

Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad

Joseph E. STIGLITZ*

El propósito de la actividad económica es acrecentar el bienestar de los individuos, y las estructuras económicas que sirven a este fin son más dignas de estima que las que no lo favorecen. Esta proposición acaso parezca anodina, pero un examen atento revela que el asunto es muy complejo. Aun cuando es notorio que todos los políticos — de izquierda, de derecha y de centro — le rinden pleitesía, las políticas que se aplican a menudo resultan ser su antítesis. Es un hecho que buena parte de la teoría económica tradicional ha prestado considerable respaldo a los políticos que tienen otros objetivos, y creado considerable confusión a aquellos que la comparten.

Una segunda proposición, también engañosamente anodina, es la que afirma que para un gran sector de la población mundial el trabajo — el empleo — es importante. Las personas que pierden su empleo no sufren sólo por la pérdida de renta, sino porque queda afectada su identidad, la idea que tienen de sí mismas. El desempleo va acompañado de problemas y patologías muy variados, desde tasas más elevadas de divorcio y de suicidio hasta una mayor propensión al alcoholismo. Y la relación no es sólo correlación: es conexión causal. Hay personas que son capaces de vivir felices y provechosamente «ocupadas» sin un puesto de trabajo, pero para muchas la relación de trabajo el hecho de que otra persona reconozca su «aportación» pagándole un salario es importante 1.

* Universidad de Columbia. Este artículo se basa en una conferencia pronunciada en la Oficina Internacional del Trabajo con ocasión del Foro Mundial del Empleo, celebrado en Ginebra del 1 al 3 de noviembre de 2001. El autor agradece las valiosas opiniones de David Ellerman y Jerry Levinson, así como el apoyo económico de las fundaciones Ford y Rockefeller. Las opiniones expresadas comprometen únicamente al autor, y no a ninguna organización a la que pertenezca o haya pertenecido.

1 Claro está que el origen de estas actitudes es social; en las sociedades occidentales, por ejemplo, existe una demanda creciente por parte de las mujeres de pertenecer a la fuerza de trabajo, demanda que no obedece sólo a factores económicos.

En este artículo procuraremos explicar de qué manera la teoría económica usual — que se refleja en buena parte de las ideas políticas populares desvirtúa las proposiciones citadas o las contradice. La primera parte explica cómo las políticas basadas en una visión neoclásica del mercado de trabajo acaban debilitando la posición negociadora de los trabajadores, debido a la existencia de fallos del mercado generalizados.

Las dos partes siguientes examinan críticamente las implicaciones para el bienestar y el empleo de un extenso conjunto de políticas desde la liberalización del mercado de capitales hasta la gestión fiscal y monetaria procíclica — que se fundan en el supuesto teórico de que la eficiencia y la equidad/distribución pueden ser tratadas por separado.

La parte cuarta es una defensa del trabajo como un fin en sí y no como un medio de producción, y del desarrollo como una transformación de la sociedad; la quinta considera el papel que corresponde a la comunidad internacional en el establecimiento de los objetivos del desarrollo socioeconómico. En la última parte hacemos un resumen y exponemos algunas propuestas políticas con miras a fomentar el pleno empleo y a mejorar las condiciones de trabajo.

El trabajo y la teoría económica neoclásica

Uno de los grandes «trucos» (algunos dirían «aciertos») de la teoría económica neoclásica es tratar el trabajo como cualquier otro factor de producción. El producto se interpreta como función de insumos:

acero, máquinas y mano de obra. La matemática trata el trabajo como una mercancía, lo cual puede inducir insensiblemente a pensar que el trabajo es una mercancía ordinaria, como el acero o el plástico. Sin embargo, el trabajo es

distinto a todas las demás mercancías. El ambiente laboral carece de importancia para el acero; el bienestar del acero no nos preocupa (aunque claro está que atendemos a que las condiciones ambientales no conduzcan a su oxidación o tengan otros efectos adversos sobre sus características de rendimiento). El acero no necesita estar motivado para funcionar como insumo. El acero hace «lo que se le manda». Pero la gerencia de empresas suele preocuparse mucho de motivar a la mano de obra.

