

**MUJER, DESARROLLO ECONÓMICO Y
LIBERTAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO**

Álvaro Espina

Globalización y Mujer

Dolors Renau y Otros

EDITORIAL PABLO IGLESIAS

ISBN: 8495886049

Páginas: 57-148

MUJER, DESARROLLO ECONÓMICO Y LIBERTAD EN UN MUNDO GLOBALIZADO

Álvaro Espina

INTRODUCCIÓN

El punto de partida para mi exposición es la identidad entre desarrollo económico, libertad y progreso global, establecida por el premio Nobel de economía de 1999, Amartya Sen, en un libro preparado y escrito bajo los auspicios del Banco Mundial, como contribución al nuevo “Marco Comprensivo de Desarrollo”, proyecto liderado por el Presidente de este organismo, James Wolfensohn¹. Para Sen, el desarrollo no puede seguir definiéndose en términos simplemente económicos, sino que en un sentido amplio significa “aumentar la libertad real para poner en práctica la forma de vida que los individuos tienen razones para valorar”. La definición de Sen incorpora el imperativo que debe orientar e imponerse a toda política humanista, que es la forma que adopta la acción colectiva dirigida precisamente a la consecución de fines éticos en el sistema social.

Así definida, la libertad es el fin y, al mismo tiempo, el principal instrumento del proceso de desarrollo. Porque, si éste tiene como objetivo fundamental la libertad, no puede conseguirse sin el concurso de la acción libre del individuo. Como ha demostrado David S. Landes, esa es precisamente la principal enseñanza de la historia europea: Holanda, Inglaterra y Estados Unidos fueron los pioneros del desarrollo económico de Occidente porque conquistaron antes su libertad. Al mismo tiempo, no existe el menor antagonismo empírico entre libertad y desarrollo autosostenido. No hay una relación de sustitución entre los dos objetivos. Ningún modelo de desarrollo “antagonista” -concepto con el que Hirschman definió el intercambio de libertad por crecimiento- ha resultado sostenible a largo plazo: todas las dictaduras han acabado siempre en decadencias económicas y crisis estructurales, que han hecho retroceder el camino andado, convirtiendo el crecimiento sin libertad en un mero espejismo del verdadero desarrollo.

Isaiah Berlin estableció que la libertad real -o sustantiva- es la suma de libertad negativa y libertad positiva. Libertad negativa significa ausencia de coerción u obstáculos que impidan o dificulten la autonomía del individuo. Suele decirse que ésta es una forma de libertad indivisible, pero tal indivisibilidad no siempre se ha aplicado con carácter universal: el mundo grecorromano excluía de ella a los esclavos; el mundo moderno (siglos XV-XVIII), a las mujeres. Todavía en el siglo XVIII inglés la mujer era propiedad del marido, quien tenía derecho a azotarla, siempre que no la matara y que el palo no fuese más grueso que el pulgar del hombre (*rule of the thumb*). Todos tenían derecho a la vida, a la propiedad y a la libertad, pero por este orden. Como la propiedad prevalecía sobre la libertad, el marido tenía derecho a su propiedad, y la mujer a la vida; pero, al casarse, el hombre había “comprado” a la mujer, y este derecho era superior a la libertad de ésta. Esto es, más o menos, lo que le

¹ Para un análisis de la ruptura que supone este nuevo enfoque pueden verse los trabajos de Stiglitz (1999).

ocurrió hace poco en Alicante a una gitana rumana. En buena parte del mundo islámico, la regla hoy vigente no ha incorporado tan siquiera la idea “moderadora” del pulgar. En España, los hombres que hacen objeto a sus parejas de vejaciones y malos tratos se consideran asistidos seguramente de ese mismo derecho ancestral, y los que las asesinan cuando desean separarse de ellos muestran un sentido de la propiedad todavía más absoluto, al viejo estilo romano, que otorgaba el derecho a usar y abusar, hasta la destrucción, de lo poseído.

La libertad positiva se consigue cuando el individuo dispone de las capacidades imprescindibles para perseguir sus propios objetivos. Sin ellas, el carácter instrumental de la libertad de cara a la colaboración en el esfuerzo de desarrollo, simplemente no resulta posible. Pero el conjunto de capacidades de que disponen los individuos es algo obviamente divisible, y, como veremos, su universalización exige políticas muy potentes y duraderas.

Poner en práctica la forma de vida deseada significa que el ser humano es el agente de su propio destino. No basta con disfrutar de un cierto grado de bienestar, otorgado -por así decirlo- mediante fórmulas mas o menos paternalistas de organización social. El principio básico del humanismo laico afirma que el ser humano sólo se realiza como tal si él mismo es el dueño de su vida y dispone de la capacidad para decidir y llevar a cabo la vida que elige vivir. Si tiene capacidad individual de iniciativa civil, económica, profesional, y política.

Se trata de algo que corresponde a los individuos por sí mismos, no en tanto que miembros de una nación, de una clase, iglesia, etnia, asociación o familia. En virtud del carácter autónomo e individual de la acción social humanista, no basta con participar en realizaciones o en formas de bienestar colectivas e indivisibles, como sucedía en el régimen económico preindustrial tradicional, descrito por Peter Laslett. El bienestar sólo significa desarrollo, en el sentido contemporáneo del concepto, cuando enaltece y potencia las capacidades de realización individual. Para Jean Jaurés, el socialismo no era otra cosa que hacer del individuo humano la medida de todas las cosas.

Finalmente, la forma de vida estimable que se persigue a través del desarrollo sólo puede valorarse por el propio individuo con criterios racionales, establecidos a partir de los derechos humanos fundamentales, que, en palabras del propio Sen, “son válidos por sí mismos, antes incluso de que logren reconocimiento jurídico”. No cabe admitir el relativismo ético hasta el extremo de tolerar la violación de los derechos humanos fundamentales en función de la legítima diversidad cultural. El que la mujer acepte “voluntariamente” su sometimiento al hombre en muchas culturas no es más que una de las formas colectivas del denominado “síndrome de Estocolmo”, reforzado socialmente por la legalidad discriminatoria y por la cultura dominante, que no tienen otro origen ni otra legitimidad que la ley del más fuerte, como decían Stuart Mill y Harriet Taylor.

En las páginas que siguen trataré primero la situación de la mujer en nuestras sociedades nacionales y, en segundo lugar, del contexto emergente de la globalización, los riesgos que presenta y las oportunidades que ofrece para el avance del desarrollo humanista, que afecta por igual a las mujeres y los hombres de cualquier edad, raza y condición.

PRIMERA PARTE

1.- LA CONDICIÓN FEMENINA Y EL PROGRESO SOCIAL.

Si desarrollo significa mayor libertad para el mayor número, la equiparación entre hombres y mujeres debe ser su principal objetivo, y, al mismo tiempo, mejorar la condición femenina es tanto un fin ético en sí mismo como el más poderoso instrumento de mejora colectiva y de progreso. Carmiña Martín Gaité, cuya memoria conservamos, citaba el dicho de Guzmán de Alfarache: “No ponga la doncella ni la viuda su blanco en la libertad”. Carmiña estudió la moda del cortejo en el siglo XVIII y la interpretó como la primera gran rebelión contra el estatus de la mujer en la sociedad del siglo XVII, en tanto que propiedad del padre o del marido. Pues bien, el clima cultural del barroco español -estudiado por J. A. Maravall- fue todavía menos indeseable que el clima en que viven tres cuartas partes de las mujeres del mundo actual. No hay, por tanto, objetivo más ambicioso que mejorar aquella condición. Por eso, aunque la libertad -y el sometimiento- sean conceptualmente indivisibles, la realidad y la necesidad de acción colectivas implican identificar las grandes áreas de acción para diseñar políticas:

1.1.- SOMETIMIENTO CULTURAL, PARTICIPACIÓN POLÍTICA, CONTROL SOCIAL

El sometimiento cultural es, sin duda, el más nocivo y el más difícil de erradicar. Amartya Sen (p. 104) señala que las hambrunas no existen en democracia², aunque se trate de países muy pobres. Pero lo que sí subsiste es la subordinación hombre-mujer; y, lo que es más grave, en muchos casos con la colaboración de ésta. Basta con citar el caso dramático de las “mujeres demográficamente desaparecidas”: la proporción del número de mujeres respecto al de hombres es en Asia y África entre un 10 y un 15% más baja que en Europa (0,9 en Pakistán y 0,93 en India, 0,94 Asia occidental, frente a 1.05 en Europa). Naturalmente, las prácticas infanticidas que esta situación comporta -ya sean duras, mediante la eliminación directa del recién nacido, ya blandas, derivadas de una atención privilegiada de la cría y educación de los niños varones, ya se refiera simplemente al “infanticidio informativo”, en forma de ocultación estadística para no incurrir en las penalizaciones previstas en las leyes que regulan la natalidad- no podrían llevarse a cabo sin la colaboración efectiva de las propias mujeres. Pero no se crea que esta interiorización de la cultura de subordinación

² El ex dictador argentino, Jorge Videla, confiesa que la sociedad democrática tampoco soporta que se fusile a los opositores políticos, porque, si existen libertades, después de fusilar vienen las preguntas que no se pueden responder: “¿Quién mató, dónde, cómo?” (Seoane-Muleiro, 2001). Los autores concluyen: “Videla es nuestro Hitler, sin haber pasado por la cultura de Goethe, sino por la impronta bárbara de los estancieros de la pampa húmeda....Es un dictador paradójico porque no tiene la desmesura ni las características tipo de la mayoría, como Somoza, Trujillo o Stroessner, pero es un dictador aún más cruel que aquellos, con su estilo ascético de raíz cristiana, inquisitorial...” (*El País*, 4-marzo-2001). De este segundo tipo de dictadores sabemos algo también en España.

constituye un rasgo propio sólo de los países subdesarrollados. Elle Mc Pherson, la modelo australiana mejor pagada del mundo, confesaba recientemente, después de dar a luz, su angustia vital ante la eventualidad de que su primogénito no fuera varón.

El sometimiento legal es una barrera para el desarrollo todavía más infranqueable. Su desaparición constituye el prerrequisito para erradicar el sometimiento cultural y el político. A su vez, la adopción de políticas activas en este ámbito -o, al menos, la supresión de las barreras legales a la igualdad civil- requiere cambios en la esfera política, de modo que nos encontramos ante un círculo vicioso que ha venido manteniendo a la mujer en una trampa de subordinación, porque, incluso allí donde hay democracia, la debilidad de la participación política femenina ha constituido siempre el pretexto para que los dirigentes olviden plantear en sus programas los problemas de la igualdad de sexos. Es bien conocido el retraso con que la mujer tuvo derecho al sufragio activo en condiciones iguales a las de los hombres: en España fue de más de sesenta años, ya que no se obtuvo hasta la segunda República, en 1931, mientras que el sufragio universal masculino se había adoptado tras la revolución de 1868. El círculo vicioso se manifestaba entonces bajo la paradoja de que muchos hombres -e incluso algunas mujeres-demócratas rechazaban la extensión del sufragio, mientras que los reaccionarios la defendían, no por principios políticos -ya que rechazaban el sufragio universal- sino tratando de instrumentalizar políticamente la pesada influencia clerical -generalmente antiliberal- sobre la conciencia de la mayoría de las mujeres de la época.

Se trata de la misma lógica que habían utilizado los liberales doctrinarios (Díez del Corral, 1945) para legitimar la limitación del sufragio masculino en función del nivel de renta de los individuos, con la peculiaridad de que, para realizar la “distinción” que otorgaba derecho al voto, los doctrinarios tan sólo utilizaron el eje horizontal de Bourdieu -el que se refiere a la dotación de capital total por persona- mientras que los demócratas no sufragistas argumentaron más bien en función del eje vertical -el que diferencia entre el “capital material” y el “capital cultural” de que disponen los individuos-, interpretando que se requiere un mínimo de dotación cultural para acceder a la democracia. La aplicación de esta distinción en el caso de España explica que el sufragio femenino sólo fuese adoptado cuando la mitad de las mujeres ya eran capaces de leer (a partir de 1930, como veremos). Como es bien sabido, el diagrama de Bourdieu (1979, pp. 140-141) relaciona las clases sociales construidas a partir de ese binomio con las prácticas sociales, y la línea de distinción que divide el espacio social en función de su orientación política se encuentra inclinada hacia la izquierda en el cuadrante con mayor dotación de capital cultural.

Mi argumento podría ser tildado de racionalización *ex post facto* de la política de discriminación, porque, aunque resulte aplicable a España, no lo es a otros muchos países, empezando por Inglaterra, pero explica el temor de los (y las) demócratas decimonónicos/as al sufragio femenino en España. Tres siglos antes, John Ámos Comenius había inventado la cartilla escolar para permitir a los checos y a las checas acceder por sus propios medios a la biblia y a la cultura religiosa, tras ser expulsados sus pastores por los papistas. Aquí en España, para liberar a las mujeres de la influencia clerical reaccionaria -y a los hombres, del caciquismo imperante durante la Restauración-, la política de los demócratas -con Giner de los Ríos a la cabeza- consistió en combatir el analfabetismo, extendiendo y mejorando la calidad de la educación.

En cualquier caso, se ha hecho mucho menos énfasis en el sufragio pasivo. Con los datos computados por la Unión Interparlamentaria³ he construido el Cuadro 1, que sintetiza los datos disponibles sobre la presencia de la mujer en los Parlamentos (Cámara única o Cámara baja, en caso de existir dos) de los 161 países del mundo que proporcionan información al respecto. En las últimas elecciones celebradas a Parlamentos nacionales de la Unión Europea la mujer consiguió en promedio una representación del 23,8%, con un máximo del 42,7% en Suecia -que ocupa también el primer lugar del mundo- y un mínimo del 8,7% en Grecia, que ocupa el puesto n° 73 (en promedio, de computarse como un sólo país, la UE ocuparía el puesto n° 19, aunque 7 de los que la preceden son países que forman parte de ella). Dentro de Europa cabe distinguir cuatro grupos: el de países nórdicos -incluyendo a Holanda- en donde la participación femenina supera el 38%; el de Alemania-Austria y España, con el 29%; el de Bélgica, el Reino Unido, Portugal y Luxemburgo, con el 18%, y, finalmente, el grupo mediterráneo (con el añadido de Irlanda y la exclusión de la Península Ibérica), cuya participación no llega al 11%. Este último grupo, de computarse como un sólo país, ocuparía el puesto n° 56 del mundo. Como paliativo a una situación que no resulta tan brillante como a veces se piensa, cabe señalar que en los últimos veinte años la proporción que representa la mujer en los parlamentos nacionales de los países que forman hoy la Unión Europea se ha triplicado.

Puede observarse, además, que las elecciones de 1999 al Parlamento Europeo arrojaron una media del 33% y, si bien, la capacidad de decisión de este último no es la misma que la de los parlamentos nacionales -lo que explica que la participación de la mujer en aquél siempre haya ido por delante respecto a estos últimos- parece que el fenómeno marca la tendencia que seguirán las elecciones nacionales el próximo decenio, en que previsiblemente el porcentaje medio europeo multiplicará por cuatro el existente cuando se adoptó la Constitución Española.

Pese a todo, en términos globales, es legítimo hablar en esta materia de un cierto eurocentrismo, ya que sólo China tiene un peso parlamentario femenino similar al europeo, e incluso se situaría por delante si se contase aparte al grupo nórdico, ya que la media de los otros 11 países de la UE es 18,6% (y la de los 13 países candidatos, 11,5%). No obstante, hay que tener en cuenta que China no es un país democrático y que la capacidad de decisión de su Parlamento es considerablemente menor que la del propio Parlamento Europeo, en cuya composición la mujer tiene un peso muy superior. En la tabla 1 puede observarse también que la posición de Estados Unidos se encuentra por debajo de la de los otros dos países de Norteamérica y también por debajo de la media mundial, situada actualmente en 14,2%, algo menos que el máximo histórico, alcanzado en 1988 (14,8%). Por debajo de la media, pero con porcentajes superiores al 10% se encuentran las áreas del Pacífico, el África Subsahariana y el bloque Iberoamericano. Entre el 7% y el 9% están India, Rusia y Japón. Finalmente la última posición la ocupan los Estados árabes, con menos del 5%.

El porcentaje de cámaras presididas actualmente por mujeres es similar al de mujeres parlamentarias: el 14,1%, o sea 25 cámaras de entre 177 (con 64 parlamentos bicamerales). Por lo que se refiere a la evolución a largo plazo, entre 1945 y 1995 el número de cámaras

³ Pueden verse en: http://www.ipu.org/wmn_e/classif.htm.

parlamentarias se ha multiplicado casi por siete (pasó de 26 a 176) pero el porcentaje de mujeres parlamentarias apenas se ha cuadruplicado (pasó del 3% al 11,6%).

En lo que se refiere al poder ejecutivo, no contamos con datos comparativos adecuados para medir la participación de la mujer a escala global, pero en la Unión Europea (C.E., 2001) el año 2000 el porcentaje de participación se situó en el 24,7% (en media ponderada; la media simple fue de 28,2%, que es la que resulta comparable con el cuadro 1). Sólo un país (Suecia) había alcanzado la paridad, seguido de Dinamarca, con el 45% de participación. Tres países se situaban entre el 35% y el 40% (Finlandia, Reino Unido y Alemania); dos entre 30% y 35% (Holanda y Austria); dos entre 20% y 30% (Luxemburgo y Bélgica); dos entre 15% y 20% (Irlanda y España), y tres por debajo de 15% (Italia, Grecia y Portugal). En cambio, la media simple de los 13 países candidatos se situaba en el 9,9%. En la Comisión Europea el porcentaje se situaba justo al nivel de la media ponderada: 25% (aunque en los puestos de gestión de grado A sólo se situaba en el 20,3%). Todo ello implica que, en general, la presencia de la mujer ha avanzado entre cuatro y cinco puntos más en los gobiernos que en los parlamentos (cuya participación media ponderada se situó en 20,6%, frente a la media simple de 23,8%).

En los parlamentos regionales el año 2000 registra un importante avance, situándose la participación de la mujer en la UE en el 29% (frente a 22% el año anterior). No existen datos comparativos sobre la participación de la mujer en el poder local, pero la experiencia francesa de las elecciones celebradas entre el 11 y el 18 de marzo de 2001 demuestra la eficacia de la legislación paritaria (*Le Monde*, 26-III-2001). En estas elecciones se aplicó por primera vez una ley electoral que obligaba a los partidos en los 80.229 municipios con más de 3.500 habitantes a presentar listas en las que cada bloque de seis candidatos fuera de composición paritaria. Como consecuencia de la ley, el porcentaje de mujeres electas en los Consejos municipales pasó del 22% tras las elecciones de 1995 al 47,5% en éstas (con 38.072 mujeres ediles). Se estima que si la ley hubiese obligado a la paridad alterna⁴ (un hombre, una mujer, y viceversa) el porcentaje habría aumentado hasta el 50%; pero si los partidos hubiesen colocado en todas las listas a tres hombres seguidos de tres mujeres, el porcentaje de éstas se habría situado en el 43%, de modo que la realidad se situó a medio camino (equivalente a la paridad por grupos de cuatro candidatos). En cambio, en las elecciones de alcaldes celebradas el siguiente domingo (25 de marzo) entre los concejales electos, sólo cuatro ciudades de más de 100.000 habitantes -de un total de 37- eligieron alcaldesa, y el número de alcaldesas en ciudades de más de 15.000 habitantes, -aunque aumentó casi en un 50%- sólo llegó a 44, lo que confirma que los avances en los puestos ejecutivos son mucho más lentos que en los de representación (aunque parece haberse registrado un avance importante en el número de mujeres concejalas “adjuntas”, o “tenientes de alcalde” de las grandes ciudades, en las que, sin embargo, las concejalías de hacienda y desarrollo económico continúan masivamente en manos masculinas).

⁴ El debate sobre esta cuestión se planteó como alternativa entre incluir en la reforma de la Constitución la palabra *paridad*, para referirse a la regulación del sistema electoral -tesis defendida por la izquierda- y hablar de *igualdad* de sexos en las listas, opción defendida por la derecha y por el Presidente de la República. A pesar de esta mayor firmeza en la defensa de la paridad por parte de la izquierda, la derecha obtuvo resultados mucho mejores en el número de candidatas elegidas.

Por el contrario, de la mitad de los cantones de menos de 3.500 habitantes en los que se celebró elección -a los que no se les aplicaba la ley de la paridad- el porcentaje de mujeres electas para el puesto de Consejera general sólo aumentó desde el 6,3% al 9,8%. En 1998, la otra mitad de cantones había avanzado todavía menos: desde un 5,5% hasta un 8,3%. En lo que respecta a los puestos ejecutivos, sólo una mujer ocupa la presidencia de un Consejo General.

Un buen indicador indirecto de la escasa presencia de la mujer en las estructuras de dirección máxima de nuestros países puede inferirse de la ausencia de concurrencia efectiva entre los programas de los grandes partidos a la hora de tratar de captar el voto femenino, lo que significa que existe una colusión encubierta (un monopolio) que desactiva la capacidad de cambio en materia de igualdad de sexos. Y eso por no hablar del poder judicial español, a cuyo Tribunal Supremo está todavía por llegar la primera mujer.

Pues bien, si la igualdad de la mujer no es propulsada suficientemente por los partidos políticos, que son los instrumentos privilegiados de participación en la esfera pública (según el Artículo 6 de la Constitución Española), ¿quién la impulsará de forma eficaz? Lo mismo cabría decir de los sindicatos y las patronales, a los que el artículo 7 de la CE encomienda la defensa y promoción de los intereses sociales y económicos. Los artículos 6 y 7 de la Constitución Española obligan a que “la estructura interna y el funcionamiento de los partidos, sindicatos y patronales sean democráticos”, pero no dicen nada de la paridad de sus órganos dirigentes. Resulta por ello imprescindible, en mi opinión, adoptar una enmienda constitucional a aquellos dos artículos de la Constitución Española, para impedir el predominio de uno de los dos sexos en los órganos de representación, decisión y dirección de las organizaciones que constituyen el brazo activo del sistema democrático. La razón para ello es evidente: en ausencia de una paridad razonable, el funcionamiento de la democracia política y social se ve falseado.

CUADRO 1.- PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA

**PARLAMENTOS NACIONALES: ELECCIONES MÁS RECIENTES
PARLAMENTO EUROPEO (SÓLO CÁMARA BAJA, EN CASO DE HABER DOS CÁMARAS)**

	FECHA	%MUJERES	Nº ORDEN	1999
ALEMANIA	1998	30,9	7	38,4
AUSTRIA	1999	26,8	13	38,1
BÉLGICA	1999	23,3	20	32,0
DINAMARCA	1998	37,4	2	37,5
ESPAÑA	2000	28,3	11	32,8
FINLANDIA	1999	36,5	3	43,8
FRANCIA	1997	10,9	56	42,5
GRECIA	2000	8,7	73	20,0
HOLANDA	1998	36,0	5	35,5
IRLANDA	1997	12,0	51	33,3
ITALIA	1996	11,1	55	11,5

LUXEMBURGO	1998	16,7	37	33,3
PORTUGAL	1999	17,4	34	20,0
REINO UNIDO	1997	18,4	32	24,1
SUECIA	1998	42,7	1	45,5
SUBDIVISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA POR GRUPOS DE PAÍSES				
SUECIA+DINAM+FINLAN+HOLANDA		38,2	1	40,6
ALEMANIA+AUSTRIA+ESPAÑA		28,7	10	36,4
BÉLGICA+REINO UN.+LUXEM+PORT.		19,0	30	27,4
FRANCIA+ITALIA+IRLANDA+GRECIA		10,7	56	26,8
COMPARACIÓN CON OTRAS GRANDES ÁREAS Y PAÍSES				
MEDIA UNIÓN EUROPEA (15)		23,8	19	32,6
CHINA	1997	21,8	23	
CANADÁ	2000	20,6	25	
MÉXICO	2000	16	38	
USA	2000	14,0	45	
PACÍFICO		12,3	48	
ÁFRICA SUBSAHARIANA		12,2	49	
MEDIA MERCOSUR (5)		11,5	53	
P. CENTROAMERICANO (6)		10,6	55	12,5
INDIA	1999	9,0	71	
RUSIA	1999	7,7	81	
JAPÓN	2000	7,3	84	
MEDIA ESTADOS ÁRABES		4,3	98	
TOTAL MUNDIAL (161 PAÍSES)		14,2		

Otro problema es que la aplicación de aquellos preceptos no cuenta en España con un procedimiento -salvo el meramente nominal del examen administrativo de sus declaraciones estatutarias, o el penal- para exigir su cumplimiento. Alemania, en cambio, dispone para estas situaciones de un procedimiento legislativo que permite declarar la inconstitucionalidad de los partidos -procedimiento que se ha usado, por ejemplo, para impedir la aparición de partidos nazis (evitando lo sucedido en Austria)-. Un procedimiento similar es necesario también en España.

Las mismas tradiciones culturales que explican la escasa presencia de la mujer en el núcleo dirigente de la vida pública han venido reservando también para el varón un amplio dominio sobre las actividades relacionadas con el poder social y el ejercicio de las facultades de dirección en casi todos los ámbitos. El fenómeno puede constatarse con carácter universal: los datos aportados por Linda Wirth (1998) demuestran que el porcentaje de mujeres que ocupa puestos de dirección no supera el 20% prácticamente en ningún país, aunque si nos referimos al grupo más amplio abarcado por la rúbrica de "legisladores, altos funcionarios y directivos" de la clasificación internacional standard de profesiones, las estadísticas de la OIT indican que España se encontraba en 1995 entre los trece países en que la participación

de la mujer se sitúa entre el 20 y el 30% (ibíd., p. 240). Finalmente, en el conjunto de la Unión Europea sólo el 23% de las empresas es propiedad de mujeres (C E. 2001).

Según M. Thérèse Claes (1999), en el caso de las sociedades más desarrolladas sólo una pequeña cuota (entre el 3% y el 6%) ocupa puestos de alta dirección en las empresas. Lo cual no obsta para que, con relación a las nuevas necesidades de gestión del cambio en el contexto del mercado global, esta autora detecte la aparición en el mundo del *management* de una corriente que valora de forma cada vez más positiva la mezcla de los estilos de dirección, liderazgo y comunicación tradicionalmente caracterizados como “masculinos” y “femeninos”. Se trata, en todo caso -también aquí- de una pauta simplemente emergente, que no contrarresta la larga historia de segregación profesional de la mujer, ni siquiera en el grupo de países que cuentan con una tradición más duradera de políticas de igualdad: en los propios países escandinavos -con diferencia, los más avanzados en esta materia- la eliminación de la segregación laboral exigiría que un tercio de la fuerza de trabajo cambiara de profesión (Melkas y Anker, 1997).

1.2.- PRIVACIÓN DE CAPACIDADES: DESIGUALDAD DE DERECHOS

Pero sin duda la clave del sometimiento femenino es la privación de capacidades. En cierto sentido el enfoque de las capacidades básicas resulta paralelo al de los derechos a la hora de plantear los objetivos de las políticas de igualdad y desarrollo. Es más, los propios derechos fundamentales pueden entenderse como la disposición del “catálogo central de capacidades humanas funcionales”, definido por Marta Nussbaum (1999), sin las que no puede hablarse verdaderamente de vida humana -en sentido humanista y no simplemente vegetativo-. Porque, en ausencia de ellas, la supuesta inferioridad femenina se ve autolegitimada, perpetuando la falta de autonomía económica. Esto no tiene por qué contemplarse sólo como una exigencia o un requerimiento, sino más bien como un activo y una disponibilidad. Porque impulsar la participación igualitaria de la mujer en las actividades profesionales y económicas es la mejor forma de combatir la pobreza y de impulsar el crecimiento económico, la riqueza y el bienestar de los países. Si preguntamos a un niño, cuyo padre y madre trabajan, qué significa para él que uno de sus padres se vaya de casa -o caiga en desempleo, o enferme, abandone su trabajo o muera-, nos responderá, sin dudar, que eso significaría menor nivel de vida y de autonomía moral del conjunto de la familia. Pues lo mismo sucede a escala macrosocial.