La distinción nace de la faceta humana del trabajo. Las personas deciden la cantidad de esfuerzo y de atención que ponen en el trabajo. En su comportamiento influye el entorno, incluidos los incentivos que se les ofrecen. En la teoría usual, las personas contratan el desempeño de una determinada tarea, y sólo cobran si la completan. Se parte de la premisa de que la observancia del contrato no acarrea un costo, en parte porque se da por supuesto que habrá información sobre si la tarea (que se especifica con infinitos pormenores) ha sido terminada. Sin embargo, en la economía abundan las imperfecciones de la información, que tienen efectos profundos en la marcha de la misma, hecho este reconocido por el Premio Nobel de 2001 (quien estudió sobre todo las asimétrías informativas). Aunque éste no sea el lugar para pasar revista a todas las consecuencias de las imperfecciones informativas, quiero poner de relieve tres que guardan mucha relación con las tesis de este artículo.

En primer lugar, de las imperfecciones informativas se siguen imperfecciones de la competencia; y el resultado llamativo de nuestro estudio fue que incluso una imperfección muy pequeña de la información incluso un pequeño costo de buscar nuevo empleo, por ejemplo puede tener un efecto grande. Los economistas siempre han sabido que la información era imperfecta, pero contaban con que un poco de imperfección sólo alterase el equilibrio en pequeño grado, y que las imperfecciones fueran efectivamente pequeñas. Estas esperanzas no se basaban en estudios analíticos, sino más bien en la conciencia de que si esos supuestos no fueran verdaderos, los modelos que los economistas

venían utilizando durante decenios, y las conclusiones derivadas de esos modelos, tendrían escasa validez. Dicho en términos quizá demasiado altisonantes, habría significado que gran parte del análisis económico quedara obsoleto de un día al otro. Sin embargo, la nueva teoría económica de la información demostró que incluso un pequeño costo de búsqueda podría permitir que el salario real de equilibrio cayera del nivel competitivo al nivel de monopsonio (véanse Diamond, 1971, y Stiglitz, 1985b y 1987a).

Hace tiempo que a los observadores de los mercados laborales les preocupan las asimetrías de la capacidad de negociación. Los trabajadores tienen una movilidad limitada; los que se ven despedidos — por ejemplo, por haber exigido salarios más altos o mejoras laborales — pueden sufrir una estigmatización que les ponga más difícil volver a colocarse, aunque los empleadores no actúen de manera colusiva (y puede haber colusión tácita); las imperfecciones de los mercados de crédito (el racionamiento del crédito, que a su vez se puede deber a las imperfecciones de la información) impiden con frecuencia al trabajador desempleado vivir bien por mucho tiempo, poniéndole en una posición mucho más precaria que la del empleador que haya perdido cualesquiera rentas que obtuviese del trabajo de un asalariado. Lo que puso de manifiesto nuestro análisis fue que, independientemente de las demás imperfecciones que haya en el mercado, ésta deja por sí misma a los trabajadores en una posición sumamente desventajosa.

En segundo lugar, la información imperfecta propicia el desempleo.

Aunque los salarios sean tan altos que la demanda de mano de obra sea inferior a la oferta, los salarios no descienden, porque si una empresa los reduce el rendimiento del personal y la calidad de los trabajadores contratados pueden descender (o aumentar los gastos de rotación). Para la mayor parte del mundo esta noticia no es nueva. Pero para la teoría económica usual sí lo es: la teoría neoclásica afirmó que los mercados siempre se despejan; lo que parecía ser desempleo no era más que un cambio súbito en la demanda de ocio. La teoría económica de la

información también subrayó que el proceso de ajuste descentralizado operaba muchas veces de manera imperfecta, generando tasas de desempleo temporal que eran incluso superiores a las tasas de desempleo de equilibrio que van unidas al salario de eficiencia. Sin embargo, la teoría tradicional no prestó ninguna atención a ello: a fin de cuentas, habiendo información perfecta será fácil pasar al nuevo equilibrio cada vez que la economía sufra una perturbación.

En tercer lugar, la economía de la información refuta las tesis de la teoría económica tradicional de que los mercados se ajustan por sí mismos y son eficientes, y de que la naturaleza del equilibrio (y su eficiencia) no dependen ni de la distribución ni de las instituciones.

Para los economistas tradicionales es la ley de la oferta y la demanda lo que determina la asignación de recursos (incluidas las rentas), no instituciones como la aparcería; por consiguiente, es posible separar cómodamente los asuntos de eficiencia de los asuntos de distribución. La teoría económica de la información ha desmentido todas estas proposiciones:

Bruce Greenwald y el firmante demostramos que si la información es imperfecta o los mercados son incompletos — es decir, siempre —, los mercados no son siquiera cuasi eficientes según la ley de Pareto, es decir, que en principio pueden hacerse intervenciones en la economía que tomen en cuenta los costos de información y de abrirse camino en el mercado de modo que todos se beneficien (véase Greenwald y Stiglitz, 1986).