Y sin embargo, esta especie de autoamputación de los recursos de que disponen efectivamente los países se ha admitido por largo tiempo -y se sigue admitiendo- como algo perfectamente natural a escala nacional, incluso en las sociedades más desarrolladas, como quedó magistralmente descrito por J. M. Cain en su novela *Mildred Pierce*. En muchas de estas sociedades -casi en todas ellas, durante largas etapas de su historia- se ha tratado de reforzar el conformismo femenino a través de la cultura alimentada por la prensa del corazón; a través del ideal de una buena boda; utilizando múltiples mecanismos de “discriminación estadística”, o admitiendo de forma generalizada que se ejerza una menor presión familiar sobre la mujer para proseguir carreras educativas y profesionales. Todo ello no son otra cosa que cantos de sirena para seducir a quien en último extremo se desea subordinar. La ausencia de autonomía económica de la mujer resulta especialmente incomprensible en el mundo de la economía global, ya que ésta ofrece enormes posibilidades de empleo descentralizado y para

todos, a condición de disponer de la capacidad adecuada para aprovecharlas. En su ausencia, la mujer se ve confinada al marco estrecho de la vida familiar subordinada, lo que significa renunciar al 50% del potencial de recursos humanos, de innovación y de contribución al progreso material y cultural.

En este sentido la primera gran diferencia entre los datos educativos de uno y otro sexo es la mayor incidencia del analfabetismo sobre las mujeres. En España, la historia educativa desde que se dispone de evidencia censal es contundente: en 1860 la tasa de alfabetización femenina (de quienes al menos sabían leer) estaba por debajo de la mitad de la masculina: 14% frente a 35%, siendo la tasa total (25%) una de las más bajas de Occidente: aproximadamente la mitad de la inglesa sesenta años antes, y con un diferencial entre sexos muy superior (Sanderson, 1995). En 1887 la tasa media de analfabetismo era del 68% (59% los hombres y 77% las mujeres); las tasas de analfabetismo femenino por grupos de edades iban del 64% entre los 11-20 años al 85% entre los 61-70 años, mientras que las correspondientes tasas masculinas eran del 50% y el 56%, respectivamente. Las cifras españolas eran peores que las italianas de 1881 en el caso de las mujeres (de 57% a 82%), aunque algo mejores en el de los hombres (de 51% a 61%). Las tasas italianas totales eran del 62% (55% los hombre y 69% las mujeres), y sólo se veían superadas por las de Portugal y el imperio ruso, de entre los países comparados por Cipolla (1970, p. 116 y 157-8). En 1930 la tasa general de alfabetización se había elevado en España hasta el 59%, sólo algo por encima de la de la India actual, y la diferencia entre sexos seguía siendo elevada, aunque ya casi la mitad de las mujeres (El 49%) declaraban saber leer (frente al 67% de hombres) (Espina, 2000).

Actualmente, esta diferencia resulta especialmente acusada en el Asia subcentral, en Oriente Medio y en África -tanto en la zona Subsahariana como en el Norte islámico- (Elder-Johnson, 1999). La proporción -respecto a la población total- de mujeres cuyo nivel educativo máximo es el de la educación primaria resulta en general superior al de los hombres, pero esto es así porque muchas familias con recursos limitados prefieren invertir en la educación de los hijos, asignando tareas familiares a las hijas desde la edad adolescente, dadas las menores expectativas de ingresos que probablemente se ofrecerán más tarde a las mujeres en las actividades económicas.

Esta elección familiar constituye una especie de profecía autocumplida, dado que en todo el mundo se observa que la población femenina que sólo ha completado la educación primaria tiene tasas de actividad muy inferiores a las de quienes disponen de mayor nivel educativo. Por eso, cuando en lugar de la población total observamos a la población empleada con educación primaria, el predominio es del varón, invirtiendo la situación relativa respecto a la población total. En cambio, lo contrario se produce en los niveles educación superior, en donde la proporción de varones que dispone de educación terciaria es muy superior al de mujeres, en relación a la población total, mientras que si sólo se observa a la población empleada, la proporción de mujeres con educación superior es más elevada que la de hombres, porque la correlación entre el nivel máximo de educación alcanzado y la tasa de actividad es mucho más elevada entre las mujeres que entre los hombres, lo que indica que el aumento del nivel educativo de la población es una política que contribuye a corregir la desigualdad.

El desaprovechamiento masivo de la capacidad económica de la población femenina -incluso de la más educada- fue constatado por Barro (1997), al no encontrar correlación alguna entre el nivel de educación de la mujer y los indicadores de crecimiento económico de

los países. La única correlación observada por este autor fue indirecta, ya que mayor educación de la mujer implica menor natalidad, lo que -a igual nivel de renta total- se traduce en una mayor renta *per capita*. Aquel desaprovechamiento explica que ni Barro ni otros economistas del crecimiento hayan constatado un proceso real e incontestable de convergencia entre los niveles de renta *per capita* a nivel internacional, mientras que existe evidencia abundante para demostrar que durante el último cuarto de siglo se ha producido un importante proceso de convergencia en las disponibilidades de capital humano entre países -tanto a nivel global, como por grupos de países con características homogéneas-.

Entre 1975 y 1996 la velocidad de esta convergencia, medida por Sab y Smith (2001), entre cien países fue del 4%, el 2% y el 1% para los estudios primarios, secundarios y terciarios, respectivamente, lo que implica que, de prolongarse tal evolución, la eliminación total de diferencias en las tasas de escolarización a esos niveles requeriría un plazo de 25, 50 y 100 años, respectivamente. En este trabajo se demuestra también que el proceso de convergencia afecta a las tasas de escolarización de ambos sexos y que paralelamente se ha venido registrando una importante reducción de las diferencias de género en el interior de los países. Las estadísticas descriptivas de este proceso entre 1970 y 1996 aparecen en el cuadro 2 y resultan especialmente llamativas en lo que se refiere a la educación primaria de los hombres, que arrojaba en 1996 tasas de escolarización superiores al 100% en todas las áreas, excepto la Subsahariana (93.7%), registrándose aumentos tanto más elevados cuanto menor era la tasa en 1970, con una progresión máxima de casi 30 puntos en Asia (14 países). Al mismo tiempo, la convergencia masculina se tradujo en un descenso del coeficiente de variación total de más de diez puntos (y de 18 puntos en Asia y África). Los avances de las mujeres también fueron apreciables, pero el África Subsahariana (27 países) todavía tiene un déficit de escolarización primaria femenina del orden del 20% -aunque mejoró 25 puntos desde 1970-, mientras que Asia y el Hinterland europeo (13 países de Magreb, Oriente Medio y Europa Oriental) se aproximan ya a la escolarización plena, con avances de 33 y 19 puntos, respectivamente. Por lo que se refiere a la convergencia entre países, el coeficiente de variación total se redujo en más de 17 puntos, y el registrado dentro de las respectivas áreas fue de 30 puntos en Asia y del orden de 24 puntos en el Hinterland Europeo y en África. Finalmente, la comparación entre tasas de escolarización primaria masculina y femenina arroja una situación de práctica paridad en los países industrializados, seguidos del hemisferio occidental, las zonas fronterizas de Europa -que son las que registraron mayores avances, tanto en la *ratio* media como en la convergencia dentro del grupo-, Asia y África, zona esta última en la que la *ratio* mujeres/hombres no alcanza todavía el 84%.

CUADRO 2.- CONVERGENCIA EN CAPITAL HUMANO

TASAS DE ESCOLARIZACIÓN PRIMARIA

	TASAS EN %		DIFERENCIA 1996-1970	COEFTE. VAR.	
	1970	1996		1970	1996
VARONES	91.3	102.1	10.8	29.4%	18.8%
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	104.2	101.9	-2.2	9.3%	8.4%
A. SUBSAHARIANA	72.8	93.7	20.9	49.8%	31.7%

ASIA	80.8	110.1	29.3	29.9%	12.5%
HINTERLAND EUROPEO	97.0	101.5	4.5	19.1%	12.4%
HEMISFERIO OCCIDENTAL	103.2	107.7	4.4	15.2%	12.6%
MUJERES	80.5	95.3	14.9	41.1%	23.8%
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	103.6	101.8	-1.8	9.1%	7.1%
A. SUBSAHARIANA	55.0	80.4	25.5	66.4%	42.0%
ASIA	64.7	97.8	33.1	50.3%	20.1%
HINTERLAND EUROPEO	76.0	95.4	19.4	36.5%	13.4%
HEMISFERIO OCCIDENTAL	99.1	104.9	5.8	17.9%	12.9%
RATIO MUJERES/HOMBRES (%)	84.5	92.7	8.2	25%	13%
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	99.5	100.0	0.5	3%	2%
A. SUBSAHARIANA	70.7	83.6	12.9	33%	18%
ASIA	74.9	89.0	14.1	32%	18%
HINTERLAND EUROPEO	76.3	94.2	17.9	25%	7%
HEMISFERIO OCCIDENTAL	95.8	97.5	1.7	8%	4%

TASAS DE ESCOLARIZACIÓN SECUNDARIA

	1970	1996	1996-1970	1970	1996
VARONES	37.5	62.7	25.2	71.5%	54.2%
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	72.8	108.9	36.1	23.1%	17.6%
A. SUBSAHARIANA	13.0	32.6	19.6	62.7%	60.7%
ASIA	29.4	48.3	18.9	68.3%	38.5%
HINTERLAND EUROPEO	43.7	70.9	27.2	48.4%	24.7%
HEMISFERIO OCCIDENTAL	30.5	53.5	23.0	43.5%	31.8%
MUJERES	31.7	61.8	30.0	88.3%	62.4%
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	67.4	113.1	45.7	27.6%	19.9%
A. SUBSAHARIANA	6.6	25.8	19.3	96.9%	87.9%
ASIA	21.2	43.7	22.5	109.8%	54.0%
HINTERLAND EUROPEO	31.0	66.5	35.5	80.0%	29.9%
HEMISFERIO OCCIDENTAL	30.9	58.6	27.7	50.7%	30.9%
RATIO MUJERES/HOMBRES (%)	72.7	93.1	20.4	40%	25%
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS	92.1	103.6	11.5	13%	6%
A. SUBSAHARIANA	46.7	72.9	26.2	47%	34%
ASIA	58.4	86.8	28.4	46%	29%
HINTERLAND EUROPEO	61.0	93.0	32.0	41%	11%
HEMISFERIO OCCIDENTAL	99.4	110.6	11.2	16%	12%

Respecto a la educación secundaria las posiciones y variaciones relativas por grupos de países reflejan un notable paralelismo con lo dicho respecto a la escolarización primaria, con la peculiaridad de que las diferencias entre grupos de países son muchísimo más acusadas. En este nivel educativo la *ratio* mujeres/hombres alcanza también un mínimo en África (73%) y refleja ya ventaja para las mujeres tanto en los 24 países industrializados como en los 22 del Hemisferio Occidental -lo que tiene que ver con las tasas de desempleo, generalmente también más elevadas entre las jóvenes-. La reducción de la desigualdad de género ha sido también muy importante en las otra tres zonas, que experimentaron descensos de entre 26 y 32 puntos. Al mismo tiempo, la convergencia global se tradujo en una reducción del coeficiente de variación de 15 puntos (de 40% a 25%), proceso que registró un máximo entre los países del Hinterland Europeo, en los que la reducción fue de 30 puntos (hasta situarse en el 11%).

Por otra parte, los últimos estudios de la OCDE (1998) resultan especialmente ilustrativos de la diferencia de expectativas de permanencia en el mercado de trabajo de mujeres y hombres. En este área de países desarrollados la esperanza media de disponer de un empleo a lo largo del ciclo vital laboral es de algo más de 31 años para el hombre y de algo más de 22 años para la mujer, con una diferencia de casi nueve años, que, con carácter general, explica la menor propensión de la mujer a invertir en educación. Esta diferencia de expectativas se agrava a medida que bajamos en la escala educativa, llegando a duplicarse cuando comparamos la diferencia intersexos de la población que ha completado la enseñanza terciaria (diferencia que es de cinco años) con la de los que no han terminado la secundaria, cuya diferencia media es de diez años.

En el caso de España las diferencias son muy superiores: la esperanza media de empleo de la mujer es justamente la mitad que la del hombre (14,3 frente a 28,7 años), y el diferencial por niveles educativos también resulta superior (6,6 años en favor de los hombres entre quienes disponen de formación terciaria, y 16,1 entre quienes no terminaron la primaria). Paradójicamente, sin embargo, esta menor desventaja relativa de las mujeres universitarias, en comparación con el más sombrío panorama laboral general que se les ofrece, está propiciando una muy superior escolarización superior de la mujer respecto al hombre en España, fenómeno que se inició con la crisis de los años setenta, y que no ha hecho sino agudizarse desde entonces, especialmente durante este último decenio, en que la mejora general de expectativas de empleo ha beneficiado primero a los hombres.

Con carácter más amplio, la lucha contra la desigualdad de sexos exige avanzar hacia la consecución de la plena igualdad de oportunidades efectivas a la hora de recibir educación y, sobre todo, de desarrollar habilidades profesionales. Para Wirth, la mujer ha sido apartada tradicionalmente de las funciones de dirección económica y tecnológica reservando para los hombres la formación superior de todas las áreas educativas directamente relacionadas con estas funciones: según las estadísticas de la OIT referidas a 1994-95 la proporción de mujeres que obtuvieron diplomas de postgrado en matemáticas e informática -respecto al total de mujeres tituladas- sólo superaba el 20% en once países.

Incluso cuando en términos generales se ha alcanzado la paridad educativa -o incluso superado, como sucede en España-, la infratitulación en carreras científicas y de ingenierías sigue contribuyendo a perpetuar el poder técnico y económico del varón. En nuestro caso, el porcentaje de mujeres que estudiaban ingeniería en 1992-1993 suponía sólo el 8,2% del total de las universitarias, frente al 31 % de estudiantes de ingeniería entre los varones. Pero es que, además, existe una discriminación mucho más sutil: la del fracaso escolar, resultado de

las practicas de “cierre profesional” de los ingenieros, cuyo resultado es que las tituladas ingenieras representaban tan sólo el 4,8% del total de tituladas (poco más de la mitad de su peso en la matrícula), mientras que en el caso de los varones los titulados en ingeniería representaban el 23,8% del total de titulados (tres cuartas partes de su peso en la matrícula). El nivel de fracaso escolar en los estudios españoles de ingeniería resulta todavía escandalosamente elevado con carácter general, pero en el caso de las mujeres puede hablarse de verdadero maltusianismo.

Es precisamente en estas carreras y profesiones donde se está gestando la nueva economía global, de modo que, de no corregirse el problema de discriminación en el fracaso de los estudios politécnicos -que tiene el efecto añadido de ahuyentar a la mujer de unas áreas, ya de por sí estigmatizadas como masculinas-, la perpetuación de la subordinación económica y tecnológica quedará garantizada en el futuro. No se olvide que existe, además, un desfase temporal considerable entre flujos de salida del sistema educativo y *stocks* totales de fuerza de trabajo de las correspondientes carreras, y todavía mayor en el proceso de acumulación de experiencia, que es la verdadera medida de la capacidad profesional, y el criterio principal a la hora de determinar los ascensos. Como he estudiado este asunto con todo detalle en una monografía reciente (Espina, 2000), no alargaré mis comentarios al respecto. Simplemente deseo señalar que esta es en mi opinión un área verdaderamente estratégica para las políticas de igualdad.

1.3.- LA DESIGUALDAD EN EL TRABAJO Y EN EL MERCADO DE TRABAJO

La desigualdad en el trabajo es algo más que la desigualdad en el mercado de trabajo, como puso de manifiesto ya en 1934 Margaret Reid al plantear por primera vez de manera sistemática la problemática de la *Economía de la producción doméstica*, y más tarde Ester Boserup en su libro clásico sobre *El papel de la mujer en el desarrollo económico*. No es éste, sin embargo, un tema que yo conozca bien, por lo que me remito a la síntesis de este debate, ya largo, realizada recientemente por Lourdes Benería (1999). Aquí yo sólo me referiré brevemente a lo que sabemos sobre la desigual en el mercado de trabajo. Para hacerse una idea global de las diferencias entre hombres y mujeres en este ámbito habrá que esperar a que se desarrolle algo más el proyecto de la OIT sobre “indicadores básicos del mercado de trabajo” (KLIM), que está diseñado para comparar la situación relativa de hombres y mujeres a través de la observación combinada de 18 indicadores. El primer balance de resultados de este proyecto, realizado recientemente por Elder y Johnson (1999), indica lo siguiente:

A) La mujer tiene en todas partes tasas de actividad más bajas que los hombres; en los quince países con mayor desigualdad (situados mayoritariamente en Oriente Medio), la tasa de las mujeres no llega al 30%, mientras que la de los hombre no baja del 60%; en cambio, en el África subsahariana la tasa femenina es la más elevada y se sitúa por encima del 70%; se observa que durante las dos últimas décadas las diferencias hombre mujer han disminuido considerablemente, debido en primer lugar a la elevación del nivel educativo de la mujer y al descenso de la tasa masculina en los países industrializados, a través de prolongación de la edad de escolarización y de la jubilación anticipada.

B) En lo que se refiere a las tasas de ocupación respecto a la población en edad de trabajar, la tendencia hacia el descenso de las tasas masculinas y hacia el ascenso de las

femeninas está reduciendo unas diferencias que resultan todavía muy acusadas. Ello se debe al efecto conjunto de múltiples factores, entre los que destacan, además del cierre del abanico entre las tasas de actividad, el aumento de la proporción de empleos tradicionalmente ocupados por mujeres, la mejora de la educación y la formación profesional de las mujeres, y las políticas que fomentan la incorporación de la mujer a las actividades típicamente “masculinas”. En Escandinavia, las tasas de empleo respecto a la población en edad de trabajar eran en 1997 de 65,6% para los hombres y 60,1% para las mujeres, con una diferencia de 5,5 puntos, debida principalmente al predominio de la mujer entre los ocupados que disfrutaban de permisos parentales. Sin embargo, en América Latina las diferencias entre tasas de ocupación masculinas y femeninas se sitúan todavía entre 20 y 40 puntos porcentuales.

C) En cuanto al estatus ocupacional de los dos sexos, se observan tres diferencias principales: 1) la proporción de hombres autoempleados es, en promedio, diez puntos superior al de mujeres, pero alcanza un máximo de 20 puntos en los países islámicos; 2) la mujer asume en mayor proporción que el hombre las posiciones más precarias de trabajo asalariado; 3) por contraposición al mayor autoempleo de los hombres, las mujeres no asalariadas asumen generalmente la mayor parte del trabajo no pagado, en situación de “ayuda familiar”.

D) En todas las regiones del mundo el hombre domina ampliamente el empleo del sector industrial, y la mujer el de los servicios, sector en el que los salarios son inferiores a los de la industria. Este rasgo general no impide el predominio de la mujer en las industrias textiles y de la alimentación -las peor pagadas-, ni el del hombre en los servicios más modernos y sofisticados, como la banca, la informática y los servicios a las empresas, que son las actividades con salarios más elevados. El hombre domina también el empleo agrario en Occidente y en el mundo islámico, mientras que el trabajo agrario de la mujer predomina en Asia, el Pacífico y el África subsahariana. En todo caso, la mayor presencia de las mujeres en las actividades de trabajo no pagado puede ser causa de infravaloración de la proporción que representa su aportación a las actividades agrarias y de las pequeñas empresas.

E) En general, la mujer ocupa en todas partes más de la mitad de los puestos de trabajo a tiempo parcial, registrándose además una tendencia fuertemente creciente en esta participación durante el último decenio. En los países más desarrollados este es el trabajo verdaderamente precario, no protegido por la legislación laboral, sin la menor seguridad en el empleo, y que sirve como colchón de amortiguación del ciclo del empleo a tiempo completo. También es más elevada la participación de la mujer en el empleo urbano informal, especialmente en los países menos desarrollados. En muchos de estos países el predominio femenino no sólo se da en cifras relativas, sino también en cifras absolutas.

F) Por lo que se refiere al impacto diferencial del desempleo, el subempleo y la inactividad sobre las mujeres, muy superior al de los hombres, las explicaciones que pueden inferirse de los datos disponibles indican que el desempleo afecta más a las mujeres porque existe una mayor competencia entre ellas (o sea: un mayor desequilibrio de la oferta respecto a la demanda) debido a que, frente a una oferta creciente de brazos femeninos en todas partes, resultan muy escasos los empleos disponibles “aptos para las mujeres”, a la vista de la estigmatización y segmentación existente en el mercado de trabajo, que ha reservado siempre para los varones los empleos más estables y que disponen de mayores oportunidades para la promoción y para mejorar la remuneración. En el caso español, la Encuesta de Estructura, Conciencia y Biografía de Clase de 1991 (ECBC) permite afirmar que el segmento primario del mercado de trabajo comprende aproximadamente al 71,4% de los trabajadores y es

esencialmente masculino, ya que el 63,6% de sus componentes son varones. En cambio, las mujeres son un 56,3% del segmento secundario (Huguet, 1999, pp. 205 y 209).

En el contexto actual de globalización, el problema de la segmentación se está agudizando en los países más desarrollados, dado el desplazamiento de los empleos menos cualificados hacia las áreas periféricas. Para las generaciones de mujeres jóvenes de los países desarrollados este problema se presenta con una intensidad que se acerca cada vez más a la de los jóvenes varones, dada la progresiva equiparación de ambos sexos en materia de educación, pero para las generaciones de mayor edad -y para todas ellas en los países menos desarrollados, en los que la educación es un recurso todavía escaso, especialmente para la mujer- el problema viene a acumularse a la incidencia superior del desempleo sobre las personas con menor nivel educativo. Esto afecta igualmente al subempleo -y a la subactividad-, con la peculiaridad de que el coste de búsqueda de empleos adicionales, y el de la inserción o la reinserción laboral -una vez se ha abandonado temporalmente el mercado de trabajo- resulta más elevado para las mujeres, dado el conjunto de cargas familiares de carácter extralaboral que recae sobre ellas⁵.

G) Probablemente la síntesis más significativa de la posición relativa de los dos sexos en el mercado de trabajo es la que se deduce de las desigualdades de salarios. Cuando se consideran datos con un cierto nivel de agregación, estas diferencias acumulan el problema de la discriminación salarial *strictu cense* -esto es, en condiciones de igualdad respecto al conjunto de factores que influyen sobre la determinación de los salarios- con el resto de los mecanismos de discriminación que confinan generalmente a la mujer a los trabajos y ocupaciones peor retribuidas. Por esta razón, aún cuando no existiera un fenómeno específico de discriminación salarial, las diferencias de composición -sectorial, ocupacional y de estatus laboral- de la fuerza de trabajo masculina y femenina arrojarían resultados peores para la mujer. Según los datos de la OIT, esto es lo que ocurre con carácter general en todos los países. Sin embargo, cuando se consideran los indicadores salariales dentro de la industria -sector que cuenta con las estadísticas más precisas y comparables- los avances de este último decenio resultan especialmente significativos, registrándose en muchos países crecimientos de los salarios reales industriales muy superiores para las mujeres que para los hombres, lo que tiene que ver, seguramente, con el predominio de la mujer en muchas industrias relacionadas con la nueva economía -por ejemplo, en Singapur.

El estudio de Robinson (1998) sobre la Encuesta de ingresos de la OIT de octubre de 1996 toma como variable de comparación el salario-hora de las diferentes ocupaciones, separando las diferencias de composición de la fuerza de trabajo de las estrictamente retributivas. El indicador más puro y sintético de las diferencias salariales entre sexos se produce, según Robinson, cuando se dispone de datos comparativos sobre ocupaciones con un escaso número de categorías profesionales -lo que permite eliminar casi por completo el efecto composición. En el caso de los médicos, por ejemplo, el salario-hora femenino medio para un conjunto significativo de países equivale al 93% del masculino. En general, los resultados de este estudio confirman que las mujeres ganan menos que los hombres en casi todas las ocupaciones y en la mayoría de los países, pero, al mismo tiempo, ponen de

⁵ Sobre la desigualdad en la división social del conjunto de actividades familiares que no forman parte del mercado, como la asignación de tareas de atención a niños, enfermos y personas mayores o desvalidas, así como sobre el papel especializado de la mujer en las actividades de cohesión social ante el riesgo, puede verse la Parte IV de la recopilación de Martha Loufti (2001).

manifiesto que la legislación que garantiza salario igual a trabajo igual protege efectivamente contra la discriminación salarial “directa”, de modo que la mitad, al menos, de las diferencias salariales debe explicarse por el conjunto de causas “indirectas”.

En ciertos casos esta diferencia se debe a la menor antigüedad media de la mujer en el puesto de trabajo. Por ejemplo, aunque la mayoría de los sistemas de empleo público utiliza las mismas escalas retributivas para los dos sexos, la diferencia de antigüedad arroja sistemáticamente mayores salarios para los hombres en las mismas categorías profesionales, lo que se explica por la incorporación reciente de la mujer a muchas ocupaciones y por la mayor duración de sus interrupciones en la carrera profesional, o por el abandono en las primeras fases de la misma, fenómenos que tienen que ver con otro tipo de discriminaciones históricas y de distribución social de las tareas familiares, y que no pueden ser combatidas simplemente con políticas de igualdad de salarios. En otros casos, dentro de las mismas categorías profesionales, las diferencias parecen deberse a que los varones son los principales beneficiarios de la movilidad profesional hacia las empresas que retribuyen mejor a sus trabajadores y lo mismo cabe decir de la movilidad geográfica (porque la mujer muestra una mayor “aversión al riesgo”, dada la especialización social que le hace asumir la función de seguridad dentro de la familia). Robinson encuentra también evidencia de que, incluso cuando existen tarifas salariales iguales y éstas se aplican escrupulosamente, en las ocupaciones en que predominan los salarios a destajo tiende a haber diferencias de ingresos en favor del hombre, debidas a su mayor productividad.

Históricamente, los estudios sobre la evolución del mercado de trabajo a largo plazo en Estados Unidos indican que la proporción que representaba el salario-hora femenino respecto al masculino permaneció estable hasta 1975 porque la rápida incorporación de la mujer al trabajo en el período inmediatamente anterior hizo decaer la experiencia y la capacidad profesional media del colectivo femenino respecto al masculino. Sólo a partir de ese año se registró un proceso de convergencia progresiva de los salarios y una reducción de las diferencias de aproximadamente un uno por ciento cada año. A escala internacional, parece que el proceso de convergencia se ha iniciado durante el decenio de los años noventa, aunque los datos y estudios disponibles todavía no resultan concluyentes. En el caso de la Unión Europea, el *Tercer estudio europeo sobre condiciones en el trabajo* -correspondiente al año 2000- elaborado por la Agencia Europea de Dublín indica que la autopercepción de la posición de los dos sexos en lo que se refiere al nivel de ingresos en el trabajo es casi perfectamente simétrica: de las respuestas válidas, el 61% de los varones declara ingresos altos o medios altos (frente a un 39% que los declara bajos o medios bajos), mientras que sólo el 35% de las mujeres se considera en la posición alta (frente a un 65%, que se autclasifica en la posición baja).

En el caso de España, la muy inferior presencia de la mujer en el mercado primario de trabajo -y su dominio del mercado secundario- es el principal factor explicativo de las diferencias salariales entre los dos sexos, ya que la pertenencia a uno u otro segmento es la característica que prevalece en la explicación de las diferencias de salarios entre trabajadores que ostentan las mismas características: *ceteris paribus*, los salarios en el segmento primario son un 30,7% superiores a los del secundario, y, si sólo se considera la muestra de varones, el diferencial entre segmentos aumenta hasta el 38,3%, lo que implica que las diferencias salariales entre mujeres de uno y otro sector son muy inferiores a las del hombre, de modo que la presencia de la mujer en el segmento primario (del que constituye entre un 30% y un

36%, dependiendo del criterio de segmentación que se utilice) contribuye a “disminuir” las diferencias salariales entre los dos segmentos (Huguet, pp. 221-22).

Además, en la ECBC de 1991 también aparecen signos de que existe discriminación en el salario de entrada de la mujer a iguales características laborales y de requerimientos profesionales y educativos que el varón. El estudio de esta encuesta indica que si las mujeres que permanecen en el segmento secundario se trasladasen al primario conseguirían en él una mejora retributiva similar a la que conseguirían los hombres al cambiar de segmento. Como los hombres están mejor retribuidos que las mujeres en el segmento primario, esto indica que la proporción de mujeres que permanece involuntariamente en el segmento secundario disponiendo de formación y requisitos que son propios -y se valoran mejor- en el segmento primario es superior a la de los hombres. O, lo que es lo mismo, el racionamiento de puestos del segmento primario recae en muy superior medida sobre las mujeres, ya que un 9,5% de las mujeres del segmento secundario están “sobreeducadas”, lo que sólo ocurre con un 2,6% de los varones (un 17,1% de las mujeres en este segmento tiene estudios superiores, frente a un 6,7 % de hombres) (Huguet, pp. 223-33).

A partir de la encuesta de estructura salarial de 1995, Aláez y Ulibarri (2000, Cuadro 5) estiman que el salario de las mujeres en el sector privado español suponía ese año el 68,4% del de los varones (con un máximo de 72% en Baleares y un mínimo de 59% en Murcia. El 40% por ciento de la brecha se explicaba por diferencias de características, mientras que el 60% restante resultaba imputable a las distintas formas de discriminación, lo que supone que a iguales dotaciones profesionales la mujer cobraba un 19% menos que el hombre en el sector privado español. La mayor discriminación -a igualdad de características- se registraba en Murcia, con un 27%, seguida por Cataluña y Extremadura, con un 21%. La menor era la de Castilla la Mancha (14%), seguida por Baleares y la Rioja (15%).

1.4.- CONCLUSIÓN DE LA PRIMERA PARTE: UN LARGO CAMINO PARA LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

La lucha contra la desigualdad y el avance hacia la igualdad entre los dos sexos es una tarea difícil, lenta y costosa. No puede ser de otra manera, tratándose, como se trata, de corregir una situación flagrantemente injusta y contraria a cualquier consideración de ética humanista que, sin embargo, ha perdurado a lo largo de los siglos. Por eso mismo su corrección requiere una actuación firme, persistente y continuada a largo plazo. Probablemente la Unión Europea es el área del planeta en donde se dispone de una experiencia más sistemática, visible y duradera de políticas en materia de igualdad de trato entre hombre y mujer respecto al trabajo y la seguridad social, que afecta a quince países con tradiciones, culturas e instituciones diversas, pero que han incorporado un mismo cuadro de objetivos, legislación y políticas. Desde 1975, en que se adoptó la primera directiva sobre igualdad de remuneraciones, hasta 1997, en que se aprobó la inversión de la carga de la prueba para los casos de discriminación en el trabajo por causa basada en el sexo, existe una larga tradición de política legislativa y jurisprudencia, así como un buen número de

programas y políticas de acción positiva⁶ -que atraviesan con carácter horizontal prácticamente todo el espectro de políticas comunitarias- como para poder hacer un juicio acerca de la eficacia práctica de este tipo de políticas.

Pues bien, pese a esta condición privilegiada de la Unión Europea, el ensayo de medición de la situación relativa de la mujer respecto al hombre en el trabajo realizado por (Plantenga y Hansen, 1999) arroja unos resultados no especialmente brillantes. El indicador sintético utilizado combina los datos resultantes del análisis de la distribución del trabajo pagado y no pagado entre los dos sexos con los índices de posición de uno y otro en el mercado de trabajo. Según este estudio la mujer de la Unión Europea disfruta de unas oportunidades que, en promedio, equivalen tan sólo al 31% de las del hombre. Suecia y Dinamarca son los dos países que obtienen mejores resultados, y, sin embargo, su índice no supera el 54%. El país con mayor grado de desigualdad es Italia, en donde las oportunidades de la mujer en el trabajo equivalen al 20% de las del hombre. España ocupa la segunda peor posición -compartida con Grecia- con un índice de oportunidades para las mujeres en el trabajo que equivalen al 24 % de las de los hombres. Sobra cualquier otro comentario para demostrar que apenas nos encontramos al comienzo de un largo camino.

⁶ Sobre la problemática jurídica que plantea el principio de acción positiva en el ámbito laboral, en relación al principio constitucional de igualdad civil y no discriminación, tanto en Norteamérica como en Europa -y su incorporación al ordenamiento español-, vid. Sierra (1999).

SEGUNDA PARTE

2.- GLOBALIZACIÓN, CRECIMIENTO ECONÓMICO, ESTABILIDAD Y LIBERTAD PARA MUJERES Y HOMBRES DE CUALQUIER EDAD, RAZA Y CONDICIÓN.

En lo que sigue entenderemos por globalización la ampliación de las relaciones económicas de tipo capitalista hasta organizarse en mercados de ámbito mundial. Lo primero que podemos observar a este respecto es que si la Globalización está avanzando inexorablemente es porque la mayoría de la gente así lo desea y exige. Internet y la comunicación audiovisual vía satélite han roto definitivamente las barreras informativas e impuesto transparencia a las prácticas nacionales. Y en democracia, si existe transparencia, sólo se pueden poner trabas a los intercambios o a la libertad de acción de los individuos cuando existe una razón práctica, ética o política profunda para ello. Así que lo que se discute no es si debe haber globalización o no, sino qué tipo de globalización se desea tener. Porque no actuar significa aceptar, por omisión, que el mercado y el capital operen sin reglas ni restricciones. Llevado a sus últimos extremos, esto resultaría autodestructivo, porque no existe mercado sin reglas, pero, aunque existiese, la globalización sin reglas no garantizaría mayor bienestar para todos: por ejemplo, si no se establece un acervo internacional y vinculante de derechos sociales mínimos, la explotación a escala global de las mujeres y de los niños como mano de obra barata en los países más pobres resultaría inevitable, como lo demuestra lo sucedido en todo Occidente en los comienzos de la industrialización.

El debate público sobre las causas y responsabilidades de la última crisis financiera internacional -y sobre las políticas para hacerles frente y prevenir crisis futuras- ha enfrentado durante el último trienio a quienes defienden la necesidad de una cierta regulación a escala global y a los antirregulacionistas. Hasta la aparición del movimiento antiglobalización, quienes parecían estar ganando la batalla eran los primeros, puesto que la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI), cuyas líneas básicas se encontraban ya pergeñadas y pendientes de discusión final en las instancias centrales de cooperación internacional, constituía en realidad la ruptura del modelo diseñado en Bretton Woods -cuyo fundamento último eran las economías y las regulaciones nacionales-, para construir una economía de ámbito y regulación globales.

2.1.- TRES POSICIONES EN EL DEBATE SOBRE LA REGULACIÓN GLOBAL

Haciendo abstracción de las posiciones defendidas tácitamente por la multiplicidad de grupos heterogéneos que han protagonizado la protesta en la calle durante el último bienio - que todavía no ha encontrado una expresión explícita, y que sólo cuenta por el momento con interpretaciones sociológicas, de fiabilidad bastante dudosa-, las posturas defendidas de forma abierta en el debate sobre la regulación global que está teniendo lugar en los países industrializados pueden reducirse a tres:

2.1.1.- El antirregulacionismo puro: Por una parte están los que defienden posiciones abiertamente antiintervencionistas y rechazan cualquier tipo de regulación. La crisis asiática

permitió en un primer momento situar de forma interesada a las Instituciones financieras internacionales (IFI's) como chivos expiatorios del mal funcionamiento del sistema financiero internacional. Estas instituciones aumentan su visibilidad en tiempos de crisis, así que la petición de matar al mensajero sirvió para desviar la atención respecto al problema del ingente aumento de inestabilidad financiera y de "riesgo sistémico" provocados por la aceleración exponencial de los flujos de financiación a corto plazo, en un contexto que no contaba con la más mínima regulación del mercado global de capitales ni de las prácticas financieras internacionales, ni con más órganos de intervención y supervisión que las propias IFI's. Ahora bien, el Fondo Monetario Internacional fue diseñado en Bretton Woods básicamente para tratar de controlar los problemas relacionados con las balanzas por cuenta corriente y para contribuir a estabilizar los tipos de cambio, no para intervenir en la balanza mundial de capitales ni para pilotar operaciones de salvamento a gran escala, por lo que no se le dotó de los recursos necesarios para intervenir con celeridad y garantías de eficacia, ni con los instrumentos mínimos para llevar a efecto una tarea preventiva y prudencial.

Los antirregulacionistas puros imputan a la existencia misma del FMI la responsabilidad por la elevación del riesgo sistémico y del riesgo de fraude (*moral hazard*) porque -se afirma desde estas posiciones-, al existir una garantía de liquidez de última instancia, los operadores privados y los supervisores bancarios en los países emisores bajan la guardia en el ejercicio de su propio autocontrol, incurriendo en riesgos excesivos, que no se habrían contraído de haberse dejado todo en manos del sector privado, ya que éste se habría retraído antes o habría reaccionado con mayor celeridad a la menor señal de debilidad financiera o de exceso de endeudamiento. Esto es, según esta primera línea crítica, en ausencia de las IFI's las crisis financieras serían más frecuentes pero más leves y aisladas (sin efectos de contagio ni bola de nieve), constituyendo simples episodios de malestar que el sector privado habría podido solventar por su propia cuenta. El remedio, pues, consistiría en no hacer nada y eliminar a las IFI's (esto es, de lo que se trataría es de reducir el tamaño del gobierno económico a escala internacional).

Lo menos que puede decirse de esta posición crítica es que no toma en cuenta lo que hoy sabemos sobre pánicos y manías financieras -internacionales y nacionales (Kindleberger, 1978)- porque este sector de la opinión económica y financiera internacional nunca aceptó la idea de Bertrand Russell (1951) según la cuál la libertad no es una panacea para resolverlo todo y el bienestar general exige introducir limitaciones bien definidas en aquellas actividades de los individuos que han demostrado tener consecuencias perjudiciales para otras personas, especialmente cuando esto se produce en la esfera internacional. Se trata de una línea de pensamiento filosófica que ha sido desarrollada durante el último tercio del siglo XX por la teoría de la acción colectiva, por la escuela institucionalista de la economía y sociología del bienestar y por una de las ramas de la teoría de la elección social.

2.1.2.- La crítica económica a la operativa práctica del FMI: Esta segunda orientación crítica constituye en realidad una amalgama de posiciones en la que han venido coincidiendo los antirregulacionistas puros con un amplio grupo de críticos provenientes de la esfera académica y de funcionarios o activistas pertenecientes a instituciones especializadas en el desarrollo económico -internacionales o nacionales; tanto públicas, como privadas, y del "tercer sector"- . En este caso se acusa al FMI de actuar de forma desacertada en sus intervenciones de salvamento y de acelerar o agudizar los desequilibrios, imponiendo a los países beneficiarios de sus préstamos la adopción de programas de ajuste que conducen a

resultados contraproducentes. A los españoles esto nos recuerda los tiempos en que nuestro país todavía no se había “graduado” del Banco Mundial y sus dictámenes -como el de 1962- eran instrumentalizados por el sector “azul” del régimen franquista -imputándoles escasa sensibilidad “social”- en su confrontación con el sector modernizador, que por entonces no era democrático, sino tecnocrático.

El problema de los argumentos empleados por esta segunda línea crítica proviene de su carácter contradictorio -de ahí la coincidencia de sectores tan diversos-, puesto que, si bien es cierto que los argumentos empleados resultan merecidos cuando se aplican a la actuación tradicional del Fondo, estos mismos argumentos no pueden emplearse al evaluar la actuación del organismo a lo largo de la crisis asiática, que marcó un giro verdaderamente copernicano en las políticas de las IFI's, fruto de la asimilación por su parte de las críticas tradicionales, que se reprodujeron al adoptarse estos planes y que aumentaron de volumen a medida que la respuesta de las economías sometidas al tratamiento se separaba de las previsiones. La contradicción entre este segmento de la crítica y la realidad es clara, precisamente porque la intervención de las IFI's en aquella ocasión fue mucho más meditada, y buena parte de los principios tradicionales fueron abandonándose a medida que se avanzaba en la gestión de la crisis y se iban rediseñando los programas. Este cambio radical de actitud se pudo comprobar más tarde en la actuación de las propias IFI's con ocasión de las dos crisis nacionales de finales del año 2000: las de Argentina y Turquía, que constituyen un verdadero ejemplo de actuación anticipativa, decidida, prudente y masiva, ya que en un plazo no superior a un mes se garantizó a estos países créditos de emergencia por valor de 39.700 y 15.000 millones de dólares, respectivamente (lo que no pudo por menos que provocar las críticas de la nueva administración republicana y del sector financiero más recalcitrante).

Ciertamente en circunstancias de pánico financiero propagado por contagio todos los indicadores económicos tienden a descomponerse y a moverse en espiral o círculo vicioso, de modo que incluso los paquetes de medidas mejor diseñados producen efectos “colaterales” adversos, y especialmente las medidas utilizadas tradicionalmente para hacer frente a los problemas monetarios y de tipo de cambio. El modelo canónico antes de la crisis asiática consistía en elevar los tipos de interés para hacer frente a la depreciación de las divisas. El problema es que con ello se empeoraba todavía más la situación de los deudores domésticos -ya de por sí dañada por el deterioro previo del tipo de cambio cuando el endeudamiento estaba denominado en divisas exteriores-, con lo que aumentaba el riesgo de impagos a los bancos, de aversión al riesgo por parte de éstos, de contracción del crédito (*credit crunch*) y de colapso del sistema financiero. Esta evidencia, reiteradamente observada, condujo al Consejo Ejecutivo del FMI a revisar el consenso anterior, estableciendo que en este tipo de crisis resulta “...esencial aplicar paquetes de medidas políticas que resulten convincentes para el mercado, sobre todo si las disponibilidades de fondos oficiales resultan enormemente inferiores a la exposición de los países a los flujos de capital exterior a corto plazo”.

Ya en la crisis asiática el volumen de fondos oficiales utilizados no tuvo precedentes, y el éxito relativo de la terapia aplicada entonces condujo más tarde a elevar la dosis, lo que no quiere decir que la IFI's ofrezcan ahora a los países una garantía financiera total sin contrapartidas, sino que la utilización paulatina de las líneas de crédito concedidas se condiciona a la adopción y la aplicación tempestiva por el país afectado de las políticas de corrección de los desequilibrios y del avance efectivo en el ajuste estructural, políticas entre las que están cobrando cada vez mayor importancia las prácticas de transparencia y buen gobierno (como por ejemplo, la reforma global del corrupto sistema bancario turco, o la

ordenación del desbarajuste y la caótica gestión de los presupuestos de la Seguridad Social y de las prácticas presupuestarias y fiscales de las provincias en Argentina).

Esto indica que se ha producido una cierta convergencia respecto a: 1) la necesidad de evitar los traumas derivados de las políticas monetarias hiper-restrictivas, que tienden a agudizar el problema inicial de toda crisis financiera internacional; 2) la conveniencia de moderar los tipos de interés en estas circunstancias, lo que requiere dotar a las IFI's de una masa de maniobra suficiente para acompañar estos programas con políticas de intervención del mercado de cambios que permitan evitar el hundimiento de las divisas, hasta que los programas de reactivación surtan efectos; 3) no se vislumbra el menor tipo de acuerdo, sin embargo, acerca de la necesidad de aplicar controles provisionales a los movimientos de capital en los momentos de crisis, aunque la descalificación tradicional parece haber cedido considerablemente.

En todo este proceso de aprendizaje institucional colectivo tuvo un papel especialmente activo Joseph Stiglitz, que había sido previamente uno de los representantes más autorizados de la crítica académica progresista contra las actuaciones del Fondo. Tras cesar como jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Clinton en 1997, Stiglitz ocupó hasta finales de 2000 el puesto de economista-jefe y Vicepresidente del Banco Mundial, organismo que ha estrechado los lazos de colaboración con el FMI durante toda esta última etapa. Una acción conjunta que está permitiendo la adopción de un nuevo tipo de planes de actuación en los que se combina una actitud mucho más flexible e imaginativa que en el pasado para afrontar las crisis financieras y monetarias, con políticas tendentes a conseguir un "marco integrado de desarrollo" de los países, abandonando los límites que imponía la acción puntual del Banco Mundial sobre la construcción de infraestructuras, y ampliando el abanico de sus programas, hasta incluir políticas de buen gobierno, de modernización legislativa, de recursos humanos y de política social.

Además, en el propio FMI, Stanley Fischer -profesor del MIT y otro de sus críticos académicos tradicionales- desempeña el puesto de director general adjunto, tras haber ocupado también la vicepresidencia del BM a finales de los ochenta, de modo que puede decirse que durante la década de los noventa las IFI's han internalizado en parte las críticas académicas, lo que no deja de exasperar al campo de los antiintervencionistas, que observan que sus críticas a las IFI's pueden resultar contraproducentes, ya que, en lugar de conducir a su supresión o debilitamiento -que es lo que persiguen-, pueden más bien ayudar a reformarlas y reforzarlas.

2.1.3.- Los partidarios del status quo: este grupo se encuentra representado por el Institute for International Finance (IIF, que actúa como representante extraoficial ante las IFI's del mundo financiero organizado). El IIF defiende que las cosas sigan básicamente como están (esto es, ni más, ni menos gobierno en el ámbito internacional) pero es consciente de que, dadas sus atribuciones efectivas, la intervención de las IFI's -por muy correcta y eficiente que resulte- sólo puede controlar o paliar los daños y ayudar lentamente a que los países afectados superen la crisis. Lo que se propugna desde este sector es la cooperación público-privada para resolver los problemas más graves, de modo que en caso de crisis en cadena la capacidad de las IFI's se refuerce con la colaboración del sector financiero privado y la de otras instancias bilaterales y multilaterales para multiplicar el volumen de los recursos movilizados en los programas de rescate. Con ello se obliga al Fondo a extremar las cautelas y

la condicionalidad en el diseño de sus programas, ya que sin tales garantías el sector privado no participaría en tales operaciones: por esta razón, este grupo no comparte la crítica de los antirregulacionistas¹ en favor de la aplicación de un rigor excesivo en los programas de ajuste.

No obstante, este sector de la opinión -alarmado ante el riesgo de la aparición de los primeros casos de fallidos en el mercado mundial de bonos- es perfectamente consciente de que con su receta no se resuelven los problemas más fuertes que tiene planteados actualmente el crecimiento de la economía global, tras la desaceleración de la economía norteamericana y ante el riesgo de un aterrizaje brusco con eventual entrada en recesión. Sobre todo si las perspectivas de futuro inmediato fueran las de un período duradero de crecimiento lento, dado que el elevado nivel de endeudamiento de las empresas y los hogares norteamericanos precisa de cierto tiempo para alcanzar el nivel deseado de ahorro, en un contexto de crecimiento menos rápido que el del pasado decenio, al mismo tiempo que las bolsa digieren el ajuste del valor de las acciones a sus rentabilidades reales a largo plazo, tras la burbuja de la “nueva economía”, que llegó a duplicar los PER (relación entre precio de la acción y dividendo) que los analistas bursátiles menos irresponsables consideran razonables.

Cualquiera que sea el grado de dramatismo o intranquilidad que cada uno haya venido atribuyendo a la situación, la mayoría de analistas ha venido defendiendo que la difícil encrucijada de comienzos de siglo exigía políticas monetarias muy laxas en la metrópoli, para garantizar un crecimiento fuerte y duradero que la aislase, primero, del contagio de la crisis asiática, y que evitase después un aterrizaje demasiado abrupto tras el largo vuelo de nueve años -el mayor de la posguerra- registrado por el crecimiento de la economía norteamericana. Todo ello - se ha venido afirmando-, es posible llevarlo a cabo conjuntamente, mientras no repunte la inflación.

A comienzos de 2001 esta actitud se acompaña de una fuerte presión para que Europa releve a América como locomotora del crecimiento, una vez que las menores expectativas de crecimiento al otro lado del Atlántico -y la caída de la bolsa- ha permitido liberarse del temor a que una política de bajos tipos de interés de intervención deteriore la cotización del euro respecto al dólar⁷. La política generalmente recomendada ahora es la de combinar la liberalización de mercados y el fortalecimiento de la competencia - para combatir el riesgo de inflación-, con bajadas de tipos de interés en Europa algo por detrás de las norteamericanas - hasta que la cotización de ambas monedas se equilibre con su paridad de poder adquisitivo, que, viene a ser casi exactamente de un dólar por un euro-, de modo que una menor fortaleza del dolar ayude a corregir el fuerte desequilibrio de la balanza norteamericana y la de países - como Argentina- que tienen su divisa anclada a esa moneda.

⁷ Paradójicamente, la reacción actual de los mercados ante la política monetaria anticipa desproporcionadamente los efectos de esta política -forma de retroacción, típica de la sociedad “reflexiva”, que no es otra cosa que el correlato sociológico de la teoría económica de las “expectativas racionales” -, respondiendo a la decisión de mantener elevados tipos relativos de interés por parte del BCE con una nueva y profunda caída en la cotización del Euro: el 15 de marzo de 2001, fecha en que El BCE decidió mantener sus tipos de interés en el 4,75%, el Euro cayó de 0,97 a 0,91 dólares, interpretando que la decisión es signo de preocupación por la inflación, en lugar de por el crecimiento de la eurozona. La causa de todo ello es que los mercados de divisas funcionan hoy ciegamente al dictado de la correlación espuria detectada por Schumpeter ¡hace más de sesenta años! entre bajos tipos de interés y futuro relanzamiento económico (1939, vol. 1, p. 32).

Así pues, para todo este sector de la opinión financiera lo mejor que pueden hacer las IFI's es tratar de no empeorar las expectativas, controlar la aparición de los pánicos, y, al mismo tiempo -aunque parezca contradictorio- reducir al mínimo sus pretensiones de fortalecimiento y de regulación de la "arquitectura financiera internacional". Ya se ocupará el sector financiero -afirman- de evaluar la "capacidad de carga de la nueva bolsa Europea", como alternativa parcial a los mercados emergentes durante el próximo bienio -para equilibrar el riesgo temerario en que este sector había venido incurriendo, tanto en ultramar como en la "nueva economía"-, al mismo tiempo que se exige el mayor activismo a las autoridades macroeconómicas y monetarias euroamericanas: más privatizaciones (Seguridad Social, infraestructuras, Cajas de Ahorro); políticas monetarias relajadas; menos déficit; menos impuestos. En suma, menos gobierno y más oportunidades de inversión financiera, ya que se considera que este es el verdadero motor del crecimiento.

Los principales motivos de preocupación financiera han venido siendo la amenaza de que se implanten controles sobre los movimientos de capital y el deseo de que se vuelva pronto a tipos de cambio fijos o semifijos. J. Stiglitz llegó a pronunciarse abiertamente en favor de políticas para desincentivar el "dinero caliente" y para estimular los préstamos a largo plazo -como las tasas y los controles chilenos para limitar el endeudamiento a corto plazo de sus bancos en el extranjero-. Esta posición fue asumida oficialmente por Robert Rubin - cuando era el máximo responsable económico de la Administración Clinton- ante el FMI el 21 de abril de 1999, al mismo tiempo que rechazaba cualquier pretensión de vuelta a una política forzada de tipos de cambio semifijos, dando con ello una de cal y otra de arena a tales pretensiones.

2.2.- REGULACIÓN FINANCIERA Y ESTABILIDAD ECONÓMICA: LA VUELTA DEL CICLO LARGO

En realidad, el miedo a los controles de los movimientos de capitales resulta por completo desproporcionado, ya que en el debate explícito casi nadie se ha mostrado partidario de ellos, excepto bajo determinadas circunstancias muy excepcionales (Stiglitz, 1999, c). Su carácter contraproducente es reconocido por casi todo el mundo y existe amplio consenso en evitar este tipo de medidas siempre que sea posible. Se admite su empleo como política excepcional de última instancia y a muy corto plazo, cuando todas las demás han fallado, con un carácter estrictamente temporal y bajo la condición de no escudarse en ellas para evitar o retrasar las debidas reformas. Lo cual no obsta para que la experiencia de las últimas crisis haya aconsejado al Comité Interino del FMI recomendar la eliminación del conjunto de políticas y de reglas que venían favoreciendo los movimientos de capital a corto plazo, en favor de las inversiones directas y los movimientos de capital más estables, lo que no deja de constituir un cambio considerable respecto al clima dominante en los tiempos del "consenso de Washington".

Porque el problema que se suscita en los momentos de crisis no es principalmente interno, sino externo, de modo que no puede ser resuelto mirando sólo hacia el interior. Cuando en el país afectado por una crisis no existe un compromiso público efectivo con las reformas estructurales -que dote a éstas de credibilidad externa-, la menor duda de los círculos financieros internacionales respecto al cumplimiento de los compromisos previamente asumidos por el país rompe el cordón umbilical que conecta a éste con el mercado global de

capitales, lo que suele producir daños difíciles de estimar, pero generalmente irreparables. La rápida sustitución del Ministro argentino de Economía al hilo de la última crisis de 2000 y la ruptura de la coalición gobernante al proponer el nuevo ministro un programa riguroso de saneamiento señalan hacia el tipo de problemas de fondo que acompañan a las crisis financieras que aparecen en la economía global.

Pero esto no es así porque el mercado globalizado se comporte como un déspota arbitrario, sino porque la Argentina de las dos últimas décadas es un buen ejemplo de fracaso en la consecución duradera del triángulo de restricciones que, según Hall (1986), condicionan hoy el éxito de los grandes programas de política económica: el imperativo de impulsar el crecimiento económico, el de proporcionar una distribución aceptable de la renta y el de conseguir una coalición política que le dé su apoyo. Este nuevo contexto se manifestó con toda intensidad en los países europeos durante la crisis de los años setenta, cuya superación exigió cambios políticos de gran envergadura, tanto en lo que se refiere a los programas de gobierno, como en la orientación y la estructura general del sistema de partidos políticos y de organizaciones sociales.

Probablemente el problema argentino -como el japonés, el mexicano, el indonesio, y, en general, el de los países afectados por las grandes crisis financieras de los años noventa- se encuentre también en este último frente, lo que vendría a demostrar la inadecuación de la estructura tradicional de partidos al nuevo cuadro de restricciones. Obsérvese al respecto que ninguno de los países mencionados dispone de un sistema de partidos internacionalmente homologable. En el caso de la Argentina, el nuevo programa de reforma económica ha requerido el apoyo de una nueva coalición de gobierno, que incluye a las alas liberales de los dos grandes partidos, expulsando del gobierno al partido minoritario de la coalición presidencial

La necesidad de proceder a cambios de gran envergadura en el sistema social y político general -y no sólo de realizar ajustes en los programas económicos- es probablemente lo que explica la lentitud en la resolución de buena parte de los problemas económicos que han emergido durante el último cuarto de siglo, al hilo de la globalización. Esto ha sido contemplado por los círculos victimistas de muchos países -tanto desarrollados, como en vías de desarrollo- como una imposición "imperialista" -y, por lo tanto, inaceptable- del sistema económico capitalista sobre el sistema político democrático. Pero no es así. No es más que la consecuencia de que para beneficiarse de un sistema económico basado en la libertad de iniciativa es preciso adoptar instituciones políticas y económicas acordes con el mismo. Ningún país puede esperar financiar su inversión con el ahorro depositado en los fondos de pensiones de otros países si no está dispuesto a demostrar de forma efectiva su disposición y su capacidad para remunerar esa inversión en la forma acordada y esperada -y, sobre todo, sin someterla al menor riesgo de expropiación-. Esa es la razón de que la reforma del sistema financiero internacional haya entrado progresivamente en las áreas de gobernabilidad económica a las que me referiré más adelante.