Nuestro análisis descubrió la existencia de fallos del mercado generalizados que podrían, en principio, remediarse mediante la intervención de los poderes públicos. La réplica de que habíamos pasado por alto las imperfecciones informativas en el sector público era sencillamente equivocada, porque las habíamos considerado. De hecho habíamos ido más lejos, dando las razones que hacían que el conjunto de información, poderes y limitaciones del Estado fuera diferente del sector privado descentralizado, y según las cuales, al menos

en principio, el gobierno podía acometer actuaciones que mejorasen el bienestar (véase, por ejemplo, Stiglitz, 1989).

Explicamos también que la naturaleza del equilibrio, incluida su eficiencia, podía depender de la distribución de la riqueza. Esto se observa con la máxima claridad en el caso de las economías agrícolas simples, pero de hecho tiene una validez más general. Los problemas funcionales que acarrea la aparcería surgen debido a la disparidad entre la propiedad de la tierra y del capital. No surgen problemas de asimetría informativa cuando los trabajadores cultivan sus propias tierras 2.

2 Aunque las asimetrías informativas pueden seguir siendo importantes en los mercados de crédito.

No me aventuraré a conjeturar si en el espíritu de quienes idearon y elaboraron las teorías neoclásicas había un programa político. Pero está claro que las teorías resultaron convenientes para quienes tenían un conjunto de intereses particular. Si, como afirmaba la teoría neoclásica, era posible separar la eficiencia de la equidad, se podía aplicar un programa político centrado solamente en lo primero, afirmando que si la sociedad quería cambiar la distribución de la renta a través de su proceso político, eso era algo a lo que podría dedicarse en cualquier momento; independientemente de lo que cada cual opinase sobre la equidad, tenía sentido eliminar de la economía distorsiones que impedían la eficiencia.

En los modelos competitivos estándar, toda injerencia en el libre funcionamiento de la economía entrañaba efectos adversos sobre la eficiencia, ya se tratase de leyes sobre salarios mínimos o sindicatos — que introducían la competencia imperfecta en los mercados de trabajo — o normas sobre las condiciones laborales. A fin de cuentas, un empleador que ofreciese peores condiciones a los trabajadores sólo podría reclutarlos pagando unos salarios proporcionalmente mayores; por lo tanto, las empresas sopesarían cuidadosamente el costo añadido de mejorar las condiciones frente a los costos salariales añadidos de no hacerlo, y estos costos salariales añadidos representaban el beneficio marginal de

las condiciones de trabajo mejoradas.

Las medidas encaminadas a mejorar

la estabilidad del empleo eran censuradas no sólo cuando las hacía el gobierno, sino incluso cuando se pactaban en la negociación colectiva, porque aparecían como una demostración del poder monopolístico de los sindicatos. También se censuraban los planes de pensiones públicos: las cotizaciones ligadas a las nóminas se consideraban impuestos que encarecían los costos laborales y que hacían aumentar el desempleo. Desde luego, había el inconveniente de que muchas de las proposiciones esenciales tuvieran escaso respaldo empírico. El trabajo de Card y Krueger (1995) demostró indiscutiblemente que las leyes que fijan salarios mínimos de ningún modo ejercen el grave efecto adverso en el empleo que vaticinaba la teoría usual, y que incluso pueden fomentarlo. Pero la teoría económica tampoco acreditaba muchas de las proposiciones, aun sin aducir las teorías modernas sobre la información. Aunque las prestaciones no dependieran de las cotizaciones, los impuestos sobre las nóminas deberían ser revertidos en gran medida (salvo para los trabajadores con salario mínimo), de manera que no tuvieran ningún efecto sobre el empleo; y en la medida en que las prestaciones dependieran de lo cotizado, tendrían un efecto escaso o nulo sobre la oferta de mano de obra (ni siquiera positivo). La teoría económica de la información explicó claramente por qué el equilibrio del mercado no solía ser eficiente; por qué, por ejemplo, las empresas «subofertaban» condiciones contractuales que reforzaban la estabilidad del empleo (véase, en particular, Shapiro y Stiglitz, 1984).