En cualquier caso, los miedos financieros más profundos a comienzos del primer decenio del siglo XXI no provienen tanto del frente regulatorio como de la incertidumbre acerca del tipo de ciclos económicos que producirá la economía naciente, en un siglo que arranca marcado precisamente por la globalización, en la que la inestabilidad económica de unas áreas se contagia fácilmente a las restantes, de modo que el control de las fluctuaciones - así como la prevención de las crisis- se convierte en objetivo de interés común.

El largo ciclo de crecimiento norteamericano de los noventa se parece demasiado al japonés de los ochenta, y el hecho de que las burbujas que se formaron durante este último hallan dado lugar a un decenio de recesión -a la que todavía no se le ve salida- hacen temer que nos encontremos ante un tipo de ciclo más parecido al decenal, descrito por primera vez por Clement Juglar en 1860, que al de cuarenta meses descrito por Kitchin en 1923, consagrados ambos por Schumpeter en 1939, para quien las fluctuaciones económicas asociadas a los grandes procesos de innovación -como el de la industria textil en 1790; la del vapor y el acero en 1842; la de la electricidad, la química y los motores en 1897; la de la electrónica y el automóvil en 1945, y la de la informática e internet en 1992-, provocan una gran onda -un ciclo Kondratieff, con una fase alcista y otra descendente⁸ - cada una de las cuales dura en conjunto algo más de cincuenta años y contiene, a su vez, seis ciclos decenales, compuestos cada uno de ellos de tres ciclos de cuarenta meses (I, p. 164-174).

Este último es el ciclo típico de los negocios de la posguerra -período durante el que las fases recesivas han venido durando entre dieciocho y veinte meses-, y está provocado por la excesiva acumulación periódica de existencias seguida de un período de ajuste y caída de la confianza del consumidor durante el cual las empresas reducen su inversión, lo que aboca a la economía a la desaceleración y recesión subsiguiente. Se trata de un tipo de fluctuaciones que son hoy perfectamente conocidas, y, por eso mismo, no producen miedo alguno, ya que disponemos de las herramientas de política monetaria que resultan eficaces para combatir las (no para neutralizarlas del todo, pero sí para minimizar su impacto negativo).

Al abandonar su cargo de Secretario del Tesoro Norteamericano, el economista Larry Summers declaró que los ciclos económicos a los que nos enfrentamos hoy son más parecidos a los de antes de la guerra que a los de la posguerra (*Le Monde*, 21-III-2001). Si esto fuera así -y parece que lo es- con el nuevo Kondratieff que arranca junto a la oleada de innovaciones asociadas a la llamada “nueva economía”⁹ entraríamos también en una nueva serie de ciclos Juglar, contra los que no sirven los mismos remedios a los que estamos familiarizados, ya que todavía no sabemos bien cómo controlar las oleadas de euforia inversora y de “exuberancia irracional” de los mercados de valores. Es más, aquellos remedios pueden resultar contraproducentes, precisamente porque las fluctuaciones largas son fruto de la acumulación de desequilibrios mucho más profundos que los del ciclo Kitchin, y se reflejan en un endeudamiento insostenible de las familias y las empresas, e incluso de los países, como lo indica actualmente la balanza de pagos de Estados Unidos, que ha venido financiando su déficit por cuenta corriente con ingresos de capitales, atraídos por aquella misma exuberancia irracional. En el origen de todos estos desequilibrios se encuentra una errónea estimación por el mercado de capitales del potencial de crecimiento de las innovaciones recientemente introducidas en la economía. Y, precisamente porque los desequilibrios son mucho más profundos que los del ciclo de consumo y de existencias, su

⁸ La fase descendente del cuarto Kondratieff se inició con la crisis de los años setenta. La Revista de Occidente (Rojo *et alia*, 1980) nos encargó a J. Arango y a mi una interpretación histórica y prospectiva para el número inaugural de su nueva época: *Ante los años ochenta*. Yo pensaba que el mejor modelo interpretativo de la dinámica económica de largo plazo de que disponemos es la de Schumpeter. Arango era escéptico. La mezcla resultante se tradujo en un compromiso poco convincente. He desarrollado mi visión de esta dinámica -analizada desde el interior de la empresa, como hacía Schumpeter- en Espina (1998).

⁹ Para una evaluación de la mitología y la realidad en la nueva economía, vid: Espina (1999a).

corrección requiere también períodos de ajuste más largos que los del ciclo de negocios: ¡Dos años más!, titulaba *Business Week* su número de la última semana de abril de 2001.

Si esto fuera así, las políticas monetarias y de tipos de interés tradicionales hace tiempo que habrían estado produciendo efectos contrarios a los deseados, porque la introducción de una nueva oleada de tecnologías habría elevado la rentabilidad esperada del capital y las oportunidades de inversión rentable, elevando con ello también la demanda de capital (en forma de títulos-valores y otros activos de inversión). Esta elevación de la demanda -en la medida en que se mueve por expectativas racionales, orientadas por un análisis realista sobre el impacto previsible de la introducción de las nuevas tecnologías de la información sobre la productividad y de las economías de red sobre la rentabilidad del capital a largo plazo- significa un aumento en el tipo de interés de equilibrio a largo plazo, que no es otro que el que iguala la demanda a la oferta de inversión (y, simétricamente, la oferta a la demanda de ahorro para llevar a cabo tal inversión). En cambio, como consecuencia de la política monetaria practicada -diseñada para combatir el ciclo Kitchin-, los tipos de interés reales no sólo no han venido aumentando, sino que han disminuido hasta niveles mínimos en términos históricos, reduciéndose la oferta de ahorro, como se refleja en las magnitudes macroeconómicas que miden la necesidad neta de financiación de las economías desarrolladas: en el caso de Norteamérica, el ahorro neto de los hogares -que se había mantenido entre el 2% y el 4% del PIB desde los años sesenta, fue negativo durante la segunda mitad de los noventa (hasta alcanzar un mínimo del -6% en 2000, como señalaba *The Economist*, el 10 de Marzo de 2001).

Además, los accionistas han mostrado durante todo el decenio una abierta preferencia por la financiación de nueva inversión a través del endeudamiento -para no diluir sus derechos y para controlar mejor a los gestores-. En consecuencia con ello, el mercado de capitales ha venido considerando que las empresas que no se endeudaban fuertemente era porque no disponían de oportunidades de crecimiento, y que sus títulos ya no tenían recorrido alcista. Por esta causa, el aumento del volumen de recursos propios a través de la bolsa americana se ha traducido en un movimiento simétrico de endeudamiento empresarial masivo.

Así pues, la divergencia entre tipo de ciclo y política aplicada ha hecho que el componente de inflación de la demanda de inversión haya pasado prácticamente inadvertido, y que la política monetaria haya caído en el mismo error cometido por Benjamín Strong, gobernador de la FED antes de la crisis de 1929: ignorar que la burbuja de los precios en el mercado de valores significaba que se estaba registrando un proceso de sobreinversión, enmascarado bajo la ficción de una inmensa sobrevaloración de los PER de las acciones (relación entre precio de la acción y dividendo, que ha llegado a situarse entre 45 y 50¹⁰, frente a un promedio secular de 15), que ha facilitado desproporcionadamente la financiación de la llamada nueva economía.

¹⁰ Véanse las discusiones entre Jeremy Siegel -profesor de Wharton y autor del bestseller *Stocks for the long run*- y R. J. Schiller -profesor de Yale y autor del no menos vendido *Irrational Exuberance*- sobre el suelo al que previsiblemente caerán los PER. Para Schiller, las cotizaciones son todavía demasiado elevadas. Para Siegel, el PER 21 del índice S&P 500 a finales de abril ya es razonable, pero nadie garantiza que lo razonable vaya a imponerse ahora tampoco. Si hubo exuberancia irracional, también puede haber ahora miedo psicológico. Véase el debate en:
<http://knowledge.wharton.upenn.edu/index.cfm?fa=viewfeature&id=351>.
<http://knowledge.wharton.upenn.edu/index.cfm?fa=viewfeature&id=577>.

De este modo la política monetaria practicada habría venido impulsando todavía más el ritmo de la inversión monetaria, ya de por sí muy elevada, como consecuencia de la elevación de las oportunidades y expectativas de beneficios. Ello habría conducido a un exceso de inversión, documentada en los correspondientes títulos-valores de activos. Dada la escasez de ahorro, este desequilibrio habría tenido que compensarse elevando la cotización de tales títulos en el mercado a nivel estratosférico (tanto más estratosférico cuanto mayor novedad supusiera la presencia de las empresas en los “nuevos mercados”, ya que, cuanto más nuevos y desconocidos, más apropiados resultaban para la especulación). La diferencia entre la elevación de la tasa de inversión y el descenso en la tasa efectiva de ahorro se habría colmado con la aparición de una burbuja en el mercado de acciones que habría neutralizado de forma ficticia la escasez de ahorro para financiar la nueva inversión. Esto ha sido explicado como el triunfo secular del sistema de financiación norteamericano -a través del mercado de valores- del mismo modo que durante la década anterior el *boom* japonés se había explicado como el triunfo definitivo del tipo de *management* practicado por las empresas y la política industrial de aquel país.

Puede decirse que el sector de intermediación financiera se ha comportado en este caso como el catalizador de la burbuja, ya que sus ingresos dependen del movimiento y el valor de las transacciones de valores en el mercado, sin que se vean penalizados por el fallo en sus predicciones o recomendaciones: la superposición, en muchos casos, de su condición de gestores de patrimonios, prescriptores-calificadores de las oportunidades de inversión, y agentes de intermediación ha resultado explosiva. La estructura de este mercado ha desaconsejado durante toda la década a los intermediarios recomendar vender o abandonar títulos. Se ha dicho, con razón, que cuando el dinero -y los intermediarios- no tienen otro lugar adonde ir más que hacia arriba, la espiral de precios resulta estratosférica. Una espiral que se ha visto arrastrada en este caso por la llamada “manada electrónica”, que olvidó hace ya tiempo los fundamentos del valor económico de los activos, que no son otros que su capacidad efectiva para producir un flujo continuado de beneficios: primero fueron los bonos basura; después los *hedge funds* y, más tarde, los nuevos mercados.

Este es un buen motivo para recomendar nuevas zonas necesitadas de regulación, tanto prudencial, como para prevenir y evitar la contaminación de intereses contrapuestos confiados a los mismos agentes económicos -que actúan en el mercado como intermediarios de un principal, que no es otro que el cliente de estas entidades financieras. Hasta ahora se confiaba en que las llamadas “murallas chinas”, establecidas voluntariamente -con el propósito de impedir el uso de información privilegiada y que los analistas de riesgos se comunicasen con los de bolsa- en el interior de los bancos de inversión para impedir contagios entre los departamentos de análisis y de mercado bastaban para evitar la contaminación de los análisis¹¹. La última burbuja financiera del siglo veinte demuestra que esto no es suficiente: las oportunidades de negocio derivadas de unas previsiones optimistas han terminado por arrastrar a los analistas, asfixiando cualquier tipo de cautela, y como esta ha sido la tónica general -debido al efecto manada-, nadie se ha visto penalizado cuando las previsiones se han demostrado infundadas (salvo los gobernadores de los bancos centrales, que son ahora el chivo expiatorio).

¹¹ En España, tras el escándalo de *Gescartera* estas medidas se adoptaron en la LEY 44/2002, de 22 de noviembre, de *Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. BOE núm. 281, 23 noviembre 2002.

Esto es, durante el decenio de los noventa, frente a una fuerte elevación de las oportunidades de inversión en Norteamérica, la remuneración del ahorro se habría reducido artificialmente por causa de la política monetaria, de modo que el desequilibrio entre oferta y demanda de capital (o sea, entre demanda y oferta de ahorro) se habría reflejado en la burbuja que ha venido hinchando los precios de los activos mobiliarios, de la misma manera que sucedió hace diez años con los activos inmobiliarios japoneses. Esa es la burbuja que se empezó a desinflar a comienzos de 2001, que permanecerá activa hasta que se reencuentre el equilibrio entre los precios y la remuneración de los activos de inversión a largo plazo. Como se ha invertido en exceso -del mismo modo que ya sucediera en el siglo XIX con los ferrocarriles en EE. UU., a lo largo de tres oleadas sucesivas-, de lo que se trata ahora es de achatarrar buena parte de la inversión y de los títulos valores emitidos -y prescindir de parte del empleo contratado-, lo que conduce a la aparición de un “efecto riqueza negativo” -tanto más negativo, cuanto más bajo sea el nivel de resistencia en que finalmente se establezca el índice de la bolsa, aunque los analistas más razonables no esperan que el PER medio pueda superar a largo plazo el nivel 20-, que dejará a hogares y empresas en una posición de endeudamiento insostenible a medio plazo, lo que obligará a una larga dieta de ahorro -para equilibrar el balance societario y familiar- que sólo en parte puede paliarse mediante la reducción de impuestos de la nueva administración republicana, que puede plantear problemas fiscales si la desaceleración del crecimiento repercute fuertemente sobre los ingresos públicos. La tarea a la que se enfrenta en 2001 la economía norteamericana -y, contagiada por ella, la de muchos otros países- es bastante más compleja, ya que implica:

1) Achatarrar buena parte de los títulos valores y los múltiples *chiringuitos.com* creados en la etapa especulativa, que no fueron otra cosa que pseudo-empresas utilizadas como soporte para la emisión de masas ingentes de papel, con las que se colmó el desequilibrio entre oferta y demanda de títulos- valores¹². Aunque la elevación de las oportunidades de inversión fuera real, el aumento efectivo no fue tanto como el de la demanda de valores -porque los emprendedores son un bien escaso y su reproducción consume tiempo-, de modo que el mercado financiero realizó el arbitraje de este desequilibrio echando mano de entelequias empresariales. Ese es el gas con el que se hinchó la burbuja financiera, especialmente visible en los llamados nuevos mercados, que se desinflaron rápidamente a comienzos de 200. Pero, al desinflarse, el efecto riqueza se hizo negativo; cayó la demanda de consumo y aumentaron las existencias, lo que agudizó el exceso de inversión en las empresas de la economía real.

¹² “La demanda de los inversores era tan fuerte, que no teníamos qué venderles”, confiesa Henry Blodget, el analista de Internet de Merrill Lynch, elegido como el mejor de la industria durante la fiebre de oro. “Si Merrill hubiera tenido un analista emitiendo premoniciones sobre el apocalipsis, no hubiera atraído a firmas tecnológicas como clientes para las ofertas públicas mas lucrativas de Wall Street”. El análisis del cambio de coyuntura es bien sencillo: “Las cosas cambian. El mercado pasó de decir: nos gustan las empresas que crecen rápidamente aunque pierdan mucho dinero, a decir: queremos ver ganancias. Es muy difícil prever un cambio de 180 grados como este” (*The New York Times-El País*, 24-IV-2001, p. 22). Sin embargo, la sobreinversión era fácilmente previsible: el 97% de la fibra óptica instalada no cuenta con perspectivas de demanda futura. Sólo en el sector de telecomunicaciones se estima que se producirán pérdidas por valor de 150.000 millones de dólares del capital invertido, repartidas así: 30.000 para los bancos, 40.000 para los bonistas y 80.000 para los accionistas (*El País*, 13-V-2001).

2) El aumento de la morosidad del consumidor y de las empresas desequilibró los balances de los bancos. Felizmente, en el caso americano la financiación de las empresas depende sobre todo de la bolsa y no de los bancos, como ocurría en Japón, de modo que el ajuste del valor de los balances en este caso no llegó a arrastrar al sistema bancario. En cambio, la posición de los bancos americanos estaba mucho más comprometida en la financiación del crédito al consumo, y se están viendo afectados por la reestructuración de la deuda de los consumidores, que cuentan con óptimas oportunidades para hacerlo a través del capítulo siete del Código americano de quiebras.

3) Una cierta contracción del crédito resultaba, pues, inevitable, por mucho que la FED se empeñara en combatirla, porque hasta que no aumente el tipo de interés real, tampoco lo hará el ahorro, y en ausencia de tal aumento el ajuste podría eternizarse. Hay que tener en cuenta que, por contraposición a lo que sucede en Japón -país con una población muy envejecida y con pautas de consumo y ahorro conservadoras-, en Norteamérica apenas existe riesgo de exceso de ahorro.

4) Un precio de los recursos financieros más acorde con las tasas de retorno razonablemente esperadas -aunque no tan elevadas como las alimentadas durante el *boom*- abocan a una reestructuración empresarial amplia, que seguramente tomará algún tiempo, dado que la innovación también ha elevado las posibilidades de mejorar la productividad del trabajo.

5) La gran flexibilidad laboral y de mercado existente en Norteamérica está facilitando el ajuste -como lo demuestran las noticias sensacionalistas sobre despidos en masa y las estadísticas sobre despidos colectivos-. Durante algún tiempo, esto elevará el desempleo y, con él, caerá de nuevo la confianza del consumidor, superponiendo una fase recesiva del ciclo de negocios a la del ciclo decenal de inversión.

¿Cuándo terminará todo esto? Para Olivier Blanchard la intensidad del ajuste será inversamente proporcional al aumento de la productividad efectivamente incorporado por la nueva economía al sistema productivo, impacto que todavía está por evaluarse: si no es tan alto como se había venido estimando, las consecuencias pueden ser terribles (*El País*, 16-III-2001). No valdría de nada apelar al activismo monetario para hacer de Europa la locomotora alternativa. Sería como atiborrarse de antibióticos para curar una gripe que se cura con tiempo. En 1978 ya se intentó que Alemania hiciera de locomotora y en 1988 se le pidió a Japón. El resultado fue que no se corrigió nada y que las presuntas locomotoras descarrilaron (*The Economist*, 27-4-2001).

2.3.- LA POSICIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y DEL BANCO MUNDIAL

La posición sostenida inicialmente por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI's) a lo largo del debate que ha ocupado buena parte del decenio anterior estaba orientada por el llamado "consenso de Washington", al que se había llegado tras la primera gran crisis de la deuda en los años setenta. Según Stiglitz (1998, a), esta doctrina consistió en imponer a los países menos desarrollados un tipo de políticas macroeconómicas en las que se hacía un énfasis casi exclusivo en la liberalización de los mercados (liberalización comercial, desregulación y privatización), "sin dar la más mínima importancia a las políticas de introducción de competencia efectiva y de regulación del sector financiero -y de otros muchos

ámbitos de la actividad económica-, siendo así que este último resulta imprescindible para actuar como verdadero *cerebro* de las economías: seleccionando a los utilizadores más eficientes de los recursos ahorrados; monitorizando el uso de los mismos; minimizando el riesgo; proporcionando liquidez, y distribuyendo información”.

El proceso de privatización fulminante de las antiguas economías comunistas se impulsó, por ejemplo, bajo el supuesto de que “la creación de nuevos derechos de propiedad conduciría a la eliminación de la ineficiencia, porque se suponía que bastaba para conseguirlo con el simple comportamiento de los propietarios, dirigido a maximizar beneficios”. La realidad fue bien distinta, ya que, en palabras del propio Stiglitz (1987) : “en ausencia de una infraestructura institucional adecuada, las grandes empresas privadas experimentan el mismo tipo de problemas, retos y desencuentros entre agente y principal que las públicas, y la probabilidad de que alcancen un equilibrio cuasi-Pareto-eficiente es mínima”¹³. Por eso, asegura Stiglitz (1998, a), ”hubiera sido preferible una reestructuración más ordenada y el establecimiento de una infraestructura legal e institucional efectiva (en materias tales como los contratos, la legislación sobre insolvencias y quiebras, el gobierno corporativo y la competencia) con carácter previo o, al menos, simultáneo, a la privatización”. La aparición de una verdadera “economía virtual” en Rusia (Gaddy-Ickes, 1998), la crisis subsiguiente y la amenaza que introdujo sobre las perspectivas de crecimiento económico a largo plazo fue el precio pagado por estos errores, cuyas implicaciones políticas y sociales no son irrelevantes (Gray, 1998)¹⁴.

Es más, puede decirse que la dinámica especulativa y de capitalismo financiero impulsados por la ortodoxia de las políticas practicadas en el clima del “consenso de Washington”, al abrir con demasiada celeridad nuevas fronteras a la inversión financiera, sin la consiguiente maduración y perspectivas razonables de rentabilidad a largo plazo de los proyectos de inversión efectiva, pudo ser en parte responsable de la dinámica de crecimiento alocada en que se formó la burbuja de la economía norteamericana, cuyo fuerte ritmo de crecimiento durante nueve años de expansión ininterrumpida se vio espoleado inicialmente por este proceso, cuya fragilidad se puso de manifiesto de repente al término del decenio, con la consiguiente amenaza de hundimiento.

A la vista de los efectos desestabilizadores de la rápida escalada financiera de los años noventa, no es extraño que el *leit-motiv* del debate sobre la “nueva arquitectura financiera internacional” haya consistido en afirmar la necesidad de adoptar regulaciones internacionales y de desencadenar mecanismos de armonización en un conjunto de ámbitos hasta ahora regulados exclusivamente por los Estados, pero cuyo funcionamiento produce externalidades que afectan con toda su intensidad al buen funcionamiento del conjunto del sistema económico internacional y que exigen, por lo tanto, actuaciones conjuntas de cooperación y regulación (Dixit-Olson, 1996).

¹³ En casi todas las reformas políticas que benefician a la inmensa mayoría existe al menos un grupo reducido de intereses particulares que sale perdiendo (vid. Stiglitz, 1998, b). En el caso ruso, la pérdida derivada de la regulación habrían afectado directamente a los “osos” de la nueva oligarquía (Krugman, 1998, c y Dinello, 1998).

¹⁴ Para Stiglitz (1998, a), la precipitación con que se actuó en esta materia se explica por la incertidumbre sobre la continuidad de la reforma privatizadora en Rusia. La confrontación entre sistemas económicos durante la guerra fría explicaría también la tardanza en reconocer la necesidad de regulación financiera a escala global.

La crisis asiática fue el último ejemplo de este tipo de externalidades y amenazas de desestabilización para el conjunto de la economía global. Por eso mismo, el gran mérito de la crisis financiera internacional de 1997-98 consistió precisamente en poner de acuerdo por primera vez a los líderes de Europa y América -mayoritariamente socialdemócratas- sobre la necesidad de acometer la tarea de dotar de una mínima estructura al sistema económico global, porque la lógica indica que la tarea del cirujano, del bombero o del fontanero sólo resultan eficaces cuando se limita a actuar en última instancia, como complemento de las tareas de prevención y buen diseño arquitectónico, proceso que no podía realizarse sin una redefinición previa del papel del Estado en el crecimiento económico y de los mecanismos de intervención utilizados para hacer que el mercado funcione de manera eficiente y alcance objetivos de bienestar (Rapaczynski, 1996 y Stiglitz, 1998, a).

Para el FMI, la crisis asiática fue el resultado de la interacción de serias limitaciones regulatorias en el sistema global con sistemas financieros nacionales muy defectuosos y con formas deficientes de gobierno -tanto público como empresarial-. La aparición de la crisis hizo aflorar graves debilidades que habían permanecido ocultas -debido a la magnitud de los flujos financieros, alentados por el contexto de sobreinversión al que ya nos hemos referido-, al inadecuado control de riesgos por parte de los inversores extranjeros y a la debilidad de las prácticas de supervisión bancaria en los países acreedores. La invasión de ingentes flujos de préstamos a corto plazo -con la contrapartida de la correspondiente masa de deuda- produjo sobreinversión empresarial en las áreas emergentes -antes de desplazarse hacia la metrópoli, para inflar la nueva economía-, aparición de burbujas y deterioro de la calidad de los créditos, y puso de manifiesto la existencia de problemas mucho más fundamentales como: la inexistencia de sistemas nacionales de regulación y supervisión bancaria; la continua interferencia política en la actividad empresarial, y la ausencia de pautas de conducta sanas en lo que se refiere a la asignación del crédito. Además, las entradas de capital a corto plazo se vieron impulsadas por unas políticas de tipo de cambio que se consideraban, *de facto*, como garantía del anclaje de las monedas al dólar. La forma en la que se liberalizaron los movimientos de capital contribuyó a la debilidad del sector financiero y aumentó la vulnerabilidad de los países a los bruscos cambios de humor de los inversores.

Esta vulnerabilidad se puso de manifiesto por primera vez cuando el crecimiento se desaceleró en 1996, como consecuencia del deterioro de la relación real de intercambio y de la pérdida de competitividad provocada por el anclaje de los tipos de cambio al dólar en muchos países -en un contexto de rápida apreciación de esta moneda-, que debilitó a los sectores financieros nacionales. Su sobrereacción actuó como un nuevo freno al crecimiento. Como los balances de los bancos estaban desequilibrados por el excesivo peso de los pasivos a corto plazo, su crisis resultó inevitable. Para el Director General del F.M.I de entonces, lo más llamativo del episodio fue la velocidad y la virulencia con que la crisis se difundió a lo largo de la región y amenazó al conjunto de la economía mundial. Esto se debió: “1) al defectuoso funcionamiento del sistema financiero global, que dirigió amplios flujos de capital muy volátil hacia Asia; 2) al efecto de diseminación, debido a los contactos y relaciones comerciales y financieras entre países; 3) a un verdadero efecto de contagio: la crisis en un país induce a los inversores a reevaluar los fundamentos económicos en los otros países, y, 4)...a la profundización de la crisis japonesa” (Camdessus, 1999, a).

Ante el carácter de las causas aducidas, el examen detallado de la actuación del Fondo en cada uno de los países constituye una buena síntesis de lo que hemos aprendido durante el decenio acerca de las políticas de salvamento, por contraposición a lo poco que sabíamos

antes de la crisis de Asia, como se puso de manifiesto en los debates celebrados en la Brookings Institution a partir del primer análisis y evaluación política realizado por Furman y Stiglitz (1998). El Comunicado del Consejo ejecutivo del FMI de diciembre de 1998 fue la mejor prueba de que los pros y contras de cada medida y el carácter tempestivo o intempestivo de su aplicación en cada momento estaban ya sirviendo de base para orientar los trabajos de prevención en el futuro, y para elaborar nuevos criterios sobre prevención y gestión de las crisis.

Es notable señalar, sin embargo, que la opinión antirregulacionista -especialmente la de aquellas ramas del sector financiero que se habían incorporado más alegremente al efecto *bandwagon* producido por la fiebre de los mercados emergentes, olvidando cualquier precaución e incurriendo en los mayores errores de control de riesgos- fue el que mostró en aquella ocasión el máximo interés en inculpar a los operadores de la crisis -esto es, a las IFI's- de sus propios errores y en autoexonerarse de los mismos, puesto que toda crisis de este tipo es en realidad una suspensión de pagos, aunque encubierta, debido a la inexistencia de esta figura en el derecho mercantil internacional. Pero, por mucho que sea encubierta, es bien sabido que en toda suspensión de pagos los acreedores acaban asumiendo la responsabilidad de las mayores quitas y esperas en función de su comportamiento previo en materia de control de riesgos y establecimiento de garantías. O al menos esto es lo que se supone que debe ocurrir, si aplicamos a este ámbito la misma lógica de la *Regla de Prioridad Absoluta* del Código norteamericano de Quiebras.

En este tipo de crisis internacionales las devaluaciones funcionan *de facto* como una especie de quita que se aplica con carácter general a las inversiones más estables (que, sin embargo, pueden recuperar su valor con el tiempo, si tras los ajustes derivados de la crisis los países recuperan su capacidad de crecimiento), y a las inversiones en bolsa, pero no a la parte del capital más volátil (por ejemplo, a los créditos a corto plazo denominados en divisas, que son los que más crecen cuando se avecina el peligro, pero al precio de tipos de interés confiscatorios, y de la constitución de sólidas garantías, con las que se cubre el riesgo de devaluación) (Fischer, 1999, b). De hecho, muchas de las críticas dirigidas al FMI por no haber sabido cumplir su papel de garante del tipo de cambio -¿como si en tales circunstancias tal cosa fuese factible!- tienen indudablemente una motivación autoexculpatoria por parte de los agentes financieros más proclives hacia la actividad especulativa.