14 Revista Internacional del Trabajo

En pocas palabras, el mantra de flexibilizar el mercado de trabajo no fue más que un intento apenas disimulado de demoler — en aras de «la eficiencia económica» — conquistas que los trabajadores habían logrado a fuerza de muchos años de negociación y actividad

política. Es verdad que, en ocasiones, los sindicatos quizá hayan corregido con creces el desequilibrio que antes existía en la capacidad de negociación, valiéndose de su fuerza para conseguir una protección excesiva en favor de sus miembros y en perjuicio de otros trabajadores de la economía. Ahora bien, si eso sucede, la solución no estriba en hacer creer que sin esa clase de protecciones el mercado competitivo llevaría a resultados eficientes o equitativos, sino en intentar reparar los desequilibrios.

La libertad sindical y los derechos sindicales son importantes para corregir los desequilibrios de fuerzas que existen en los mercados laborales, pero incluso los trabajadores que disfrutan de esos derechos suelen estar en posición desventajosa. Es mucho más fácil para un empleador reemplazar a los trabajadores recalcitrantes que para los asalariados «reemplazar» a un empleador recalcitrante, sobre todo si la tasa de desempleo es elevada. Por lo tanto, los poderes públicos deben desempeñar cometidos importantes, por ejemplo en lo que se refiere a garantizar la salud y la seguridad en el trabajo.

**«Políticas favorables al mercado»,
¿a costa de quién?**

Hay toda una serie de políticas — a veces, aparentemente muy alejadas del mercado de trabajo — que inciden en el resultado del proceso de negociación. La liberalización del mercado de capitales robustece la capacidad negociadora del capital: en realidad, otorga al «capital» el derecho de anunciar que si se le imponen gravámenes indebidos o se adoptan otras medidas que no le gusten, se irá del país. Refuerza el punto de amenaza del capital, por lo que inclina el resultado más a su favor. Llevado al extremo, entrañaría que al capital no se le puede gravar. De haberse adoptado medidas semejantes para fortalecer la movilidad de la mano de obra, habrían restringido también la capacidad de gravarla (véanse, por ejemplo, Stiglitz, 1983a y 1983b). Un resultado típico y muy conocido de la teoría fiscal dice que los impuestos óptimos

son los que están en relación inversa con la elasticidad de la oferta; así, la liberalización del mercado de capitales conduce a un impuesto óptimo más bajo.

Puede parecer, pues, que la «flexibilidad del mercado de trabajo» y la «liberalización del mercado de capitales» son políticas simétricas, respectivamente liberalizadoras de los mercados de trabajo y de capital; pero acarrear consecuencias muy asimétricas, y ambas sirven para acrecentar el bienestar del capital a expensas de los trabajadores. De tal manera se han incrustado estas prescripciones en el mantra de los cánones de la «buena política» que sus consecuencias distributivas se han descuidado casi por entero; y claro está que, si es posible separar la eficiencia de la distribución, como sostenía la teoría tradicional, ese descuido podría no haber sido tan importante.

No se trata únicamente, por supuesto, de que los defensores de estas políticas pasen por alto las imperfecciones de la competencia y de la información. Existen otras imperfecciones del mercado (algunas derivadas de las imperfecciones de la información) a las que también cierran los ojos. Con unos mercados de seguros imperfectos, las personas se preocupan por la inestabilidad de sus ingresos; pueden regularizarlos sólo de forma imperfecta y a menudo con un alto costo. El riesgo tiene una importancia que no tendría si los mercados fueran perfectos. Así, las encuestas a trabajadores pobres indican que la inseguridad se encuentra entre sus preocupaciones principales, y que la inestabilidad es una de las causas y manifestaciones más importantes de la pobreza (véase Banco Mundial, 2001). Sin embargo, el llamado Consenso de Washington no sólo ha alentado políticas que acrecentaban la inestabilidad, sino que ha propugnado la supresión de los mecanismos protectores de la estabilidad del empleo (que, en muchos casos, los mercados no garantizan por sí solos).

Otro grupo importante de imperfecciones del mercado se refiere a la dirección de las empresas. Los directivos de las empresas pueden no actuar conforme al interés de los accionistas. Los accionistas mayoritarios pueden no actuar conforme a los intereses de los accionistas minoritarios y, en un plano más general, las aspiraciones de otras partes interesadas a veces no pueden manifestarse debidamente en los órganos decisorios de las empresas (véase Stiglitz, 1985a).

Los defensores de las «políticas favorables al mercado» (que sería más propio llamar «políticas favorables al mercado de capitales») no han seguido sistemáticamente las simetrías a las que podría haberles conducido el modelo neoclásico. Por ejemplo, hablan de la disciplina que impone la liberalización del mercado de capitales: la disciplina de un mercado caprichoso, que hace gala de una euforia irracional, cuando no, de tanto en tanto, de un pesimismo irracional. Quienes se someten a esa disciplina saben también que tiene sus particulares perspectivas e ideologías. Imagínese cuán diferente podría ser la disciplina si la mano de obra calificada, o la mano de obra no calificada, fueran perfectamente móviles. Podría, por ejemplo, amenazar con abandonar un país que no proporcionase la suficiente calidad del aire o que tuviera un medio ambiente degradado en otros aspectos.

Otra manifestación de las «políticas favorables al mercado de capitales» es la reciente campaña en pro de la privatización de la seguridad social, a fin de sustituir los sistemas de prestaciones definidas por programas de cotizaciones definidas. Aunque no sea ésta la ocasión de

16 Revista Internacional del Trabajo

debatir a fondo este asunto 3, debería estar claro que la privatización supondrá un beneficio inmenso para las empresas que gestionen los fondos y abonen las pensiones, pero que, al mismo tiempo, impondrá unos riesgos mayores a los trabajadores, ya que en la mayoría de los países el mercado no ofrece títulos plenamente «indiciados» a la inflación.

Además, hay datos que indican que incluso en mercados de capitales

muy eficientes, como es el del Reino Unido, los costos de transacción son tan altos que las prestaciones se reducen tras la privatización en un 40 por ciento (Murthi, Orszag y Orszag, 1999).

Los defensores de las doctrinas favorables al mercado (de capitales) no niegan su importancia a todas las instituciones, pues sostienen que las instituciones monetarias sí importan. No contentos con alterar el entorno económico general de maneras que perturban el equilibrio de fuerzas, han abogado por instituciones monetarias que lo erosionan aún más, reclamando bancos centrales independientes y no representativos cuya única misión sea velar por la estabilidad de los precios. Intentan utilizar el «razonamiento» económico en apoyo de su conclusión, con regresiones econométricas que muestran que los países con bancos centrales independientes tienen menos inflación ⁴. Pero confunden los fines con los medios, del mismo modo que los confunden todos los que no ven en el trabajo más que un insumo de la producción. La inflación sólo es preocupante en la medida en que conduce a resultados reales peores, tales como menor crecimiento, más pobreza y mayor desigualdad. Y el nexo entre los bancos centrales independientes y estos resultados reales es endeble en el mejor de los casos ⁵.

Aun suponiendo que institucionalmente fuera preferible contar con un banco central independiente ⁶, no es lo mismo independencia que carencia de representatividad, pues se puede tener un banco central independiente en el que estén representados los intereses divergentes de las diferentes partes interesadas. No existe una única política Pareto-dominante ⁷, en la que puedan estar de acuerdo todas las personas «razonables». Y mientras esto sea así, no se puede —o por lo menos no se debe — delegar las decisiones en tecnócratas; aún menos se ³ Véase un examen de algunas de las falacias que subyacen a los argumentos usuales en pro de la privatización en Orszag y Stiglitz (2001) .

⁴ Las nuevas doctrinas clásicas reforzaron estas perspectivas al sostener que, a la larga, no había posibilidad de transacción entre lo uno y lo otro. Pero aunque no la hubiera a la larga, podr ía haberla a la corta. En la medida en que

la «tasa de desempleo no aceleradora de la inflación» es incierta, diferentes marcos programáticos imponen diferentes riesgos (véase Stiglitz, 1997) .

5 Una de las razones es, huelga decirlo, la dificultad de demostrar una relación adversa significativa entre la inflación y el crecimiento en las economías con inflación baja (véase Bruno y Easterly, 1996) .

6 Cosa que me parece más defendible para los países que tienen una larga historia de inflación elevada que para aquellos que no la tienen.

7 Aunque una vía de investigación en la teoría macroeconómica moderna, la que sostiene que existe una curva de Phillips vertical, ha intentado argumentar algo semejante. deberían delegar en un solo sector cuyos intereses sean marcadamente

distintos de los de otros sectores. Volveré sobre este punto al final de la parte siguiente.