Sin embargo, a medio plazo lo más relevante no es la actuación de las IFI's en su función de bomberos y fontaneros de la crisis -imprescindible, y siempre perfectible-, sino extraer de ellas las debidas consecuencias para el sistema financiero global en el futuro. Es cierto que en el momento mismo de la alarma de crisis las tareas de contención y rehabilitación eran prioritarias, porque los grandes sobresaltos históricos ponen en juego la capacidad de dirección manual de los asuntos, pero marcan también el tiempo de las tareas de rediseño del sistema internacional, que han precedido siempre a las etapas de crecimiento armónico y a largo plazo en las que se ha basado el progreso del bienestar global. Como enseguida veremos, las IFI's aprovecharon la experiencia del decenio para realizar el aprendizaje y dotarse de nuevos instrumentos de acción para las situaciones de emergencia que ya se están utilizando y poniendo en práctica frente a la aparición de tales contingencias, como lo demuestra su actuación ante las crisis turca y argentina. El problema es que el progreso en materia de regulación de los aspectos arquitectónicos de la globalización se detuvo en el mismo momento en que la amenaza de derrumbe general se alejó en el horizonte, al resolverse la crisis asiática -aprovechando la movilización liderada por el movimiento

“antiglobalización”, que ha actuado objetivamente en todo esto como una verdadera palanca en favor de los sectores más antirregulacionistas-, y que, mientras tanto, tomó posesión la nueva administración norteamericana, cuya actitud antiregulacionista es todavía más firme que la que estuvo vigente hasta 1992: la idea defendida por el nuevo Secretario del Tesoro ante los órganos de dirección de las IFI's en la primavera de 2001 es que el Fondo sólo debe participar en operaciones de salvamento de crisis si los países afectados han aplicado previamente las reformas adecuadas para que las crisis no ocurran. Ahora bien, la pregunta relevante seguirá siendo: ¿Qué sucede cuando éste no es el caso y aparece una crisis con capacidad de contagio para el conjunto del sistema?

2.4.- LA NECESIDAD Y LAS LÍNEAS DE LA REFORMA

El resumen de la filosofía extraída de la crisis por el FMI, sintetizada por Fischer (1999, c), fue presentado por Michel Camdessus (1999, b) ante la International Foreign Association en Nueva York, en un acto que parecía entonces el enunciado de un compromiso programático, pero que se convirtió prácticamente en un discurso de despedida, en el que el anterior Director General del Fondo sintetizó en siete principios su “testamento” en materia de política regulatoria:

1) No se puede volver a las políticas de control de tipos de cambio: el sistema financiero internacional debe basarse en un mercado de capitales integrado y abierto¹⁵.

2) El buen gobierno va a ganar una prominencia creciente en la vida internacional, y el buen gobierno se basa en la transparencia y la responsabilidad, tanto en la esfera pública como en el ámbito privado.

3) Un sistema financiero *internacional* saludable sólo puede existir si las instituciones financieras *nacionales* son también saludables, y para ello los sistemas *nacionales* deben aplicar mecanismos *internacionalmente* normalizados de regulación financiera y supervisión bancaria.

4) Es necesario crear incentivos para que el sector privado persiga la búsqueda de oportunidades en los mercados mundiales, pero comparta también equitativamente los riesgos y las responsabilidades que puedan aparecer.

5) El concepto de buen gobierno debe complementarse con un compromiso de aplicar sólidas políticas sociales y de desarrollo humano.

6) Sin necesidad de crear una arquitectura demasiado espectacular, resulta claro que un crecimiento equilibrado y una mayor estabilidad en el sistema monetario internacional implican intensificar la cooperación entre los países industriales líderes y crear mecanismos reforzados para materializar esta cooperación.

7) Las IFI's deben ser reforzadas.

Este último punto era entonces el aspecto crítico de la reforma. En lo que se refiere al FMI, las necesidades más urgentes consistían en:

¹⁵ Robert Rubin, lo expresó así: “La comunidad internacional no debería proporcionar financiación excepcional a gran escala a países que practican costosas políticas de anclaje del tipo de cambio”, *FT*, 22-abril-1999.

A) Asumir funciones de prestamista de última instancia, sin convertirse por ello en un banco central global: un tímido avance en esta dirección lo dio el Consejo Ejecutivo al aprobar el 23 de abril de 1999 la creación de un mecanismo de financiación de emergencias, las *Contingent Credit Lines*, para permitir al FMI actuar con rapidez y anticiparse a las crisis otorgando préstamos a gran escala (hasta cinco veces la cuota del país, e incluso más, en circunstancias críticas) a corto plazo (hasta 18 meses) para “hacer frente a necesidades excepcionales de financiación de la balanza de pagos que sean consecuencia de repentinas perturbaciones debidas a pérdidas de confianza de los mercados por efectos de contagio”. El nuevo instrumento se denominó: *The Supplemental Reserve Facility (SRF) and Contingent Credit Lines (CCL)*, porque el modelo para el nuevo esquema había sido la *SRF*¹⁶, que ya había sido ensayada con éxito en las crisis de Corea, Rusia y Brasil, con la peculiaridad de que, para neutralizar el riesgo moral, por estos préstamos el Fondo exige un tipo de interés superior al de las operaciones ordinarias (con una prima entre 300 y 500 puntos básicos), y que la *CF* sólo puede dirigirse a países que hayan adoptado las mejores prácticas preventivas y de ajuste. El ministro británico, Gordon Brown, propuso a este respecto definir de forma explícita un conjunto de reglas de conducta para las crisis - o sea, un Código de Buenas Prácticas sobre Crisis Financieras Internacionales- que obligase al propio Fondo y que tipificase el tipo de programas y la forma de supervisión de su cumplimiento efectivo exigible a los países beneficiarios de estas acciones en circunstancias de crisis. Robert Rubin se pronunció, en cambio, por una actuación “caso a caso” y rechazó la idea del código, de modo que la aplicación de los nuevos instrumentos, al menos durante esta primera etapa, se está llevando a cabo “con el timón en la mano”, y no bajo el piloto cuasiautomático de reglas previamente adoptadas, transparentes y predecibles para todos los participantes.

B) En segundo lugar, el Comité Interino de Ministros del FMI decidió en septiembre de 1999 transformarse en verdadero Consejo ejecutivo (CMFI), facultado para actuar como cabeza política de la nueva arquitectura financiera global. La contrapartida de estas nuevas facultades ejecutivas consistió en adoptar una regla general de funcionamiento transparente - sometiendo, además, al Fondo a evaluaciones independientes, públicas y periódicas-, y todo ello sin perder sus actuaciones el grado de confidencialidad imprescindible para algunas de las tareas propias del prestamista de última instancia (como sucede actualmente, por ejemplo, con la FED). El CEMFI celebra una reunión anual, la tercera de las cuales tuvo lugar en abril de 2001.

La propuesta de convertir al FMI en prestamista de última instancia había sido desarrollada por Stanley Fischer (1999, a y b) siguiendo las orientaciones clásicas de Bagehot (1873). Sin embargo, al no poderse apelar en el sistema financiero global a una entidad emisora de dinero, el modelo histórico para las nuevas funciones del Fondo se inspira más bien en la experiencia del banquero J. P. Morgan, que actuó *de facto* como prestamista de última instancia y gestor de la política del tipo de cambio de los EE.UU. durante la crisis de la deuda pública de 1895 a petición del Presidente Grover Cleveland. Como sucedió durante los años noventa en varios países emergentes, también entonces la política de anclaje del tipo de cambio -al asumir EE.UU. el patrón oro- había sido adoptada en 1879 por el Congreso americano sin regular previamente el sistema bancario -y sin disponer siquiera de un Banco Central-. En la crisis monetaria de 1907, que estalló tras la quiebra del *Knickerbrocker Trust*, Morgan siguió él mismo las orientaciones de Bagehot e intervino -a

¹⁶ De hecho, la decisión por la que se aprobaron las *CCL* es una enmienda a la n° 11627-(97/123), que aprobó la *SRF* el 17 de diciembre de 1997.

instancias ahora del Presidente Theodore Roosevelt- salvando a un banco solvente pero amenazado por el pánico. Naturalmente, el inmenso poder desplegado en esas circunstancias por un simple particular produjo escándalo e hizo ver que la función de inyectar liquidez en las crisis y de supervisar el funcionamiento de los sistemas bancarios son bienes públicos que sólo pueden gestionarse adecuadamente por instituciones también públicas, como el Sistema de la Reserva Federal, que, no se crearía hasta después de la desaparición de Morgan en 1913 (Strouse, 1999).

En el caso del FMI, el carácter público de la institución está garantizado, pero la limitación de los fondos disponibles -incluso con el aditamento de las líneas SRF y CCL- exige una colaboración estrecha con los suministradores privados de fondos, que puede resultar contradictoria con su papel de agente garante del bien público global, lo que implica disponer de la facultad de imponer cierta disciplina entre los acreedores en caso de crisis. Resulta, por ello, imprescindible un aumento de los recursos financieros propios del FMI mediante un aumento de las cuotas que respete los principios constitutivos, adaptando los criterios para su determinación a la situación actual, para lo cual se cuenta ya con una evaluación externa que se hizo pública en Septiembre de 2000.

La mejor definición disponible de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI), y de los mecanismos de regulación, la dio el ministro del Tesoro británico, Gordon Brown, sintetizando la idea en cinco códigos de buenas prácticas (CBP):

1) El código sobre transparencia en las políticas fiscal, financiera y monetaria de los países, basado en las conclusiones de tres grupos de trabajo del FMI -reunidos bajo la presidencia de Mervyn King, del Banco de Inglaterra- que fueron presentadas a la reunión de su Comité Interino de 5 de Octubre de 1998.

2) El Código sobre orientaciones e instrumentos para la gestión de las crisis financieras internacionales, condicionando la intervención del FMI al respeto por parte de los países afectados de las buenas prácticas y los compromisos incorporados a los programas elaborados con la participación del propio Fondo (o doctrina de la condicionalidad).

3) El Código sobre regulación de los sistemas financieros nacionales y sobre supervisión bancaria, elaborado por un Comité Permanente de Regulación Financiera Global, a partir de las conclusiones del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS)¹⁷.

4) El Código sobre conducta, gestión y gobierno de las empresas, elaborado por la OCDE.

5) El Código sobre política social y de cooperación para el desarrollo, redactado por el Banco Mundial.

¹⁷ Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS) fue creado en 1974 por los gobernadores de los bancos centrales del grupo de los diez y se ha venido reuniendo regularmente tres o cuatro veces al año desde entonces. Su objetivo inicial fue elaborar y aconsejar indicadores adelantados de alarma para evitar quiebras como la del banco alemán Bankhaus Herstatt. En julio de 1988 se alcanzó el "Acuerdo de Capital de Basilea", por el que se establecieron normas comunes para la medición de la suficiencia de capital de los bancos. Entre 1999 y 2000 se elaboró un nuevo proyecto, sometido a consulta durante el primer trimestre de 2001. En junio de 1996 la cumbre del G7 celebrada en Lyon solicitó al Comité la elaboración de una "norma" mínima sobre supervisión bancaria en los mercados emergentes.

6) Finalmente, aunque todavía no pueda hablarse de un Código, existe un conjunto de cuestiones relacionadas con el buen gobierno de la economía -conectadas, a su vez, con la calidad de las instituciones responsables de la política económica- que han comenzado a tratarse a medida que se han presentado en relación con la problemática de resolución de las crisis.

2.5.- LA ELABORACIÓN DE LA NUEVA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL.

Hasta la primavera de 2001, los avances en el diseño y aplicación de la NAFI, agrupados por materias relacionadas con esos seis “códigos de buenas prácticas” han sido los siguientes:

2.5.1.- Transparencia y Prevención: El primero de tales códigos fue adoptado por el FMI en su reunión de abril de 1998 y quedó complementado en la primavera siguiente con un Manual de aplicación. El Código y el Manual de Transparencia Fiscal -de adopción voluntaria para los países- regula la actuación de los sujetos soberanos en lo concerniente a cuatro grandes áreas o principios generales: 1) Una clara definición de funciones y responsabilidades, con separación de papeles y entre el gobierno, el Banco Central, los entes reguladores y el resto de la economía, y con un marco legal y reglamentario transparente en la correspondiente materia (fiscal, presupuestaria, financiera, monetaria y de supervisión bancaria). 2) El acceso del público a la información, garantizando la publicación en calendarios prefijados de información sobre la actividad pasada, actual y proyectada de los gobiernos y los entes con atribuciones en cada uno de aquellos ámbitos, incluyendo todas las “actividades cuasifiscales” encomendadas a entidades no gubernamentales. 3) Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto, así como en la rendición de cuentas tanto del presupuesto como de las políticas fiscal, financiera, bancaria y monetaria, especificando sus objetivos, previsiones, bases, cuadros macroeconómicos y principales riesgos, así como procedimientos explícitos de ejecución del gasto aprobado y de actuación de los entes que garantizan el cumplimiento de la regulación, de las sanciones impuestas y las decisiones adoptadas por los mismos. 4) Evaluación independiente y con garantías de integridad de las cuentas y las estadísticas del presupuesto del Estado y las de los restantes entes, así como sobre el control democrático de estos últimos.

La adopción de éste Código de Transparencia Fiscal es voluntaria para los países y en buena medida recoge las mejores prácticas observadas actualmente en cada una de estas materias por algún país, sin que ninguno las aplique íntegramente todavía. Se trata, por tanto, de un modelo ideal y consensuado de lo que la comunidad internacional entiende actualmente por buen gobierno, del que el propio Código ofrece una versión simplificada - como orientación para los países en vías de desarrollo- que contiene 24 “requisitos o normas mínimas de transparencia fiscal”.

El Fondo estableció enseguida sistemas normalizados para la disseminación internacional de datos, tanto generales -GDDS, sistema adoptado a finales de 1997- como especiales, sobre reservas internacionales -SDDS, adoptado en marzo de 1999-; actualizó el Manual sobre Estadísticas Financieras de los Gobiernos (GFS) -cuya anterior versión era de 1986- y las armonizó con el Sistema de Cuentas Nacionales de 1993; emprendió también la

tarea de presentar casos de estudio sobre el cumplimiento del Manual¹⁸, y ha venido ofreciendo periódicamente un estado de la cuestión, a través de los informes sobre la observancia de códigos y normas (IOCN's, en inglés: ROSC's) y sintetizando los avances en cinco epígrafes (definidos por primera vez en FMI, 1999, b): I) Transparencia, normas estandarizadas y vigilancia; II) Fortalecimiento de los sistemas financieros; III) Integración ordenada de los mercados financieros internacionales; IV) Implicación del sector privado en la prevención y resolución de las crisis financieras, y V) Aspectos sistémicos.

En la reunión de primavera de las IFI's de abril de 2001 el Fondo presentó un documento de *Avance* (hasta finales del año 2000) *de la Reforma de la arquitectura financiera internacional*, subdividido en dos grandes apartados: A) Prevención de las crisis y su supervisión por el FMI¹⁹, y, B) Resolución y gestión de las crisis. Tanto en uno como en otro bloque se incluyen materias referentes a los cinco códigos, aunque la acción especializada del Fondo se refiere básicamente a los dos primeros. En lo que se refiere a los nuevos instrumentos, en marzo de 2001 el Fondo creó un nuevo Departamento para llevar a cabo la vigilancia de los mercados financieros, siguiendo la recomendación del informe encargado a J. Lipsky, de J. P. Morgan, en otoño de 2000, en el que se señalaba la necesidad de contar con una unidad capaz de dar la alerta en caso de emergencia.

Algunas de las cuestiones incluidas en el bloque de prevención de las crisis distan de ser pacíficas desde el punto de vista de la teoría y la política económica académicas, que van en todas estas materias muy por detrás del desarrollo de los mercados financieros, como señalaba el Director General del Fondo, Horst Köhler en una reunión con los representantes del Bundestag en Berlín el 2-IV de 2001. En lo que se refiere a la liberalización de los mercados de capitales, Köhler indicaba que el progreso en esa dirección requiere extraer las enseñanzas de la experiencia acumulada durante el decenio anterior, "incluyendo la adopción de mecanismos adecuados de regulación y monitorización". Con relación al régimen preferible de tipos de cambio, ni los analistas, ni los *policy-makers* nacionales ni el propio Fondo piensan actualmente que exista una política válida para todos los países en todas las circunstancias, aunque, según Köhler, todas las crisis financieras recientes "han estado relacionadas invariablemente -de forma directa o indirecta- con tipos de cambio fijos. Los tipos de cambio fijos, combinados con sistemas bancarios insuficientemente regulados y supervisados, permiten la aparición de burbujas especulativas, razón por la cual el FMI considera una elección mejor y más segura un régimen de tipo de cambio flexible, especialmente en países con mercados emergentes". Sin embargo, un régimen de tipo de cambio convertible, acompañado de una política económica rigurosa, puede resultar...

¹⁸ El primero de ellos (1999, c), realizó el examen de Argentina, el Reino Unido, un avance sobre Australia y un informe sobre el desarrollo de las normas internacionales NAFI (parte IV). En Enero de 2001 los servicios del FMI y del Banco Mundial han realizado un balance de toda esta experiencia en el documento: *Assessing the Implementation of Standards: A review of Experience and Next Steps*, accesible en: <http://www.imf.org/external/np/pdr/sac/2001/eng/review.htm>

¹⁹ Con seis epígrafes: 1) Gestión de la vulnerabilidad externa de los países; 2) Fortalecimiento de los sistemas financieros; 3) Normas y códigos internacionales; 4) Liberalización y control del riesgo de la cuenta de capital de los países; 5) Regímenes cambiarios sostenibles, y, 6) Medidas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

adecuada para ‘quebrar el espinazo’ de una inflación persistente’²⁰. Esa es pues la doctrina oficial sostenida por el Fondo en un asunto, que, por razón de la materia, constituye el “núcleo de la capacidad de consejo del FMI”.

2.5.2.- Gestión de las crisis: Es con mucho el segundo bloque de materias, referidas al segundo código, el que resulta más complejo desde el punto de vista político y regulatorio, ya que en él se incluye, por un lado, el epígrafe sobre la “participación del sector privado para evitar y resolver las crisis”, y, por otro, “la capacidad financiera y la reforma del FMI”. Los objetivos del epígrafe sobre el sector privado son: limitar el riesgo moral (o sea, las actuaciones privadas de mala fe, inducidas por la confianza en que al final el Fondo acudirá a rescatar a los países en crisis); reforzar la disciplina de mercado, y resolver las crisis de forma ordenada cuando éstas, finalmente, acaban ocurriendo. Entre las metas en que el FMI subdivide este objetivo se encuentra la elaboración y aplicación del Código de buenas prácticas financieras, del que se habla más adelante, y un conjunto de acciones de fomento para facilitar el diálogo entre el sector financiero y las autoridades nacionales, en el que no parece haberse avanzado mucho.

Pero el asunto crucial se encuentra en la problemática de la acción colectiva en el momento en que eventualmente ocurren las crisis. El documento de los servicios del FMI sobre *Solución y prevención de las crisis financieras: El papel del sector privado*, de marzo de 2001²¹, constata que en estos casos, y ante la incertidumbre informativa sobre las intenciones de los demás, existe la tendencia entre los acreedores individuales a comportarse como *free-riders* y a iniciar una carrera para “cobrar lo antes posible y sacar ventaja al resto de los acreedores, bloqueando los planes de reestructuración de la deuda”. Las instituciones más proclives a utilizar estas tácticas de bloqueo son conocidas como “buitres”, por tratar de sacar ventaja a costa de los demás acreedores, haciendo inviables operaciones de reestructuración que resultarían óptimas para el conjunto de ellos, para el país afectado y para el sistema financiero global, cuya estabilidad, en palabras de Hörst Köhler, constituye un “bien público global”.

El planteamiento del problema data de abril de 1999, cuando los responsables de las IFI’s dieron por concluida la crisis asiática y extrajeron conclusiones de lo ocurrido. Gordon Brown expresó la idea con toda claridad: si se desea que el sistema actúe de forma responsable y anticipativa, “necesitamos reglas para evitar que en las situaciones de crisis el sector privado se limite a tomar el dinero público y a echar a correr”. Por su parte, el subsecretario del Tesoro Norteamericano de entonces, L. Summers afirmó: “hoy se reconoce abiertamente que los prestamistas deben estar sometidos a reglas; lo que se ha hecho es abrir las negociaciones para establecer las restricciones que se les debe imponer”.

En realidad, la propuesta de adoptar una norma internacional de suspensión y reestructuración de pagos para los países -en lugar de para las empresas, o para los consumidores, como sucede en el código de quiebras norteamericano- no es otra cosa que la internacionalización de un análisis institucional y una doctrina jurídica sin la que no es concebible hoy el funcionamiento de las economías modernas. De hecho, la progresiva

²⁰ Vid. a este respecto la multiplicidad de políticas defendidas en el *High-Level Seminar on Exchange Rate Regimes: Hard Peg or Free Floating*, IMF Headquarters, Washington, 19-20 marzo 2001. El discurso de Köhler puede verse en <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/040201.htm>.

²¹ Disponible en <http://www.imf.org/external/np/ib/2001/esl/032601s.htm>.

internacionalización de las actividades de las empresas han llevado a adoptar la *Ley-modelo para regular las insolvencias y quiebras de las empresas establecidas en más de un país*, a propuesta de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), que Estados Unidos se ha comprometido a incorporar a la próxima reforma de su Código de Quiebras (vid. Espina 1999b). El capítulo III de esta Ley-modelo implica el reconocimiento por parte del tribunal de quiebras de cada país del procedimiento incoado en otros países, de modo que su adopción progresiva impulsará probablemente una aproximación sucesiva entre las normativas nacionales de insolvencias y quiebras, mejorando la trabazón y generalización del sistema de cumplimiento de obligaciones a escala global. En paralelo con esta acción de la ONU, el Banco Mundial elaboró los *Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems*, que fueron presentados al Comité de Desarrollo en la primavera de 2001 y cuya segunda fase quedará completada en 2002. Se trata de un instrumento para orientar la asistencia técnica prestada por el Banco a los países en vías de desarrollo par facilitar las complejas reformas legales e institucionales del sistema de cumplimiento de obligaciones, que es la pieza clave para la seguridad jurídica de los agentes económicos y financieros.

Es previsible que en situaciones de normalidad esa armonización sirva para paliar la inexistencia de un verdadero derecho de insolvencias a escala internacional, pero con toda seguridad, esto no será suficiente en situaciones de crisis graves. En efecto, la experiencia de la crisis de 1997-1999 puso de manifiesto que las grandes depreciaciones de las monedas locales de las economías emergentes de Asia condujeron a liquidaciones masivas de los activos duraderos colocados como garantía de los préstamos a corto plazo denominados en divisas externas, en una situación en la que los balances de las principales empresas soportaban elevados niveles de apalancamiento en ese tipo de préstamos con garantía. El movimiento de pánico de los acreedores internacionales -en conjunción con la inexistencia de sistemas de insolvencia bajo tutela judicial mínimamente practicables- provocó el colapso de estas economías y las situó en espirales de contracción/devaluación que condujeron a trampas de equilibrio con niveles de crecimiento mínimos, situación que enseguida se contagió al resto de la economía. A la vista de esta experiencia, Miller y Stiglitz (1999) sugirieron la conveniencia de establecer un procedimiento especial de quitas aplicable bajo supervisión internacional a casos de graves devaluaciones asociadas a crisis financieras internacionales.

La propuesta de Miller y Stiglitz pretendía aplicar a todos los créditos denominados en divisas externas -en caso de ser ejecutados- una quita general equivalente a la devaluación de la moneda producida en circunstancias de crisis internacional bajo supervisión de las IFI's. De lo que se trataba con esta propuesta era de generalizar el carácter que ya tiene para los inversores exteriores estables la devaluación de la moneda de un país, administrando estos procesos de forma cooperativa y no dejando al mercado o a las autoridades nacionales que lo hagan por sí solos en los momentos de crisis graves, puesto que toda acción desordenada en tales circunstancias aumenta el riesgo sistémico.

La medida perseguía un doble objetivo: a) evitar los enormes desplazamientos de la curva de oferta en los países afectados por la crisis, con la consiguiente contracción de la producción a largo plazo, y , b) obligar a los suministradores de crédito privados a internalizar *ex ante* el impacto multiplicativo del riesgo de insolvencia y del riesgo de tipo de cambio, en un contexto internacional que seguirá siendo de tipos de cambio variables, por mucho que se haga para cooperar en su estabilización, en línea con la sugerencia de Paul Volcker (1995).

Pero a lo más que se llegó en la reunión del Comité Interino del FMI de abril de 1999 fue a facultar a éste en situaciones graves a implicarse -como financiador de los pagos atrasados y como mediador, para evitar situaciones de bloqueo- en las negociaciones entre deudores y acreedores tendentes a reestructurar las balanzas de pagos. Al mismo tiempo se solicitó la presentación de propuestas que permitiera asegurar”*more ordered debt workouts*” (esto es: un procedimiento de suspensión de pagos y reestructuración de deudas), y se mandato al Fondo y al Banco para elaborar unas *Guidelines for Public Debt Management*, cuya versión revisada fue presentada en las reuniones de primavera de 2001.

Así pues, la discusión acerca de la suspensión de pagos y la reestructuración ordenada y reglada de los deudores soberanos quedó esbozada entonces en el seno del FMI. En aquella ocasión se alentó la posibilidad de incorporar a los contratos de crédito o de deuda soberana opciones de rescate (*call options*) a precios indexados respecto a indicadores económicos internacionales (como el índice de precios de las materias primas, general o específico, en el caso de economías especializadas en ellas), o someter tales contratos a quitas o esperas en la eventualidad de un agravamiento brusco de las condiciones externas o de caídas en la cotización de la divisa. También se recomendó rediseñar tales contratos y facultar a las autoridades a reestructurar la deuda -aún con la oposición de los tenedores más recalcitrantes- en caso de crisis graves e internacionalmente declaradas. Sin embargo, el temor de los países afectados ha sido siempre que un movimiento unilateral en esa dirección significase un encarecimiento del crédito, de modo que cualquier medida de este tipo debería ser asumida con carácter general por todos los emisores soberanos. De llegarse a esa situación, nos encontraríamos, *de facto*, ante el primer paso hacia un derecho de insolvencia de los emisores soberanos en el mercado global. Esta es la razón por la que el Comunicado final del Comité Interino del FMI de la primavera de 1999 invitó a elaborar propuestas para incorporar “cláusulas de acción colectiva en los contratos de deuda emitida por entes soberanos”.

Para dar ejemplo de cumplimiento, países como el Reino Unido y Canada vienen incluyendo desde el año 2000 este tipo de cláusulas en sus emisiones internacionales; Alemania ha hecho una declaración expresa de que sus bonos están sometidos a la legislación alemana aplicable en esas circunstancias, y el G7 estudia generalizar estas cláusulas en todas sus emisiones internacionales. El problema es que nadie cree verosímil que uno de estos países vaya a encontrarse en un futuro previsible en situación de insolvencia o iliquidez internacional. En cambio -en ausencia de garantías de que todos los emisores procederán del mismo modo-, ninguno de los países en que esto puede ocurrir ha intentado hasta ahora incluir en sus bonos una cláusula de acción colectiva, por miedo a resultar expulsado del mercado o a sufrir una elevación brusca de su riesgo-país y desencadenar la crisis. Ya que hasta hoy, en ausencia de regulación, la única salida practicable en caso de crisis financiera sigue siendo el tratamiento individualizado caso por caso, contando, en caso de necesidad -y tras la negociación del correspondiente programa de ajuste- con los créditos del FMI para situaciones de atrasos en los pagos, práctica iniciada en 1989 y ratificada por el Comité Ejecutivo en 1998 y 1999.