El nivel de empleo

En la parte anterior hemos sostenido que el gobierno tiene un cometido en el mercado de trabajo: como mínimo, el de garantizar el derecho a la acción colectiva y exigir el cumplimiento de unas normas mínimas. La idea de que los mercados no garantizan resultados socialmente eficientes (y deseables) está reconocida hace mucho tiempo.

Keynes señaló que podía haber desempleo persistente. Pero, mediante un juego de manos, lo que vendría a llamarse la síntesis neoclásica (Samuelson, 1997) sostuvo que, una vez subsanado este problema del desempleo masivo, los mercados funcionan bien; el modelo neoclásico estándar — con sus razonamientos en materia de eficiencia — prevaleció.

La síntesis neoclásica era simplemente una afirmación, una esperanza, un intento de los adeptos al modelo de mercado de limitar el alcance de la posible intervención estatal. Bruce Greenwald y el firmante argumentamos que era mucho más verosímil la hipótesis de que el mercado tiene defectos de alcance general, de los cuales el desempleo masivo es la manifestación más patente, la punta del iceberg frente a la cual no es posible cerrar los ojos (Greenwald y Stiglitz, 1987). Los estudios de la economía de la información coadyuvaron a descubrir los

errores del modelo neoclásico estándar: por qué era posible el desempleo en equilibrio⁸, por qué las perturbaciones que sufre la economía se pueden amplificar de modo que la economía opere muy por debajo de su «potencial» durante períodos prolongados, y la persistencia de niveles de desempleo mucho más altos que el nivel «de equilibrio» (véase, por ejemplo, Greenwald y Stiglitz, 1993).

Desde Keynes y la Gran Depresión, pocos han creído en la ley de Say, según la cual un aumento de la oferta de mano de obra se traduce automáticamente en un aumento de la demanda. Las teorías mencionadas anteriormente explican que la intervención del Estado puede contribuir a estabilizar la economía al reducir la volatilidad y asentar unos niveles de empleo en equilibrio más altos. Los preceptos de la política fiscal y monetaria contracíclica han entrado a formar parte de la teoría macroeconómica ortodoxa que se enseña en las universidades de todo el mundo. Sin embargo, resulta notable comprobar que los gobiernos de los países menos desarrollados practican regularmente políticas fiscales procíclicas. Peor aún, hemos visto al Fondo Monetario Internacional

⁸ Véase la extensa bibliografía sobre el salario de eficiencia (por ejemplo, Stiglitz, 1974 y 1987b, y Shapiro y Stiglitz, 1984), gran parte de la cual se inspira en los problemas causados por las imperfecciones de la información.

18 Revista Internacional del Trabajo

(FMI) preconizar la austeridad en los terrenos presupuestario y monetario en situaciones de recesión inminente. Hemos visto que estas políticas exacerbaban las recesiones de Asia oriental, contribuyendo a convertir una de ellas en una depresión de la que algunos países aún no se han recuperado del todo. El FMI también ha puesto en marcha estrategias de reestructuración del mercado financiero que han ido en detrimento de los resultados macroeconómicos. En sus programas de ajuste estructural, ha combinado a menudo la liberalización del comercio con unos tipos de interés tan altos que hubiera sido imposible crear empleo y empresas aun en las mejores circunstancias económicas, máxime en las circunstancias adversas imperantes en la mayoría de los países en desarrollo. Como los países afectados no podían competir con los productos agrícolas altamente subvencionados de los Estados Unidos y

otros países, los principios de la ventaja comparativa no operaron como predecían los manuales de referencia. En lugar de pasar de los sectores de baja productividad a los de productividad más alta, los recursos simplemente

pasaron de la baja productividad al desempleo.

También en las economías en transición se observa que en muchos casos el marco sociopolítico no ha conducido a la creación de empleo.

Aunque debido a la falta de un sistema mínimo de seguridad social algunos empleadores no despidieron a sus trabajadores — lo cual palió el desempleo declarado que de otro modo se hubiera registrado —, muchos de ellos quedaron subempleados y, a menudo, sin cobrar.

Ahora conocemos los efectos devastadores: en Rusia un PIB que es inferior en un 40 por ciento al de hace diez años y un índice de pobreza que se ha disparado del 2 al 40 por ciento o más. La privatización, que se suponía debía ser la base de la creación de riqueza (y de empleo), sentó los cimientos para el vaciamiento de activos y la destrucción de puestos de trabajo.