Sin embargo, estas técnicas resultan cada vez más insuficientes, especialmente porque la generalización desde 1980 de la práctica de emitir bonos, en lugar de acudir a los préstamos bancarios, por parte de los países emergentes, ha hecho que los acreedores privados sean actualmente anónimos, mucho más numerosos y de imposible coordinación. Pese a ello, la reestructuración de este tipo de deuda no ha resultado ni tan difícil ni tan destructiva como se había venido vaticinando. Ucrania y Pakistán llegaron a acuerdos de reestructuración a

comienzos de 2000, sin tener que afrontar litigios judiciales. Ecuador fue el primer país en suspender los pagos de los Bonos Brady, en septiembre de 1999, pero cuando en julio de 2000 ofreció canjearlos por bonos a 30 y a 12 años el 98% de los bonistas lo aceptó y la cotización de la deuda subió. En cambio, en el caso de Perú, la acción judicial de una empresa “buitre” en junio de 2000 impidió la reestructuración y puede alentar la generalización en el futuro de este tipo de acciones *free-rider*, impidiendo futuras reestructuraciones. Esta es la razón de que la doctrina Miller-Stiglitz se haya abierto, ya que, como señala el documento de los servicios del Fondo sobre “Implicación del sector privado en las crisis”, se ha comprobado que los vaticinios según los cuales este tipo de reestructuraciones destruiría el mercado de bonos de países emergentes eran excesivamente pesimistas. Por el contrario, los operadores privados se quejan hoy, más bien, de la ausencia de reglas.

Para limitar la capacidad de los acreedores disidentes de obstaculizar las reestructuraciones, los servicios del FMI consideran conveniente introducir en los contratos de deuda soberana tres cláusulas de acción colectiva: a) de obligatoriedad de las decisiones mayoritarias; b) de reparto proporcional entre todos los tenedores de cualquier pago obtenido a través de sentencia judicial, y, c) de representación colectiva a través de fideicomisarios. La cláusula de consentimiento de salida -por la que el gobierno se reserva la facultad de autorizar ésta- ha sido utilizada por Ecuador con buenos resultados. No obstante, ninguna de estas cláusulas resulta eficiente para contener los comportamientos de manada ante situaciones de crisis financiera. La protección de los países afectados por movimientos de pánico inversor requeriría adoptar un procedimiento internacional de “suspensión temporal de pagos de la deuda por causa de interés público”, lo que exigiría modificar la Sección 2 b) del Artículo VIII del Convenio constitutivo del FMI, ampliando las facultades de que ya dispone este organismo para establecer controles de capitales y cambiarios, otorgándole también jurisdicción para establecer controles en caso de suspensión de pagos. En cualquier caso, el procedimiento de adopción de tal enmienda al Convenio exigiría mayoría de países miembros y de un 85% de los votos, seguida de la incorporación de tal normativa al derecho interno de los países -lo que podría llevarse a cabo en paralelo con la ratificación de la ley modelo sobre insolvencias transfronterizas.

2.5.3.- Regulación Financiera Global: El Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS) presentó ante la cumbre del G7 de 1997 en Denver dos documentos elaborados bajo la dirección de T. Padoa-Schioppa: uno conteniendo los veinticinco principios fundamentales de supervisión (*Core Principles for Effective Banking Supervision*) y un compendio de tres volúmenes en los que se sintetiza todo el trabajo realizado por el Comité desde su fundación. El primer volumen contiene los métodos de supervisión que se consideran básicos. El segundo, los métodos avanzados, y el tercero los asuntos relacionados con la supervisión internacional. Este último volumen trata, entre otros asuntos, sobre la problemática de la insolvencia y la liquidación de un banco multinacional, partiendo, como caso de estudio, del análisis del cierre del BCCI. El dictamen del BCBS constituye una verdadera enciclopedia regulatoria y de intervención, que ha servido de orientación para el desarrollo de los principios fundamentales de regulación prudencial y supervisión bancaria.

El proyecto de Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, que se encuentra actualmente en fase de adopción, se diferencia del de 1988 en que, mientras el actualmente vigente contiene exclusivamente un sistema de cálculo de requerimientos de capital relativamente sencillo, objetivo y fácilmente verificable desde el exterior, el nuevo acuerdo se basa en tres pilares: un

nuevo sistema de cálculo de requerimientos de capital; una supervisión reforzada, para garantizar que los bancos disponen de sistemas internos de evaluación de riesgos, cuya complejidad hace que sólo resulten accesibles a las grandes instituciones bancarias -de las que depende en realidad la estabilidad del sistema-, y exigencias adicionales de publicidad respecto al perfil del riesgo de los bancos, para facilitar la disciplina ejercida por el mercado a través de la calificación de su deuda y de la cotización de sus acciones. En este Nuevo Acuerdo el primer pilar sólo establece unos requerimientos de capital mínimos y obligatorios, fácilmente supervisables, mientras que el segundo pilar no resulta generalizable al conjunto del sistema y comporta problemas de supervisión externa muy superiores a los que planteaba el acuerdo anterior, ya que implica evaluar los sistemas internos de control del riesgo (*internal rating based approach: IRB*), diferentes en cada institución y sometidos a la innovación permanente, de modo que previsiblemente los requerimientos de capital irán descendiendo a medida que la gestión interna de riesgo de los bancos mejore.

En el ámbito más limitado de la Unión Europea está todavía por desarrollarse la supervisión prudencial prevista por el artículo 105.6 del Tratado y por el Protocolo de creación del Banco Central Europeo y del SEBC (art. 25). Es previsible que tal función se lleve a cabo a través de la coordinación del BCE con los supervisores bancarios nacionales, utilizando instrumentos del tipo de los Fondos de Garantía de Depósitos (o del Liko Bank, en Alemania), que permiten al banco emisor observar una “ambigüedad constructiva” sobre su actuación durante las crisis, lo que reduce el riesgo de fraude e implica al sector privado en las operaciones de salvamento (*FT, 4-V-1999*). Mientras no se produzca el salto hacia los bancos paneuropeos, este arreglo puede resultar suficiente, aunque el mantenimiento de las amplias atribuciones de supervisión de que disponen los Bancos centrales está dificultando la formación de un verdadero mercado europeo de servicios bancarios. Su aparición obligará a desarrollar fuertemente las atribuciones directas del BCE como ente supervisor.

Este proceso se superpone con la introducción del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea. Quienes mejor conocen las técnicas de medición de riesgo bancario y tienen práctica en la aplicación de los mecanismos de supervisión propuestos en aquél recomiendan: “Iniciar el proceso lentamente, desplazándose desde el enfoque de los requerimientos estandarizados hacia los aspectos básicos del IRB, para pasar a la práctica más avanzada tan solo a medida que los bancos dispongan de la capacidad para hacerlo, bajo la tutela y autorización de los agentes supervisores. Sólo mejorando la gestión pueden asumirse menores requerimientos de capital” (Meyer, 2001). En su reunión de Estocolmo de abril de 2001, el ECOFIN inició la discusión sobre la aplicación de Nuevo Acuerdo a escala europea a través de la aprobación de una nueva directiva sobre requerimientos de capital (DRC-3). No sería lógico, sin embargo, tratar de implantar el nuevo sistema de una forma uniforme y generalizada en el conjunto de la Unión, ni será posible hacerlo en los países de la ampliación. Y tampoco es necesario, porque los métodos avanzados del Nuevo Acuerdo sólo pueden aplicarse en las grandes instituciones bancarias -y financieras- con actividad sustancial en el ámbito internacional. No es previsible, por otra parte, que el Nuevo Acuerdo de Basilea quede adoptado definitivamente hasta finales de 2001 -ni que se aplique plenamente hasta 2004-, de modo que lo razonable es que la Unión introduzca con carácter general la parte relativa a los estándares obligatorios, elevando los requerimientos de capital por encima del actual 8%, gestionando esta supervisión básica mediante la cooperación entre los antiguos bancos centrales y el BCE, en paralelo con un desarrollo paulatino de los métodos más complejos, apoyándose en una estructura de supervisión centralizada en el BCE, dando a las grandes instituciones el incentivo de evitar el aumento de requerimientos como contrapartida de

aplicar los sistemas más complejas del Nuevo Acuerdo. Pero para hacer posible este proceso se necesita contar con una DRC-3 “deslizante”, capaz de ir incorporando los avances de una forma flexible, a medida que mejora la capacidad y la experiencia, tanto de los bancos como del regulador. De ahí que se haya sugerido la conveniencia de aplicar también aquí los mecanismos de “nuevo enfoque” -basados en la “comitología”- propuestos por el *Informe Lamfalussy* para la regulación de los mercados de valores, de los que se habla a continuación²². Un enfoque común para ambos ámbitos facilitaría además la regulación y la supervisión de los grandes conglomerados financieros que operan indistintamente en el negocio bancario, el financiero y el de seguros, acerca de lo cual existe ya una propuesta de directiva comunitaria -no bien recibida por la Federación Bancaria Europea (*Expansión*, 27-IV-2001)- por la que cada país debería nombrar una autoridad única que coordinase la actividad de las autoridades de vigilancia de todos estos negocios.

Además de los trabajos de supervisión bancaria, y apoyándose en la experiencia acumulada por el BCBS en aquellos dos informes, en la reunión del G-7 en Petesberg el 20-II-1999 se decidió crear el Foro de Estabilidad Financiera (FEF) -que tiene su sede en Basilea, y está presidido por el Director General del Banco de Pagos Internacionales-, cuya finalidad consiste en “mejorar la vigilancia y supervisión de los mercados internacionales,... localizar y vigilar los puntos débiles del sistema financiero internacional... y delimitar y proponer las medidas y acciones necesarias para neutralizar los peligros”. En su primera reunión en Washington el 14-IV-1999 el FEF acordó elaborar una propuesta sobre el control de los *hedge funds*, de los centros *offshore* y de los movimientos de capital a corto plazo, que posteriormente se materializaría en un sistema de monitorización de las actividades de las *Instituciones con Alto Nivel de Apalancamiento* (HLI's) y los centros financieros extraterritoriales (*Offshore Financial Centers*: OFC's), llevado a cabo conjuntamente por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (BCBS) y la Asociación Internacional de las Comisiones de Mercado de Valores (IOSCO)²³.

La FEF ha celebrado hasta marzo de 2001 cinco reuniones plenarias y ha establecido una serie de subcomités, como el *Grupo de trabajo multidisciplinario para mejorar la transparencia* -que elaboró unos “Principios de comercio” para los mercados de cambios-, el *Comité director de documentación global* -cuyas recomendaciones serán revisadas en la primavera de 2002-, el *Grupo de contacto para la regulación, la supervisión y el funcionamiento del comercio electrónico* (creado en otoño de 2000), el *Grupo de trabajo sobre Estándares internacionales para un sistema financiero saneado*, o el *Grupo de trabajo para desarrollar los seguros de depósitos*, cuyo objetivo es adoptar una Guía en septiembre de 2001.

Para facilitar la aplicación de todos estos principios y estándares el FMI y el Banco Mundial desarrollan un programa conjunto de asistencia técnica: el Financial Sector Assessment Program (FSAP). Al mismo tiempo, estas dos instituciones han elaborado unas

²² Vid a este respecto “Don’t start from here”, *The Economist* (21-4-2001), p. 81.

²³ Sobre la base de la *Guía de prácticas saludables para las relaciones de los bancos con las HLI's*, adoptada por el BCBS en enero de 1999, y del documento *Hedge Funds and Other Highly Leveraged Institutions*, elaborado por el comité técnico de IOSCO en noviembre de 1999. El primero de estos documentos fue actualizado en enero de 2000, bajo el subtítulo: *Implementation of the Basel Committee’s Sound Practices Paper*.

Orientaciones para la gestión de la deuda soberana, y preparan un Manual para desarrollar los mercados nacionales de deuda pública.

Con ocasión de cada una de sus reuniones, el FEF viene haciendo públicas notas de su secretariado -en la que se reseñan las actividades y se hace inventario de los avances y los materiales disponibles en dieciocho agencias internacionales- que sintetizan los trabajos llevados a cabo para mejorar el sistema financiero internacional. El último de estos informes, (*Ongoing and Recent Work Relevant to Sound Financial Systems*, de 22-23 de marzo de 2001²⁴), se estructura en tres grandes epígrafes: 1) Vigilancia y Gestión Macroeconómica; 2) Infraestructura y funcionamiento del mercado, y, 3) Regulación y supervisión prudencial. El segundo de estos apartados es un verdadero inventario del conjunto de cuestiones regulatorias e institucionales que afectan a -y constituyen el prerrequisito para- el buen funcionamiento de un moderno mercado de capitales, por lo que pueden considerarse también como el estado de la cuestión internacional en lo que se refiere a la imperfección de los mercados. Los epígrafes de este capítulo del informe tienen los siguientes títulos: a) gobierno corporativo; b) contabilidad y auditoría; c) información de mercado y estadísticas; d) transparencia del mercado e información; e) funcionamiento del mercado y liquidez; f) integridad en el mercado; g) pagos y compensaciones; h) finanzas electrónicas; i) insolvencias; j) participación del sector privado en la resolución de las crisis; k) redes de seguridad, y, l) papel de las IFI's. La simple enumeración de estos doce epígrafes da idea de lo lejos que nos encontramos del consenso de Washington, con su beatífica confianza en la capacidad de los intereses del propietario para hacer aparecer de forma prácticamente espontánea mercados eficientes²⁵ (y mucho menos para orientarlos hace la equidad, aunque esta es una materia para la que el FEF no está dotado de atribuciones).

En el ámbito de la Unión Europea, la interacción entre los mercado de valores ha venido funcionando mediante el simple reconocimiento mutuo de las regulaciones nacionales, sometidas a un cierto impulso de liberalización por la Directiva de Servicios de Inversión (ISD), adoptada a comienzos de los noventa. Este procedimiento ha facilitado la competencia entre sistemas, pero está retrasando la aparición de un mercado único de valores europeo, al mismo tiempo que aumenta el riesgo, el coste y la ineficiencia de las bolsas. El Forum Europeo de las Comisiones Nacionales de Mercados de Valores (FESCO) viene impulsando desde hace algún tiempo la adopción de un Código de Buenas Prácticas para las actividades de los grandes inversores institucionales que realizan actividades trasfronterizas, pero esta iniciativa no despeja las dudas acerca de qué normativa se aplica a tales actividades: la del país de origen o la del anfitrión.

²⁴ Disponible en: www.fsforum.org.

²⁵ Vid. un rápido balance de estos errores en A. B. Krueger: "Soviet Bloc Lessons: Privatization Alone Isn't Enough" *Herald Tribune*, 30, marzo, 2001. Su corrección se está realizando ahora con motivo de las negociaciones para el ingreso de los países centroeuropeos en la UE, a través del examen de lo que se denomina el "derecho derivado". Este ejercicio lo hicimos en España y Portugal antes de mayo de 1985, y constituyó un poderoso instrumento de impulso a la modernización institucional. Para Samuel Brittan (*Financial Times*, 26-IV-2001) las más de 80.000 páginas que contienen en llamado "acervo comunitario" constituyen un pesado lastre ("la mayor perversidad") para la innovación y la modernización institucional de Europa. Sin embargo, no son nada en comparación con los millones de páginas en que se contienen los precedentes del *Common Law* Británico desde la Carta Magna de 1225, sin los cuales Brittan no concibe la prosperidad de su país, que no cuenta con una Constitución ni con un Código mercantil refundido.

La Comisión Europea adoptó en mayo de 1999 un Plan de acción para los servicios financieros (FSAP), que fue avalado por el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000, decidiendo que el Plan completo debe estar ejecutado y en vigor en 2005. Por su parte, el ECOFIN encargó en Julio de ese año un informe sobre la regulación de los mercados de valores a un grupo de expertos de alto nivel presidido por Alexander Lamfalussy, expresidente del Instituto Monetario Europeo y antiguo Director General del Banco de Pagos de Basilea. El director del CPES, Karel Lannoo (2000) señalaba cuatro problemas a resolver por el informe: a) la revisión de la ISD, separando las reglas que se aplican a la cotización, de las que se aplican a las transacciones en el mercado, ya que hasta ahora para operar en un mercado las sociedades de bolsa están obligadas a actuar en el mismo tanto en las actividades de cotización como de operaciones; además, las sociedades que realizan actividades transfronterizas deberían someterse sólo a los Códigos del país de origen; b) el fortalecimiento de la transparencia en el ámbito europeo, creando un Registro Electrónico Europeo de Empresas, al estilo del sistema EDGAR, norteamericano, para permitir a los inversores disponer de información financiera rigurosa de las empresas cotizadas; c) la creación de una estructura europea de supervisión de los sistemas de pagos, y d) la creación de un Comité Europeo de Mercado de Valores, con facultades similares a las nacionales, pero a escala europea.

El informe provisional del Comité Lamfalussy, emitido en Noviembre de 2000, optó por no afrontar directamente la creación de una bolsa europea (con una CEMV), para evitar la necesidad de modificar el Tratado, adoptando un enfoque posibilista y de avance paso a paso que, para resultar efectivo, requerirá un amplio apoyo político. Sólo en caso de que esta estrategia fracasara resultaría imprescindible crear el supervisor único mediante una modificación del Tratado²⁶. El Informe definitivo del Comité fue emitido el 15-2-2001, proponiendo un mecanismo legislativo articulado en cuatro niveles (relativos respectivamente a los principios marco, las medidas de ejecución, la cooperación y la aplicación), como forma de aplicar a este ámbito -especialmente sensible, dada su estrecha relación con las estrategias de competitividad de los países- el sistema regulatorio europeo denominado “de nuevo enfoque”, consistente en adoptar un cuadro de directivas básicas para fijar los objetivos precisos perseguidos y las obligaciones, junto a una norma que instaura los grandes instrumentos de intervención, desarrollando luego esta normativa a través de diferentes instrumentos, de elaboración más ágil -lo que proporciona una mayor capacidad de adaptación a los cambios e innovaciones que aparecen constantemente en el mercado-, y en cuyo procedimiento de adopción por la Comisión Europea participan de forma colegiada tanto los principales operadores del mercado, como los diferentes reguladores nacionales, que deben colaborar también con la Comisión en la puesta en práctica y aplicación de la normativa.

El Consejo Europeo de Estocolmo (23-III-2001) aprobó la “Resolución sobre una regulación más eficaz del mercado de valores mobiliarios”, fijando la fecha de 2003 para disponer de un mercado integrado de valores en Europa y de un mercado de capital-riesgo, impulsados cada uno de ellos por el correspondiente Plan de acción. La Resolución ratifica las propuestas del Informe Lamfalussy de una regulación a cuatro niveles, pidiendo a la Comisión que dé oportunidad al Consejo y al Parlamento de formular comentarios sobre la

²⁶ Vid. *Special Roundtable on the findings of the Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets*, CEPS, 29-XI-2000, en: <http://www.ceps.be/Events/webnotes/112900.htm>.

distinción entre los elementos esenciales de la nueva regulación y las disposiciones complementarias y técnicas, debiendo establecerse caso por caso la distinción entre principios marco y medidas de ejecución, de forma clara y transparente, por el procedimiento de codecisión, a propuesta de la Comisión y mediante la colaboración entre el Consejo y el Parlamento, cuya primera fase da pie a las decisiones del Consejo Europeo de Göttemberg (15-16-VI-2001). Se crea el Comité de Valores Mobiliarios (ESC) -presidido por la Comisión e integrado por altos funcionarios gubernamentales- como órgano consultivo de la Comisión y como Comité de Reglamentación (de acuerdo con el artículo 202 del Tratado²⁷)- y el Comité de Reguladores Independientes (ESRC), presidido por una autoridad nacional de regulación y formado por representantes de estas autoridades, que actúa como grupo consultivo para las medidas de ejecución de nivel 2, como órgano de consulta con los operadores del mercado y como órgano de apoyo para la incorporación de la nueva normativa a las legislaciones nacionales (de nivel 3). Toda esta estructura regulatoria se encontrará en funcionamiento en 2002 y una primera evaluación general se realizará en 2004. Una vez puesta en marcha la nueva “comitología”, las dos primera normas a adoptar versarán sobre los abusos de mercado y sobre una política común de los Estados en estas materias (ECOFIN, 7-V-2001). .

2.5.4.- El Gobierno de la empresa: Por su parte, los *Principios de la OCDE sobre el gobierno de la empresa*, adoptados por el Consejo de Ministros de esta organización el 26-27 de mayo de 1999, no se limitaron a reproducir los llamados Códigos Cadbury de buenas practicas corporativas -que complementan las leyes mercantiles- sino que constituyen una verdadera guía para la elaboración y revisión de todas las legislaciones sobre sociedades, haciendo un énfasis especial en la protección de los derechos de los accionistas minoritarios, de modo que su aplicación convertirá en inaceptables buena parte de las cláusulas estatutarias de las empresas que blindan a sus gestores o limitan descaradamente el ejercicio de los derechos políticos de los accionistas que no son propietarios de grandes paquetes de acciones, práctica bastante frecuente en algunas grandes empresas, que tratan con ello de evitar que en su interior se controle al controlador (Aoki, 1995). Además, el código recomienda que las empresas establezcan planes de adquisición de acciones por los empleados e incentivos basados en el reparto de beneficios.

Los Principios de la OCDE responden a la convicción, generalizada entre los países miembros, de que “el gobierno de la empresa tiene una importancia creciente en la marcha económica global de los países”, como reza el preámbulo del proyecto de declaración. Quien mejor ha expresado esto ha sido, otra vez, J. Stiglitz (1998, a): “El conjunto de leyes que influyen sobre el gobierno de las empresas -y su aplicación- tiene profundas implicaciones sobre la equidad y sobre la eficiencia. Si los accionistas u obligacionistas minoritarios no tienen asegurado un trato justo, no estarán dispuestos a aportar fondos a la empresa, con lo que su crecimiento será menor o tendrá que endeudarse con los bancos como única fuente de financiación. Pero la apelación financiera a los bancos tiene límites, puesto que, a medida que aumenta el apalancamiento, lo hace también el riesgo de quiebra, y si la mayoría de las empresas de una economía se encuentra fuertemente endeudada, la amenaza de crisis financiera es mayor y los costes de esa crisis recaerán sobre la totalidad de los contribuyentes y los trabajadores, y no simplemente sobre los acreedores. Cuando esto sucede, los planes de salvamento llegan a consumir más de la mitad del PIB anual del país afectado, como sucedió

²⁷ Este artículo faculta al Consejo Europeo para atribuir a la Comisión competencias de ejecución de las normas adoptadas por aquél, pudiendo someterlas a condiciones acordes con el Tratado.

en Argentina a comienzos de los ochenta (Caprio y Klingebiel, 1996). Por eso, un sistema legal fuerte en todo lo relativo al gobierno de la empresa es esencial para el buen funcionamiento del mercado de capitales, así como un sistema de regulación bancaria fuerte es esencial para que los bancos no acepten niveles de endeudamiento de las empresas que pongan en riesgo al conjunto de la economía del país”.

Por su parte, para la responsable de la OCDE en asuntos de regulación, J. R. Shelton (1999) “la ausencia de mecanismos efectivos de control pudo haber contribuido a los excesos que condujeron a la crisis asiática. En particular, los mecanismos de gobernabilidad de las empresas no suelen motivar a los gestores a hacer el uso más eficiente de los recursos. Las empresas persiguen objetivos distintos de la rentabilidad, como la formación de conglomerados o la expansión de la cuota de mercado, incurriendo en deudas excesivas. Adicionalmente, los sistemas de gobierno de las empresas tienden a proteger a los accionistas de control, a expensas de los minoritarios, incluidos los inversores extranjeros.”

2.5.5.- El CBP sobre política social y desarrollo: Los primeros pasos en esta dirección fueron impulsados por el Banco Mundial, en colaboración con la OIT y con diferentes agencias de la ONU, como la CNUD.), en un esfuerzo conjunto que constituye uno de los mayores retos asumidos hasta ahora por la comunidad internacional. El Código consta, en primer lugar, del denominado *Marco Integral de Desarrollo (Comprehensive Development Framework, o CDF)*. El CDF viene a ser el conjunto de orientaciones, objetivos y compromisos llamados a sustituir al “Consenso de Washington”, materializando una nueva preocupación e instrumentos prácticos de cooperación en materia de desarrollo, que parte de la observación que hiciera hace tiempo Jacob Viner (1960), según la cuál “para asumir voluntaria y democráticamente los principios del mercado libre las gentes exigen que de su funcionamiento se derive una mejora perceptible para su bienestar”. El Comité de Desarrollo del BM lanzó en durante el año 2000 una primera fase con doce casos piloto de *CDF*.

La sensibilidad frente a la lucha contra la pobreza parece haberse acentuado entre los dirigentes occidentales al término de la guerra fría, no tanto porque ésta haya liberado recursos, como porque, pese a la extinción del comunismo, resulta patente que la expansión y la consolidación de la libertad de mercado a largo plazo requiere apoyos duraderos, con los que no se contará si sus efectos no resultan equitativos. Esto es precisamente lo contrario de lo que está ocurriendo: según el *World Development Report* (BM, 2000-01) en los antiguos países comunistas de Europa y Asia Central en 1998 una de cada cuatro personas (esto es, tres veces y media más que en 1987) vivía por debajo de la línea de pobreza relativa (con menos de la tercera parte del consumo nacional medio de 1993, situado en 2,7 \$ por persona y día), frente a una situación media mundial (con un umbral relativo de 1,6 \$/día) de una persona por cada tres, que sólo se redujo durante los últimos once años en algo más del diez por ciento. Es más, durante el último quinquenio para el que se dispone de datos completos (1988-1993), el coeficiente de Gini para la distribución de la riqueza en el mundo empeoró un 6% (pasó de 63,1 a 66,9) y la decila más pobre perdió un 27,3% de su participación en la riqueza mundial (que pasó del 0,88% al 0,64%)²⁸.

Un desarrollo equitativo no es, sin embargo, algo espontáneo, ni accesible por sus propios medios a muchos países, sino que sólo puede conseguirse a través de la cooperación

²⁸ Vid Robert Wade, “Winners and losers”, *The Economist*, 27-4-2001, tabla 3, sobre datos del estudio de Yuri Dikhanov y Michael Ward, *Measuring the distribution of global income* (Banco Mundial).

(Stiglitz, 1998, b; 2001) “para crear de forma eficiente y garantizar el uso del conocimiento bajo la forma de bien público de ámbito global, sin el que el desarrollo no es posible”. En el terreno de las instituciones relevantes para el desarrollo económico, el objetivo de diseminar el conocimiento adquirido por los países más avanzados -materializado en los diferentes códigos de buenas prácticas, manuales y orientaciones- se lleva a cabo mediante programas de asistencia técnica a los países que lo solicitan, en los que actúan conjuntamente el Banco, el Fondo y las diferentes Agencias internacionales especializadas en cada materia específica.

En Septiembre de 2000 el Comité para el Desarrollo señaló en Praga cinco esferas prioritarias para la acción colectiva en la creación de bienes públicos mundiales, solicitando al Banco Mundial la elaboración de estrategias específicas para cada una de ellas: las enfermedades transmisibles, el patrimonio natural de la humanidad, la buena gestión económica y la estabilidad financiera, la integración del comercio y la revolución de los conocimientos. Un primer balance fue presentado al Comité en abril de 2001, bajo el título *Reducción de la pobreza y bienes públicos mundiales*.

En cualquier caso, el primer *test* para el nuevo paradigma -y para la credibilidad de todas estas iniciativas, y muy especialmente de aquellas que afectan a la insolvencia de los sujetos soberanos o la sostenibilidad de la deuda externa- es el avance en la solución de los problemas que arrastran los 41 países más pobres y gravemente endeudados, hacia los que se dirige la “*Debt Initiative for the Heavily Indebted Poor Countries*” (HIPC’s), planteada conjuntamente por el BM y el FMI y adoptada en septiembre de 1996, aunque con una ambición bastante limitada. Frente a ello, la propuesta de Intermón-Oxfam y del movimiento Jubileo 2000 consistió en establecer un límite fiscal que evite a los países más pobres pagar intereses de la deuda externa por encima del 10 por 100 de sus ingresos públicos y convertir la deuda condonada en inversiones en educación, financiando el coste público de la medida con la venta de parte de las reservas en oro del FMI. La HIPC’s fue ampliada en octubre de 1999, vinculando, además, los programas de reducción de deuda con el acceso al crédito de la Asociación Internacional de Desarrollo, al crédito concesional del Fondo y a estrategias de desarrollo comprensivo enfocadas prioritariamente hacia la reducción de la pobreza (PRSP’s).

Hasta el momento, algo más de la mitad de los países elegibles (22) han entrado en la Iniciativa, pero la escasez de recursos disponibles dificulta el avance en el cumplimiento de los objetivos previstos y, con carácter más general, en el cumplimiento de los siete Objetivos de desarrollo Internacional establecidos por la ONU para el año 2015²⁹, ya que, según los *World Development Indicators* (2001), de los 6.000 millones de habitantes, 1.200 viven actualmente con menos de 1\$ al día; diez millones de niños menores de 5 años mueren anualmente por causa de enfermedades controlables; más de 113 millones de niños -mayoritariamente niñas- no van a la escuela³⁰ y un millón de mujeres muere anualmente como

²⁹ A saber: Reducir a la mitad la proporción de personas que vivía en extrema pobreza en 1990; escolarizar en enseñanza primaria a todos los niños; eliminar la discriminación de género en la educación primaria y secundaria; reducir la mortalidad infantil a un tercio de la existente en 1990; reducir en tres cuartas partes la mortalidad maternal; proporcionar acceso a la contracepción a todos los que lo necesiten, y establecer estrategias de desarrollo sostenible para revertir la pérdida de recursos medioambientales.

³⁰ Para el cumplimiento del conjunto de los objetivos mundiales de desarrollo la palanca estratégica es la educación, tanto en lo que se refiere a los niños, como a la eliminación de las desigualdades de género. Vid. al respecto la declaración conjunta “Aprovechar el poder de la educación para todo”, realizada en Washinton por la Unesco, el Banco Mundial, y tres organizaciones de la ONU (los

consecuencia de la falta de atención en el parto. Dados los escasos avances realizados desde 1990, en el informe conjunto del BM y el FMI al Comité Monetario y Financiero Internacional y al Comité de Desarrollo en abril de 2001 se constató ya que estos objetivos no podrá cumplirse si no se avanza rápidamente hacia el objetivo de destinar el 0,7% del PIB de los países desarrollados a la ayuda al desarrollo (desde el nivel actual del 0,24%). Por el momento, y ante la escasez de recursos disponibles, los representantes de los países menos desarrollados manifestaron en esta reunión una abierta preferencia por ampliar sus posibilidades de acceso a nuevos créditos, frente a la opción de acelerar los programas de condonación de la deuda existente si esta aceleración agota los recursos del Banco.

La segunda vertiente de este CBP son los “Principios y buenas prácticas de política social”. En su reunión de 28 de abril de 1999 el Comité de Desarrollo decidió que la concreción de este Código se llevase a cabo bajo los auspicios de las Naciones Unidas, en el contexto de la aplicación de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, y que el Banco Mundial participase en esta iniciativa en calidad de brazo ejecutivo y de asistencia técnica para los proyectos de desarrollo integrado. Esta decisión significa que la aplicación de los principios se mantiene en el contexto de voluntariedad para los países que caracteriza a las iniciativas de la ONU en este terreno -lo que fue favorablemente acogido por el grupo de 24 países en vías de desarrollo que asesora al BM-, mientras que las cláusulas que implican compromisos de política social obligan al Fondo y al Banco al diseñar sus programas, sin que puedan ser utilizados en términos de condicionalidad.

En este sentido, en paralelo con el nuevo enfoque sobre la condicionalidad del FMI -de la que se habla a continuación- el Comité de Desarrollo (abril 2001) decidió que el Banco Mundial diferencie también los compromisos de cada país en la reducción de la pobreza, de los documentos denominados Estrategia de asistencia a los países (EAP), que deben constituir “un vehículo poderoso para la transferencia de conocimientos, la comprobación y la demostración de nuevos planteamientos, el desarrollo de la capacidad gubernamental y el apoyo a la prestación de los servicios sociales y de infraestructura necesarias” Estos planteamientos sólo resultarán efectivos si se consigue la mayor identificación con “la visión de desarrollo que tiene cada país”.

La tarea de asistencia del Banco de cara a la elaboración de Marcos integrados de desarrollo (CDF) -realizada en muchos caso conjuntamente con el Fondo- consiste en ayudar a elaborar y aplicar estrategias nacionales de desarrollo capaces de poner en pie sistemas legales e institucionales adecuados y de movilizar las iniciativas de las autoridades políticas (nacionales, regionales y locales), de los organismos multilaterales y bilaterales, de la sociedad civil y del sector privado, en orden a conseguir un conjunto de objetivos, sintetizados en los cuatro epígrafes del cuadro 3 ³¹.

Fondos para la Población y para los Niños y el Programa para el Desarrollo), con motivo del primer aniversario del Foro de Dakar para la Educación Mundial, celebrado en abril del 2000, que lanzó la iniciativa “Educación para Todo”. Para cumplir los objetivos serían necesarios entre 5.000 y 7.000 millones de dólares al año, de los que las agencias internacionales sólo disponen de la mitad (más 663 millones liberados anualmente por la HIPC’s).

³¹ Un análisis comprensivo puede verse en: Joseph Stiglitz (1999, 1998, c, d, e), y Arrow (1999). Sobre la asistencia para el fortalecimiento institucional, vid. BM (1999).

CUADRO 3.- REQUISITOS PREVIOS PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

ESTRUC- TURALES	HUMANOS	FÍSICOS	ESPECÍFICOS
Un gobierno honesto y, con el mismo carácter:	Instituciones de educación y de conocimiento.	Abastecimiento de aguas y alcantarillado	Una estrategia para zonas rurales
Un sistema judicial	Políticas de Salud y población	Energía	Id. Para zonas urbanas
Un sistema financiero		Estructuras de medio ambiente y cultura	Una estrategia para el sector privado
Un sistema de seguridad social y programas sociales		Carreteras, transportes y telecomunicaciones	Requisitos específicos para cada país

Fuente: *Propuesta de un marco integral de desarrollo*, BM, 21-enero-1999, pág. 33.

2.5.6.- Gobernabilidad y condicionalidad: Finalmente, aunque no se hayan incorporado al paquete estricto de la NAFI, existen una pieza regulatoria y un conjunto de prácticas del máximo interés para la integridad del funcionamiento del sistema. La primera, de tipo penal, es la *Convención de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros*, que entró en vigor el 15-II-1999, tras su ratificación por ocho países. Su alcance es bien claro: los países firmantes se comprometen a incorporar a sus legislaciones mecanismos que permitan perseguir e incriminar a quienes corrompan a agentes públicos extranjeros, imponiendo sanciones disuasorias y cooperando con los demás países en los procedimientos judiciales, creándose además un mecanismo multilateral de seguimiento y evaluación de las medidas nacionales.

Pero, junto a este enfoque corrector de las prácticas delictivas de los agentes - fundamentalmente privados, existe un ámbito de apoyo a la mejora de las prácticas generalmente consideradas como buen gobierno, que está adquiriendo una importancia creciente. La conexión entre el mal gobierno y las crisis financieras apareció con toda crudeza al observar los problemas de las economías en transición -que estallaron con la crisis rusa-, pero ha resultado recurrente tanto en las crisis asiáticas como en las más recientes. Además, los servicios del Fondo observaron que entre la primera y la segunda mitad del decenio el número de consultas realizadas al amparo del artículo IV de su Convenio Constitutivo en el que aparecían temas relacionados con la gobernabilidad se duplicaba, por lo que el comité Ejecutivo adoptó en septiembre de 1997 una Nota-Guía sobre *El papel del FMI en relación a*

*los temas de gobernabilidad*³², inventariando la contribución de las IFI's a la mejora de la gobernabilidad en aquellos asuntos directamente relacionados con los objetivos y el mandato de estas instituciones, aunque en muchos casos esta relación sea de muy difícil delimitación. La Nota-Guía, priorizó especialmente dos esferas de gobernabilidad:

a) La mejora de la gestión de los recursos públicos a través de reformas institucionales en el sector público (por ejemplo: el tesoro, el banco central, las empresas públicas, los servicios públicos y el funcionamiento de las estadísticas oficiales), incluyendo los procedimientos administrativos (por ejemplo: el control del gasto, la gestión presupuestaria y la recaudación fiscal).

B) El apoyo para desarrollar y mantener un entorno regulatorio y económico estable y transparente que facilite la eficiencia de las actividades del sector privado (por ejemplo: sistemas de precios, regímenes de comercio y de tipo de cambio, sistemas bancarios y su regulación).

En el balance de la experiencia adquirida por el FMI durante el bienio 1998-99³³ se constata que los aspectos tratados con mayor asiduidad son los relativos a la Transparencia y la Responsabilidad (*accountability*), que aparecen en el 51% de las consultas y en el 41% de los programas con condiciones ligadas a la gobernabilidad. En segundo lugar aparecen los asuntos relacionados con el sector financiero y bancario (18% y 23%), seguido de la fiscalidad y el sector público (10% y 19%), el sistema legal y judicial (9% y 12%), y, finalmente, el sistema estadístico y la información (con el 12% y el 5%)

El tema más delicado en todos estos ámbitos es la corrección de la corrupción. El problema fue suscitado directamente por la desviación masiva de los recursos proporcionados por el propio Fondo a Rusia y por la escasa diferenciación entre los intereses privados de los dirigentes políticos y los intereses públicos en algunos países asiáticos, problemas ambos que aparecieron directamente relacionados con la aparición de las crisis y que, de no corregirse, habrían hecho fracasar los programas de emergencia. En estos dos casos la condicionalidad aparecía como prerequisite para salvaguardar el uso de los recursos del Fondo, llegando incluso a exigir “..La remoción de sus puestos de individuos responsables de las operaciones en las que haya habido corrupción.... evitando acciones que prejuzguen el resultado de cualquier proceso legal relacionado con el caso”, como indicaba la Nota-Guía, que abrió el camino hacia un “enfoque más proactivo en la exigencia de políticas y el desarrollo de instituciones y sistemas administrativos dirigidos a eliminar la oportunidad conseguir rentas oportunistas, corrupción y actividades fraudulentas”.

La entrada de las IFI's en estas áreas no ha dejado de plantear problemas, tanto internos, como externos. Por un lado, un enfoque amplio y flexible en estas materias conduce inevitablemente a que las misiones del Fondo se vean envueltas y sean utilizadas en los debates políticos domésticos, lo que puede restar legitimidad a sus actuaciones, en la medida en que las materias tratadas no se atengan estrictamente a lo que se considera generalmente como el núcleo duro de las competencias y atribuciones de las IFI's. Además, tales actuaciones proporcionan nuevos argumentos al movimiento antiglobalización que reprocha a las IFI's “.. querer imponer a todos los países un solo y único modelo de desarrollo liberal, a

³² Disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1997/nb9715.htm>.

³³ *Review of the Fund's Experience in Governance Issues*, Prepared by the Policy Development and Review Department, in consultation with other departments, FMI, 28-Marzo, 2001.

través de las condiciones previas a la concesión de créditos” (*Les Echos*, 25-abril, 2001). Pero, en sentido contrario, el diseño y la aplicación efectiva de programas de saneamiento macroeconómico -y, con mayor motivo cuando se trata de alcanzar objetivos de desarrollo económico- no puede realizarse en el vacío, haciendo abstracción de la modernización del sistema legal y el marco institucional de los países, dada la estrecha relación que hoy se reconoce entre desarrollo institucional y económico.

La reflexión a este respecto es doble. Por un lado, en el documento *Conditionality in Fund-Supported Programs. Overview*, de febrero de 2001, los departamentos de política y revisión de países del Fondo analizaron la evolución creciente de la condicionalidad entre 1987 y 1997, año en que esta tendencia alcanzó un máximo, incluyendo una media de diecisiete “condiciones estructurales” por programa, mientras que en 1987 la media se limitaba todavía a dos. Tal evolución comenzó a moderarse durante el bienio 1997-99, pero este último año la media era todavía de 14 condiciones por programa, lo que explica las protestas de los países beneficiarios y que los movimientos antiglobalización hayan considerado esta política como el símbolo del “paternalismo autoritario” que pretende ejercerse desde las IFI,s.

Bien es verdad que tal movimiento se explica en buena medida por la rápida irrupción conjunta en la escena financiera global de las economías en transición y las llamadas economías emergentes, en las que la fragilidad de las esferas públicas y los sistemas democráticos internos hacían insustituible la acción de supervisión externa. De hecho, los antiguos países comunistas y los países asiáticos alcanzaron un máximo de 22-23 condiciones en el año 1998, en plena crisis conjunta de ambas áreas, cuya intensidad seguramente hubiera sido todavía mayor de haberse ejercido menor presión externa en favor de la reforma institucional. Esta presión resultó especialmente intensa para los países en transición, que registraron más de quince condiciones por programa durante todo el quinquenio 1995-1999, etapa en la que se duplicaron -con relación al quinquenio anterior- las condiciones formuladas bajo la forma de compromisos de reforma estructural (cuya realización se supone más lenta y cuyo incumplimiento de plazos no supone la suspensión automática de la financiación). En cambio, los países afectados por la crisis asiática sólo tuvieron condiciones durante el bienio 1997-98.

Los dos problemas más graves que plantea esta política son la dependencia y la desresponsabilización. Sometidos a la vigilancia del gendarme internacional, los países afectados no tienen necesidad de asumir por sí mismos la función de supervisión y autocontrol. Es más, los sectores afectados de forma adversa por las reformas -que suelen ser minoritarios, pero tener mucho que perder- tienden a utilizar la condicionalidad de las IFI's para estimular la aparición de reacciones chauvinistas -basadas en la ofensa internacional contra el orgullo identitario- mediante campañas de opinión pública que producen una especie de efecto trinquete: una vez tales campañas han surtido efecto, los propios líderes nacionales defensores de las reformas se ven obligados -para no perder apoyos democráticos- a desentenderse de ellas e imputar la necesidad de su aplicación a las exigencias del Fondo, lo que hace un flaco favor a la pedagogía democrática que sólo estos líderes pueden ejercer, y que resulta imprescindible para la maduración de la opinión pública. Además, como afirman los servicios del Fondo:

“No es previsible que las políticas se apliquen de forma sostenida si las autoridades no las aceptan como propias o si no tienen apoyo adecuado en el interior del país. Una condicionalidad demasiado amplia puede galvanizar la oposición interna contra el programa

y desenfocar la vista de las autoridades respecto a lo que es esencial.... Hay casos en que, incluso con una intensa condicionalidad, se ha producido un elevado nivel de apropiación interna del programa porque los gobiernos los han usado para reforzar su compromiso con un conjunto ambicioso de reformas ya asumidas como propias en el interior. Sin embargo, resulta altamente verosímil que un enfoque más limitado de la condicionalidad eleve la propensión de los países a hacer de los programas algo propio, por lo que es conveniente aligerar y concentrar el tipo de condiciones incorporadas a los mismos.”

Aligeramiento que consiste en limitar el alcance y concentrar las condiciones a lo sustancial -no a los detalles o a la forma específica de alcanzar los objetivos- traduciéndolo en mecanismos concretos de supervisión y evitando cualquier confusión entre lo que es realmente condicional y las zonas fronterizas. De lo que se trata es de limitar la condicionalidad a aquellos criterios de control que resulten “críticos para la consecución de los objetivos macroeconómicos del programa, volviendo así a las orientaciones contenidas en la Nota Guía sobre condicionalidad, de Junio de 1997, que ya habían sido desbordadas entonces por la práctica de mezclar de forma indiferenciada la enumeración de estas condiciones con otra serie de consideraciones que se enmarcan más bien en la función de asistencia técnica. Esta falta de diferenciación se ha visto acentuada por la cooperación entre el Fondo y el Banco en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, en la que se han mezclado a veces las funciones de ambas instituciones, sin deslindar, por ejemplo, qué tipo de condiciones afectan a la utilización de los créditos del Fondo (*Poverty, Reduction and Growth Facility*), y cuáles a las del Banco (*Poverty Reduction Support Credit*). Ese tipo de confusiones aconsejan diferenciar claramente en el futuro las responsabilidades de las dos instituciones y los compromisos asumidos por los países con cada una de ellas, lo que no debería dificultar la elaboración de programas integrados de desarrollo, sino más bien evitar todo dirigismo e impulsar que sean los propios países quienes realicen la síntesis y se apropien realmente de la dirección de tales programas, en ausencia de la cual no cabe esperar avances duraderos y sostenibles.

Es en este contexto de una condicionalidad más selectiva en el que se enmarca la reafirmación de su carácter imprescindible, como expresión de los compromisos asumidos por el país beneficiario al suscribir los programas del Fondo, para lo cual es imprescindible que tales compromisos sean claros y distintos. Los compromisos se han incluido generalmente en las cartas de intenciones (*Letter of Intentions: LOI*) dirigidas por los gobiernos al Fondo al reclamar su ayuda. Estas cartas han tendido a considerarse como el documento que establece los compromisos de los gobiernos con el Fondo, en lugar de una declaración programática de lo que los gobiernos desean hacer, que es su verdadero sentido. De ahí que en el futuro convenga diferenciar claramente en las LOI's lo que es intención de los gobiernos y aquello que constituye un compromiso específico asumido en las negociaciones con el Fondo al suscribir el programa, ya que de otro modo la opinión pública - y los propios servicios del Fondo- tienden a confundir los amplios contenidos y objetivos de los programas con las condiciones concretas impuestas por el Fondo para otorgar sus créditos, condiciones que deben ser tan específicas y objetivamente observables, no sólo para garantizar el buen fin de los recursos y para hacer posible su devolución, sino también para evitar la tentación de los free-riders, tanto en el interior de los países afectados como en la comunidad financiera privada, que se comporta a veces como si los recursos públicos del Fondo se entregasen a fondo perdido (*moral hazard*). Por todo ello el 29 de abril de 2001 el CMFI “tomó nota de que la presunción de cobertura -de la condicionalidad,- cambia desde un criterio de inclusión amplio y comprensivo a otro más frugal y estricto.... El objetivo

consiste en proporcionar el máximo margen de maniobra a los países para desarrollar sus propias opciones políticas, asegurándose en todo caso de que el apoyo financiero del Fondo implica aplicar políticas correctoras y garantizar los recursos prestados.”

2.6.- UN BALANCE DE LA NAFI EN LA PRIMAVERA DE 2001.

Puede afirmarse, pues, que el diseño de la Nueva Arquitectura Financiera Internacional ya se encuentra perfeccionado en sus grandes líneas y en avanzado estado de elaboración. No obstante, la aplicación efectiva de sus códigos permanece en la esfera de la voluntariedad de los gobiernos porque no existe autoridad legitimada para obligar a los países soberanos a adoptar el conjunto de códigos de buenas prácticas y normas NAFI. El propio Stanley Fischer (1999, a), al propugnar que las actuaciones futuras del FMI se limiten a los países previamente declarados elegibles en virtud de su adopción y correcta aplicación de estos códigos, se preguntaba sobre la factibilidad de denegar la intervención en una crisis nacional que amenace riesgo de contagio y pánico, por mucho que el país en cuestión no resulte elegible.

Pero no resulta demasiado verosímil -una vez consensuada y puesta en marcha la NAFI- que los países no elegibles lleguen a suponer una verdadera amenaza para el sistema financiero global, sencillamente porque las inversiones financieras realizadas en ellos -dado el mayor riesgo que suponen- exigirán un mayor consumo de los recursos propios de las entidades que acudan a ellos, para aprovechar su mayor rentabilidad, siempre y cuando las autoridades prudenciales de los países de origen de los inversores actúen diligentemente para limitar el riesgo contraído por sus propios residentes en los países no elegibles, en orden a mantener bajo control el peso de tales inversiones y el riesgo que añaden al sistema global. Esa es precisamente la enseñanza extraída por Alexander Lamfalussy (2000) del estudio de las cuatro grandes oleadas de crisis de los dos últimos decenios (la latinoamericana, de 1982-83; la de México, de 1994-95; la asiática, de 1997-98, y la rusa, de 1998-99): todas ellas estallaron tras un período de endeudamiento masivo a corto plazo, que, apoyándose en el comportamiento exuberante de los inversores de los países más ricos, formó enormes burbujas de precios de los activos. Prevenir la reaparición de tales episodios en el futuro requiere avanzar rápidamente en la regulación y la supervisión de los mercados financieros en los países emisores.

Además, el nuevo contexto de la economía global está evidenciando, a los ojos de un número creciente de responsables políticos nacionales, que el mejor criterio de selección de las alternativas procedimentales disponibles a la hora de reformar y perfeccionar la legislación y las instituciones económicas y financieras consiste en aproximarlas lo más posible al conjunto de criterios y orientaciones de convergencia institucional que se está materializando en la NAFI, porque el aprovechamiento óptimo por un país individual de las ventajas de la globalización económica requiere que el marco que regula los mecanismos de asignación de recursos dentro del mismo resulte transparente, comprensible y accesible para todos los operadores económicos que actúan o puedan estar interesados en actuar en él.

Este aprovechamiento repercute, en primer lugar, en beneficio propio, especialmente cuando los niveles de renta *per capita* se encuentran a cierta distancia de los de los países que lideran el crecimiento económico y tecnológico, ya que la evidencia empírica y la teoría del

crecimiento más solvente indican precisamente que -si bien no puede afirmarse que exista una tendencia general hacia la convergencia real de los niveles de renta por habitante (la llamada convergencia absoluta)- la condición fundamental para beneficiarse de los efectos de difusión del crecimiento se encuentra precisamente en la homogeneidad de instituciones económicas, lo que ha permitido a Robert Barro y Xavier Sala (1995) construir y contrastar la llamada teoría de la “convergencia condicional”, según la cual la convergencia en la renta per capita de los países postulada por el modelo neoclásico y, todavía en mayor medida, por los modelos de crecimiento endógeno, sólo resultan aplicables entre países o áreas con una considerable homogeneidad institucional, regulatoria y de disponibilidad de recursos humanos. Se trata todavía de una teoría “débil”, cuya aceptación se ve reforzada, sin embargo, por la evidencia de que sólo los países de la OCDE se encuentran en la línea descendente que correlaciona negativamente el nivel de productividad inicial y su tasa de crecimiento entre 1960 y 1990 (Temple, 1999, p. 117).

Así pues, si actuar de esta manera resulta beneficioso para los propios países ¿qué necesidad hay de que las IFI's actúen al modo de gendarmes, imponiendo el respeto a las buenas prácticas de la NAFI como condición para beneficiarse de su ayuda financiera o su asistencia técnica? La nueva Administración norteamericana defendió incluso en las reuniones de primavera de 2001 la tesis de que la doctrina de la “condicionalidad” debe extremarse y el FMI mantener bloqueados sus créditos hasta que los países prestatarios introduzcan efectivamente las reformas comprometidas en sus programas de ajuste (*Herald Tribune*, 26-IV-2001). Finalmente, como vimos, el CMFI ratificó la doctrina de la condicionalidad, pero a condición de limitarla a su núcleo básico³⁴, para impedir que, al apelar a la ayuda internacional para combatir las crisis que comportan riesgo sistémico, los países actúen como *free-riders*, comportamiento propugnado frecuentemente por los políticos demagógicos en el interior y por los financieros desaprensivos en el exterior. Pero estas experiencias negativas no restan nada de su valor al aprendizaje de la comunidad internacional y al reconocimiento hoy generalizado de que las reformas institucionales son la clave de la eficiencia económica. Este es precisamente el mayor avance registrado durante el pasado decenio. El razonamiento económico estrictamente neoclásico y el consenso de Washington no valoraban los aspectos institucionales entre los factores que explican y contribuyen al crecimiento. Bastaba con dejar funcionar al mercado, minimizando las interferencias para que el desarrollo económico y el crecimiento estable quedasen garantizados. El último decenio del siglo XX ha demostrado que esta presunción era errónea y que existe un verdadero progreso institucional sin el que no es posible alcanzar la eficiencia económica. El contenido concreto de lo que se considera como progreso es lo que se está tratando consensuar en el conjunto de códigos, orientaciones y prácticas que dan fundamento al nuevo sistema económico internacional. Esto no quiere decir que se admita el “pensamiento único” o que se despoje a los países de su capacidad de elección democrática para optar entre objetivos políticos, económicos y sociales alternativos, sino simplemente que unos requerimientos institucionales mínimos constituyen el prerrequisito del crecimiento económico moderno porque sin ellos no existe confianza, base para toda relación financiera.

³⁴ “The IMF should quit playing politics”, titulaba *Businessweek* (7-IV-2001) el análisis retrospectivo sobre la crisis indonesia, a propósito del debate sobre la condicionalidad. El cúmulo de condiciones impuestas en enero 1998 para impedir que el dictador Suharto se quedase con los fondos prestados se convirtieron después casi en un programa de Gobierno impuesto al gobierno democrático, que comprometió al FMI mucho más allá del objetivo de recuperar la estabilidad financiera.

En cierta medida, esto significa que al menos en este aspecto se está avanzando en la dirección que señalaba el programa de tres puntos enunciado por Bertrand Russell en 1951 (gobierno mundial, igualdad económica entre las diversas partes del mundo y población estacionaria). Ciertamente, incluso en este único aspecto el avance es todavía muy modesto, pero resulta patente que con la apariencia del mayor minimalismo estamos presenciando la primera gran operación de cooperación y de “transferencia de tecnología regulatoria e institucional” -que es el tipo de conocimiento más escaso, porque es el resultado de experiencias nacionales que duran siglos - realizada a escala global. En este camino se han cometido errores, tratando de imponer a algún país condiciones que suponen una injerencia inaceptable en su propia esfera de decisiones políticas, violando con ello el necesario respeto al pluralismo, consustancial a la propia democracia. Pero la transparencia y el debate público permiten también denunciar tales pretensiones ilegítimas y sensibilizar a la opinión internacional, exigiendo su corrección. Eso es lo que está ocurriendo con el deslizamiento desde la asistencia técnica en favor de la gobernabilidad y la condicionalidad de las IFI's.

Lo cual no resta mérito al hecho de que otra muchas condiciones impuestas por el Fondo y el Banco Mundial durante el último bienio para cooperar con los países en crisis hayan estado cargadas de buen sentido y de ética política, como por ejemplo, la primera oleada de exigencias de honestidad gubernamental en las crisis asiática y rusa y la exigencia sistemática a los gobiernos del África Subsahariana de renunciar a guerrear entre ellos -o a exterminar a sus opositores- si desean recibir cualquier clase de ayuda, y, con mucho mayor motivo, la de suspender tal ayuda tan pronto se demuestra que los préstamos internacionales tratan de utilizarse para adquirir armas, o se emplean como sustitutivo de los ingresos del petróleo -o de otras explotaciones del subsuelo- desviados hacia las cuentas corrientes privadas de la clase dirigente, situadas en paraísos fiscales.

En parte, el que la comunidad internacional se sienta involucrada en lo que sucede en los países en vías de desarrollo es inherente a un superior nivel de compromiso de los países ricos con los países de la periferia -incluidos los de ingresos medios, hacia los que se ha vuelto la vista en 2001-, ya que la lucha contra la pobreza y el esfuerzo de desarrollo implica contemplar un conjunto de asuntos más amplio que los estrictamente financieros. El cambio de clima, fácilmente perceptible en las reuniones de primavera de las IFI's en 2001³⁵, implica que antes de reanudar las conversaciones sobre liberalización comercial en Qatar (noviembre de 2001), tras el fracaso de Seattle - tanto en el ámbito global, como continental, a través del proyecto ALCA y de otras zonas de librecambio comercial-, los países ricos deberán presentar previamente resultados visibles en el esfuerzo de la lucha contra la pobreza -lo que exige aumentar sustancialmente la ayuda al desarrollo-, y proponer una apertura equilibrada de los mercados para todos -abriendo los mercados de productos primarios de Europa y Japón, y limitando los derechos de propiedad intelectual por parte de EE.UU.³⁶

El papel desempeñado en este cambio de clima por el movimiento antiglobalización es ambiguo. No se puede negar, por una parte, que, en ausencia de la espectacularidad de sus

³⁵ Vid. A. Brummer, “Washington Agenda Changing”, *Daily Mail*, 1-V-2001

³⁶ El Vicepresidente económico del Banco Mundial, N. Stern (*O Estado de Sao Paulo*, 1-V-2001) estima que una senda de avance de la ayuda al desarrollo para alcanzar el 0,7% del PIB en 2015 aumentaría en cien mil millones de dólares los recursos contra la pobreza. Otro tanto podría aportar la apertura comercial, además de la disminución de los pagos por propiedad intelectual. Estas cifras multiplican por más de cuarenta el presupuesto mínimo de los grandes objetivos de la ONU.

acciones, la esfera pública internacional no se habría sensibilizado ante esta problemática con igual celeridad. Sin embargo, la heterogeneidad del movimiento y la imposibilidad de someterlo al más mínimo control de responsabilidad democrática -¿a quien representan estos manifestantes?, se preguntaba en Canadá el Presidente de la cumbre presidencial sobre el ALCA- ha permitido también que se le utilizase para propósitos espúreos y ha impedido focalizar su presión sobre los aspectos que resultan más relevantes para reorientar el proceso de globalización hacia la consecución de fines humanistas, que se acaban de enumerar.

Como afirmaba Susan George -Vicepresidenta de ATTAC Francia- tras la cumbre de Goteborg en junio de 2001 “la violencia hace inevitablemente el juego al adversario. Las ideas, las razones de nuestra oposición, las propuestas están completamente escondidas. Cualquiera que piense que rompiendo escaparates y atacando a la policía amenaza al capitalismo, no tiene pensamiento político de ninguna clase. Tengo miedo de que si se continua dejándolos hacer, acabarán por destruir el movimiento, la mejor esperanza política desde hace treinta años”³⁷. En cualquier caso, el *leit-motiv* del movimiento ATTAC -que consiste en la imposición de una mínima Tasa Tobin sobre los movimientos de capitales-, no siendo en absoluto descartable en sí misma, resulta mucho menos discriminatoria y efectiva que la propuesta de Stiglitz-Miller sobre la cláusula de insolvencia a escala internacional -que penalizaría *ex ante* a los especuladores, y castigaría *ex post facto* especialmente a los “buitres”-, propuesta que pasó, sin embargo, prácticamente inadvertida en el contexto de la batalla mediática post-Seattle, en un momento que ofrecía las mejores y mayores oportunidades políticas para adoptarla -con la administración Clinton en su último mandato y con amplia mayoría socialdemócrata en los gobiernos europeos-. Es más, la desviación de la atención mundial desde la necesidad de regulación hacia la oposición a la globalización ha contribuido seguramente a frenar el proceso regulador, viniendo a coincidir con la estrategia de los sectores financieros más recalcitrantes, en el preciso momento en que resultaba perfectamente factible la regulación en la mejor dirección.

Ahora, el “*annun horribilis*” para los antirregulacionistas ya ha pasado, porque la nueva administración republicana se ha comprometido firmemente a velar por que la regulación sea mínima y por someter a una cura de adelgazamiento a las IFI’s: que el FMI se dedique a prevenir, mas que a curar, y que el Banco invierta en infraestructuras y se deje de cuestiones intangibles, adoptando un *leit motiv* que parece rezar: “gobierno mínimo a escala nacional e internacional”. Paradójicamente, este cambio de la coyuntura política ha venido a coincidir con un relajamiento de la presión del movimiento antiglobalización, que sólo hizo acto de presencia simbólica en las reuniones de finales de abril den Washington.

Sin entrar, pues en las cuestiones más delicadas sobre quién ha dirigido y qué perseguían quienes movieron los hilos de la llamada alianza antiglobalización, la realidad es que este movimiento ha bloqueado hasta ahora los avances en la regulación desde la reunión de Seattle hasta las de Praga o el Consejo Europeo de Niza. No cabe la menos duda de que en estos movimientos participa mucha gente de buena fe e intención. Pero la opacidad que se consigue actuando a través de un enorme número de grupos con ideologías contrapuestas - sin que nadie asuma la responsabilidad de sintetizar la protesta y plantear alternativas-, es, en mi opinión, el mejor caldo de cultivo para perseguir de forma subrepticia objetivos

³⁷ Publicado en ATTAC, Argentina, Circular, nº 76, 3-7-2001 [attac@rcc.com.ar]. Para una descripción rápida de los objetivos de este movimiento, Vid: “Planeta ATTAC”, *La Clave*, 20-IV-2001.

irracionales o inconfesables. Probablemente lo que pretendían quienes han financiado algunos de estos movimientos era evitar la aparición de reglas que organizaran el mercado global, cuya elaboración ya estaba muy avanzada hace año y medio, pero que, aprovechando la confusión mediática y la menor urgencia de medidas tras la terminación de la crisis asiática, ahora están a punto de olvidarse y de desaparecer de la agenda.

Por el camino ha quedado la dimisión de Joseph Stiglitz en el Banco Mundial y la de Michel Campdessus, Stanley Fischer y Michael Mussa (economista-jefe) en el FMI, líderes de una reforma de las IFI's por la que el sector privado habría quedado obligado a asumir efectivamente sus riesgos en las crisis internacionales. Se ha evitado con ello la aprobación de una ley de quiebras para deudores soberanos que habría establecido el derecho -no otorgado discrecionalmente por los clubs de deudores- a una segunda oportunidad para los países más endeudados y en crisis³⁸. Ahora -con experiencia y capacidad de liderazgo probadas- ya sólo queda en las IFI's el Presidente del BM, James D. Wolfensohn, al frente de su "Nuevo marco comprensivo de desarrollo". Se trata, como ya dije, del programa más avanzado de cooperación económica internacional jamás elaborado en la historia, que, por eso mismo, está siendo bloqueado sistemáticamente. ¿Cuánto tiempo tardarán en jubilar a su autor?.

CONCLUSIÓN

¿Tiene todo esto algo que ver con la condición de la mujer? Yo pienso que tiene tanto que ver con la mujer, como con el hombre; con los negros, como con los blancos, los indios o los asiáticos de ambos sexos; con niños, jóvenes, adultos o ancianos, ya sean hombres o mujeres. Porque regular la globalización significa adoptar y aplicar un conjunto de reglas de buen gobierno y transparencia, junto a un sistema de supervisión bancaria, financiera y una garantía de derechos sociales básicos, como condición para participar en los beneficios del sistema global, con el prerequisite de que éste produzca mayor bienestar para todos, ya sea a través del funcionamiento del mercado, ya a través de mecanismos de redistribución a escala global.

Esto es, de lo que se trata es de establecer un cuadro básico de reglas democráticas para la economía global, en el marco de un sistema de cooperación para el desarrollo que se centre en los aspectos estratégicos del mismo y no simplemente en la desregulación propugnada por el consenso de Washington durante el último cuarto de siglo³⁹. Para algunos, esto es una amenaza para la autonomía de los Estados, pero eso sólo es cierto si por falta de autonomía estatal se entiende la pretensión de los estados autoritarios de aprovechar la opacidad para someter a sus ciudadanos. La crisis asiática y la transición hacia el mercado de la economía rusa demostraron que, sin un mínimo de transparencia, el sistema de crédito global incurre en un riesgo incierto que, cuando se acumula, hace peligrar gravemente al conjunto del sistema, agravando la situación de miseria de los ciudadanos del país afectado. Esa es la razón de que el rosario de crisis del último decenio trajera por primera vez la oportunidad de establecer reglas de juego limpio para todos los participantes.

³⁸ Con la contrapartida de que eso permitirá a Stiglitz completar su teoría de los bienes públicos a nivel internacional, por la que hace tiempo merece el premio Nóbel.

³⁹ Por desgracia, Stiglitz (2001), considera que la política anunciada por la nueva administración republicana en estas materias es un "Consenso de Washington Plus"

Los españoles tenemos una experiencia especialmente ilustrativa de lo que significa la “autonomía” internacional que desean los dictadores. También Franco consideraba que la presión ejercida por la sociedad occidental en favor de la democratización de su Régimen era una conspiración internacional contra la idiosincrasia Española. Es obvio, sin embargo, que la CE no tenía nada contra España, como enseguida se vio. Lo que resultaba imposible era la adhesión al Tratado de Roma de un país no democrático, porque el mal gobierno de las dictaduras es tan nocivo para la vida política como para la economía de mercado: si un régimen político no es capaz de convivir con las libertades públicas, tampoco sabrá organizar la libertad económica -por mucho que la escuela de Chicago se empeñase durante un tiempo en demostrar lo contrario-. Un régimen intervencionista en lo político lo es también en lo económico porque es incapaz de gobernar a través de reglas *erga omnes*, iguales para todos. La lógica de los regímenes autoritarios les lleva a subordinarlo todo a su propia supervivencia política, aún al precio de incumplir sus compromisos internacionales y de destruir el potencial de futuro de sus países, como sucedió durante el último decenio del franquismo.

Lo ocurrido durante tanto tiempo tras el telón de acero, y lo que se ha visto estos últimos años en la crisis del sudeste asiático, son otros tantos ejemplos de la imbricación entre libertad política, transparencia y funcionamiento económicamente eficiente del mercado: porque si los gobiernos pueden ocultar lo que hacen a los de dentro, con mayor motivo lo harán respecto a los de fuera. Y sin un mínimo de transparencia, el crédito incurre en un riesgo incierto que, cuando se acumula, hace peligrar al conjunto del sistema económico interno y de contagiar sus efectos al exterior. Precisamente porque las amenazas de contagio han sido especialmente inminentes durante el último decenio de los noventa, por primera vez se ha percibido la necesidad de establecer unas reglas del juego mínimas para todos los que participan en la globalización.

Desde la caída del comunismo en Rusia sabemos que la fuerza más importante en el progreso histórico es la transparencia (la *glasnost*). Con ella no se habrían cometido los crímenes de Stalin, ni los de Hitler. Ni se habría podido arrasar un país tan prometedor como la Rusia democrática de 1917. No habría habido *gulags*, ni campos de exterminio. Ni pueden tampoco prosperar ahora los intentos de borrar su memoria, protagonizados por los nostálgicos de aquellos regímenes: su negación de la existencia del holocausto o del genocidio estalinista sólo pudieron prosperar, contra toda la evidencia disponible, en situaciones de ausencia total de transparencia, como sucede en Camboya entre los Kmer rojos (o en la Cuba de Castro, aunque los desafueros no hayan sido tan espantosos). Sin la transparencia exigida por la prensa y las instituciones occidentales a la hora de renegociar y evaluar el cumplimiento de los compromisos públicamente asumidos para obtener créditos, Yeltsin y su capitalismo de gangsters -y de amiguetes, y de caciques- habrían podido durar un siglo, de no ser por la negativa del FMI a renovar créditos a Rusia mientras Yeltsin siguiese en la Presidencia, dado que sin crédito la continuidad de la transición rusa habría sido imposible. Pero todo eso es precisamente lo más difícil de implantar y lo más frágil de mantener en un país aislado, autoritario y atrasado, si no cuenta con apoyo y observación externos, porque todos los dictadores saben que el control de la información es la base de su poder absoluto.

De ahí la importancia de la NAFI. Porque la transparencia es la base de la participación en la acción colectiva progresista y democrática, y no se puede implantar el derecho de los ciudadanos a la información -y el correspondiente deber para los gobiernos, supervisado colectivamente- y luego poner coto a la información que circula por el sistema. O, al

menos, eso no se puede hacer sin que la gente proteste, porque la transparencia es indivisible y es global.

La democracia es un régimen de opinión y ésta se forma con ayuda de la esfera pública, que se nutre de la transparencia informativa. En los orígenes de la democracia europea a escala de los estados-nación, la Reforma del Parlamento Británico de 1832 -y su ampliación progresiva hasta basarse en el sufragio universal- no habrían tenido lugar sin el régimen de libertad de información y de libertad de prensa previamente adoptados. Lo mismo sucede ahora a escala planetaria. Regular la Globalización consiste fundamentalmente en exigir transparencia a los gobiernos, y esto es tanto un objetivo indivisible, como el principal instrumento motor de la mejora social. Nadie resiste hoy en democracia a la crítica pública. Eso ha sucedido con Milosevic y con Fujimori en Perú. Y vale tanto para las libertades políticas, como para impulsar la igualdad de la mujer. Porque el mejor conocimiento del problema y la crítica pública persistente acaban haciendo políticamente insoportables el sometimiento, la subordinación, la discriminación y el trato desigual entre los dos sexos.

Así pues, la primera política para mejorar la condición femenina consiste en elaborar y difundir a escala global estudios e información sobre la situación concreta de las mujeres en todos los mundos. Adriana Mata (1999) ha puesto de relieve el carácter sutil con que muchas definiciones estadísticas impiden realmente aprehender la situación real de los hombres y las mujeres en el ámbito laboral. Además, en el caso de la Europa continental, las políticas de empleo y de bienestar social de corte bismarkiano contienen un abierto sesgo estructural hacia la protección de los que participan o han participado en el mercado de trabajo, que son mayoritariamente hombres, mientras que en los países nórdicos y en Inglaterra estos sesgos han quedado relativamente neutralizados por la política de equiparación de las tasas de actividad de mujeres y hombres y por la universalización de los sistemas de protección social y de bienestar. Una cuidadosa revisión de la batería de estadísticas disponibles acerca de todas estas cuestiones resulta imprescindible para mejorar el conocimiento social y poder realizar el seguimiento permanente de su estado. Este conocimiento resulta crucial para que la sociedad democrática ponga en marcha políticas que corrijan tales desequilibrios.

A escala global, el nuevo marco de desarrollo integrado pasa directamente por el avance de la condición femenina y su participación igualitaria, por lo que el Informe anual de la ONU sobre desarrollo humano debería contar con una sección separada en cada capítulo, dedicada al estudio de las diferencias hombre-mujer. De este modo, exigiendo la mayor transparencia -haciendo uso de la libertad y el derecho a la información a escala global- la opinión pública terminará obligando a los gobiernos a combatir las situaciones de desigualdad, especialmente las más lacerantes.

La eficacia de la transparencia la comprobamos abiertamente en la España de estos días. Aparentemente cualquiera diría que hay ahora muchos más casos de malos tratos que antes, aunque todo indica que hay menos. Lo que sucede es que hay mucha más transparencia y sensibilidad. Eso hace que las mujeres maltratadas dejen de pensar que su sufrimiento es algo natural y que su problema es individual. Al ver las noticias en la televisión, se dan cuenta de que es un problema colectivo, y se atreven a denunciarlo. El aumento de las noticias sobre malos tratos produce escándalo y alarma social, y con ello se generan nuevas oportunidades y exigencias de acción: tanto cultural, como preventiva, punitiva y proactiva. Antes, durante el franquismo, los casos más escandalosos había que leerlos en *El Caso*, que era un periódico de peluquería de caballeros, probablemente porque los hombres tenían el monopolio de ese tipo de información, y se la reservaban. Se trataba de los llamados “crímenes pasionales”, al viejo

estilo de las cuestiones de honor, que contaban siempre con la complicidad culpable del entorno masculino -y a veces femenino: véase *Zorba el Griego* o *Crónica de una muerte anunciada*-, que todavía eran considerados por los jueces -y por el código penal- como circunstancias atenuantes siempre que el crimen lo cometiera el varón. Además, en ausencia de transparencia, los jueces aplicaban el criterio masculino de mirar hacia otro lado en los casos de violación; en los estupro, los incestos, los casos de acoso sexual, o los malos tratos, por no hablar de los problemas de discriminación o acoso sexual en el trabajo, que ni siquiera estaban tipificados como delito.

Pues bien, regular la globalización significa principalmente introducir transparencia en todos los órdenes de la política económica de los gobiernos que afectan a la vida diaria de las mujeres y los hombres del mundo. ¿Hay algo más natural que exigir transparencia interna a cambio de recibir ayuda internacional para impulsar el desarrollo o salir de las crisis económicas? Desgraciadamente, sin embargo, la llegada de la nueva administración republicana a Estados Unidos significa, según Stiglitz (2001) la vuelta al “Consenso de Washington Plus”, al mismo tiempo que Michael Mussa y Stanley Fisher anuncian su marcha del FMI, dejando a la NAFI sin líderes intelectuales. Parece, pues, que a partir de ahora *tempo* de la regulación global será diferente.

REFERENCIAS

- Aoki, M. (1995), “Controlling insider Control: Issues of Corporate Governance in Transition Economies”, en Aoki y Kim (eds) *Corporate Governance in Transitional Economies, Insider Control and the Role of Banks*, EDI Development Studies, Banco Mundial.
- Arrow, Kenneth (1999): “Knowledge as a Factor of Production. Keynote address”, *Actas de la ABCDE*.
- Bagehot, Walter (1873), *Lombard Street: A Description of Money Market*, Londres, William Clwes & Sons.
- Banco Mundial (1999) *Strengthening the Underpinnings of the Market Economy: International Standards Principles and Best Practices and the Role of the World Bank*. Abril.
- Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill.
- Barro, R. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross- Country Empirical Study*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Berlin, Isaiah (1988), *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Universidad.
- Benería, Lourdes (1999), «El debate inconcluso sobre el trabajo no remunerado», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 3, págs. 321-346 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
- Bourdieu, P. (1979), *La Distinction*, Éd. du Minuit, París (existe traducción española en Taurus).
- Camdessus, Michel (1999): a) “Economic and Financial Situation in Asia: Latest Developments”, Meeting of Asia-Europe Finance Ministers, 16 de enero;

- b) “Looking Beyond Today’s Financial Crisis: Moving forward with international financial reform”, Remarks to the Foreign Policy Association, Nueva York, 24 febrero (disponible en la web: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>)
- Caprio, G. y D. Klingebiel (1996), “Bank Insolvencies: Cross-Country Experience”, World Bank Policy Research Working Paper, nº 1620, Washington D.C.
 - Cipolla, Carlo, (1970), *Educación y Desarrollo en Occidente*, Ariel,
 - Claes, Marie-Thérèse (1999), «Mujeres, hombres y estilos de dirección», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 4, págs.483-500 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
 - Comisión Europea (C.E. 2001), *Informe anual de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al comité Económico y social y al comité de las Regiones sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Unión Europea* (2000), COM (2001) 179 final. 2 de abril.
 - Díez del Corral, L. (1945), *El liberalismo doctrinario*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
 - Dixit, Avinash, y Mancur Olson Jr. (1996), *The Coase Theorem es False: Coase's Insight is Nonetheless Mainly Right*, borrador no publicado (9-marzo, 1996).
 - Dinello, Natalia (1998), “Bankers’ Wars in Russia. Trophies and Wounds”, en *CSIS Post-Soviet Prospects*, vol. VI, nº 1, febrero, Washington: <http://www.csis.org>.
 - Elder, Sara, y Johnson, Lawrence Jeffrey (1999), «Los indicadores laborales por sexo revelan la situación de la mujer», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 4, págs. 501-519 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
 - Espina Montero, Álvaro (1998), *Empresa, competencia y competitividad: la contribución de las economías externas*, Fundación Argentaria, Gandes cuestiones de la Economía, nº 18.
 - Espina Montero, Álvaro (1999a), “¿Hacia una nueva edad dorada del empleo?”, en *Actas del Tercer Congreso de Economía de Navarra*, Gobierno de Navarra, DEH, pp. 185-216
 - Espina, Álvaro (1999b), *Crisis de empresas y Sistema Concursal: La reforma española y la experiencia comparada*, CES, Colección Estudios.
 - Espina Montero, Álvaro (2000), Recursos humanos, formación tecnológica superior y sistema de profesiones, en *Formación y Empleo*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, pp. 155-340.
 - Esping Andersen, Gösta (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press-Basic Blackwell(traducción al castellano en Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, 1993).
 - Fischer, Stanley (1999), a) “On the Need for an International Lender of Last Resort”, Nueva York, 3 de Enero; b) “Reforming the International Monetary System, Monaco, 6 de marzo de 1999; c) “The Financial crisis in Emerging Markets: Some Lessons”, 28 de abril, accesibles en: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>.
 - FMI (1998), “Report of the Managing Director to the Interim Committee on Strengthening the Architecture of the International Monetary System”; “Reports on the International Financial Architecture: The Working Group on Transparency and Accountability, The Working Group on Strengthening the Financial Systems, and the Working Group

- on International Financial Crises” , 1 de Octubre (disponible en la web: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm>)
- FMI (1999), a) *IMF-Supported Programs in Indonesia, Korea, and Thailand: A Preliminary Assessment*, 19 de Enero (Advanced Copy); b) “A Guide to Progress in Strengthening the Architecture of the International Financial System, 28 abril; c) *Experimental case studies on transparency practices*, abril.
 - Furman, Jason y J. Stiglitz (1998), “Economic Crises: Evidence and Insights from East Asia”, *Brookings Papers on Economic activity*, nº 2:1998.
 - Gaddy, C.G., y B.W. Ickes (1998), “A Simple Four-Sector Model of Russia’s Virtual Economy”, Center for Social and Economic Dynamics, The Brookings Institution, mayo, sintetizado en: “Beyond a Bailout: Time to Face Reality About Russia’s Virtual Economy”, en: <http://www.brook.edu>.
 - Gallo, Max (1984), *Le Grand Jaurès*, E. Robert Laffont, Paris.
 - Gray, J. (1998), *False Dawn. The Delusions of Global Capitalism*, Granta Books, Londres.
 - Hall, Peter (1993), *El Gobierno de la economía. Implicaciones políticas de la intervención estatal en la economía en Gran Bretaña y Francia*, MTSS, col. Economía y Sociología del trabajo.
 - Hirschman, Albert O. (1992), *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
 - Huguet, Ana (1999), *Segmentación en el mercado de trabajo español*, CES, col Estudios.
 - Kindleberger, Charles (1978), *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crisis*, Nueva York, Basic Books.
 - Kiyotaki, N. y J. Moore (1997), “Credit Cycles”, *Journal of Political Economy*, vol 105, abril, pp. 211-248.
 - Krugman, P. (1998), a) “It’s Baaack! Japan’s Slump and the Return of the Liquidity Trap” (62 pp); b) “Further Notes on Japan’s Liquidity Trap” (4pp.), y c) “The Other Bear Market. The run on Russia” (*Slate*, 10-Septiembre), todo ello disponible en: <http://web.mit.edu/krugman/www/>
 - Lamfalussy, A. (2000), *Financial Crises in emerging markets*, Yale University Press.
 - Landes, David S. (1999), *La riqueza y la pobreza de las naciones. Por qué unas son tan ricas y otras son tan pobres*, Barcelona, Crítica.
 - Lannoo, Karel (2000), Security for Europe’s markets: Harmonisation or investment regulations is not as vital as in banking”, *Financial Times*, 19 de julio: Coment & Analysis.
 - Laslett, Peter (1973), *The World we have lost*, Methuen, Londres
 - Loufti, Martha F. (2001), *Women, Gender and Work. What is equality and How do get There?*, International Labour Office, Ginebra.
 - Maravall, J. A. (1979), *Poder, honor y élites en el siglo XVII*, Siglo XXI, Madrid.
 - Martín Gaité, Carmiña (1972), *Usos amorosos del siglo XVIII en España*, Siglo XXI, Madrid.
 - Mata, Adriana, (1999), “Incorporación de las cuestiones de género a las estadísticas laborales”, *Revista Internacional de Trabajo*, vol.118, nº 3, págs 305-320 (recogido en inglés en Loufti, 2001).

- Melkas, Helinä, y Anker, Richard (1997), «La segregación profesional entre hombres y mujeres. Investigación empírica sobre los países nórdicos», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, núm. 3, págs. 371-394 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
- Meyer, Laurence (2001), *The New Basel capital proposal*, disponible en <http://www.bis.org>.
- Mill, J. S. y H. Taylor (1973), *Ensayos sobre la igualdad sexual*, Península, Barcelona.
- Miller, Marcus, y J. Stiglitz (1999), “Bankruptcy protection against macroeconomic shocks: the case for a ‘super Chapter 11’” Conference on Capital Flows, Financial Crises and Policies, BM, 15-16 de abril:
<http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>
- Nussbaum, Martha (1999), «Mujeres e igualdad según la tesis de las capacidades», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 3, págs.253-273 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
- OCDE (1998), *Education at a Glance*. Paris.
- Plantenga, Janneke, y Hansen, Johan (1999), «Balance de la igualdad de oportunidades en la Unión Europea», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, núm. 4, págs. 393-424 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
- Rapaczynski, Andrzej (1996), "The Role of the State and the Market in Establishing Property Rights", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, nº 2, primavera, pp. 87-103.
- Robinson, Derek (1998), «Diferencias de remuneración entre los sexos según la profesión», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 1, págs. 3-36 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
- Rojo, Luis Ángel, *et alia* (1980), *Ante los años ochenta*, Revista de Occidente, nº 1.
- Russell, Bertrand (1951), “Bertrand Russell, el filósofo pacifista”, entrevista por R. Wheeler para *Wisdom*, NBC, *El País Semanal*, nº 1177, 18.IX-1999.
- Sab, R. y S. C. Smith (2001), Human Capital Convergence: International Evidence, IMF Working Paper, WP/01/32, marzo:
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp0132.pdf>.
- Sanderson, M. (1995), *Education, Economic Change and Society in England 1780-1870*, Cambridge University Press, 2ª ed.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press (traducción al castellano en Planeta).
- Sen, Amartya (2000), «Trabajo y derechos», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 119, núm. 2, págs. 129-139 (recogido en inglés en Loutfi, 2001).
- Schumpeter, Joseph A. (1939), *Business Cycles. A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*, 2 vols., McGraw-Hill, Nueva York
- Seoane, M. Y V. Muleiro (2001), *El dictador*, E. Sudamericana, Buenos Aires.
- Shelton, J.R. (1999), “The Importance of Corporate Governance in OECD and non-OECD Economies. The Draft OECD Principles”, *Conference on Corporate Governance in Asia: A Comparative Perspective*. Opening remarks, 3-5 marzo, Seul.
- Sierra, Elisa (1999), *Acción positiva y empleo de la mujer*, CES, col Estudios.
- Stiglitz, J. (1987), “Principal and Agent” en J. Eatwell, M. Milgatey y P. Newman (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, MacMillan (reeditado en 1989 en el volumen: *The New Palgrave. Allocation, Information and Markets*).

-Stiglitz, J. (1998):

a), "More Instruments and More Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus" <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>;

b), ""The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", *Journal of Economic Perspectives*, vol 12, n° 2, primavera, pp. 3-22.; c) "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes" (19-X); d) "The World Bank at the Millenium"; e) "Knowledge as a global public good" (estos últimos, s.f., en: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>).

-Stiglitz, J. (1999), a) "Participation and Development. Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm", International Conference on Democracy, Market Economy and Development, Seoul, 27-I-1999;

b) "Knowledge as a global public Good", sin fecha; c) "The Global Economic Architecture Debate", Economic Strategy Institute, 27-abril, <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>.

-Stiglitz, J (2001) "Hacia un nuevo consenso de tercera vía' ", *El País*, 9 de mayo

-Strouse, Jean (1999), *Morgan: American Financier*, Random House, abril, 800 pp.

-Temple, Jonathan (1999), "The New Growth Evidence", *The Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, marzo, pp. 112-156.

-Viner, Jacob (1960), "The Intellectual History of Laissez Faire", *Journal of Law and Economics*, vol 3, octubre, pp. 45-69.

-Volcker, Paul (1995), "The Quest for Exchange Rate Stability: Realistic or Quixotic", London University, 29 de noviembre en: <http://www.stern.nyu.edu/~nroubini/asia/AsiaHomepage.html>.

-WDI, *World Development Indicators*, World Bank, varios años.

-WEO, *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, varios años.

-Wirth, Linda (1998), «Las mujeres en puestos de dirección: ¿Más cerca de romper las barreras invisibles?», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm.1, págs. 107-118 (recogido en inglés en Louffi, 2001).