Repetidas veces hemos visto instaurarse un círculo vicioso: cuando las tasas de desempleo son excesivamente elevadas, la cohesión social se

resquebraja y aparece una multitud de signos de malestar en la colectividad, desde la violencia urbana hasta los disturbios y conflictos civiles, que crean un ambiente desfavorable para la inversión y la creación de empleo. Lo vimos en Indonesia, donde yo predije en diciembre de 1997 que si se mantenían las políticas monetaria y fiscal altamente contractivas que se habían dictado a este país, habría desórdenes civiles y políticos en un plazo de seis meses. Mi predicción, desdichadamente, dio en el blanco.

Los tipos de interés altos no sólo impiden crear empleo sino que, cuando acusan subidas drásticas, destruyen muchos puestos de trabajo, como hemos visto en las empresas con alta capacidad de endeudamiento de Asia oriental. Empujan a las empresas a la quiebra, y aun en el caso de que con el tiempo se reasignen los recursos (a través de un proceso en el que pueden producirse considerables pérdidas de activos

Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad 19

y merma de su valor), entretanto puede agravarse mucho el desempleo. Y, desgraciadamente, la reducción de los tipos de interés cuando se llega a ese punto no repara el daño: las firmas que han quebrado no vuelven a abrir. Éste es uno de los muchos efectos importantes de histéresis que se producen en el mercado de trabajo.

Sea cual sea la situación de desarrollo, transición o crisis — o incluso de recesión económica ordinaria —, los mercados no conducen de manera rápida y automática al pleno empleo, y ahora se reconoce casi universalmente que incumbe al Estado el cometido importante de fomentar el empleo y mantener una economía de pleno empleo. Ahora sabemos mucho sobre cómo diseñar programas de estímulo eficaces. Sabemos que la política monetaria es más efectiva para moderar una economía en auge que para estimular una economía en recesión y que, por lo tanto, es necesario recurrir a medidas fiscales y presupuestarias. Sabemos también mucho sobre cuáles son las medidas fructíferas, esto es, medidas que actúen con rapidez, que tengan un alto efecto multiplicador y que no exacerben las divisiones sociales en países donde éstas sean fuertes 9. Un ejemplo podrían ser las políticas que modifican los precios intertemporales para alentar el consumo y la inversión durante un período en el que se prevé un alza del desempleo (durante el cual los precios sombra de los recursos son bajos) y reducen las restricciones de liquidez que limitan el gasto, ya sea en inversión o en consumo 10. Estas políticas son de hecho más efectivas que, verbigracia, las rebajas fiscales para los ricos o las bonificaciones fiscales a la inversión de carácter permanente.

Por muy bien que gestionemos la economía, siempre habrá recesiones, y con las recesiones, desempleo. Ahora bien, al mismo tiempo que hemos aprendido más sobre gestión macroeconómica 11, las crisis económicas han venido a ser más frecuentes e intensas en todo el mundo: cerca de un centenar de países las han sufrido en el último cuarto del siglo XX. Yo creo que no faltan razones para ello: los cambios de la arquitectura económica global, incluida la liberalización del mercado de capitales, han agudizado los riesgos más allá de la capacidad de

reacción de muchos países en desarrollo. Así, a la vez que es necesario instar a los países a construir redes de seguridad social adecuadas 12, 9 Claro está que no son ésas las únicas condiciones que idealmente deber ían cumplir los programas de estímulo: también deberían fortalecer la posición de la economía a largo plazo, o al menos no ocasionar perjuicios indebidos.

10 Las propias restricciones se explican por asimetrías informativas (véase, por ejemplo, Stiglitz y Weiss, 1981) .

11 Lo cierto es que en los Estados Unidos, aunque sigue habiendo fluctuaciones económicas, apenas se observa un ciclo económico regular; las expansiones se han hecho más largas y las contracciones más cortas.

12 Aunque, al mismo tiempo, hay que reconocer la insuficiencia de esas redes de seguridad — incluso en países industrializados avanzados — en la agricultura y el trabajo por cuenta propia, sectores que predominan en los países menos desarrollados. todo el que se interese por el empleo y el trabajo decente tendrá que

preocuparse por los rasgos de la arquitectura económica global

que fomentan la volatilidad. A la inversa, parece aberrante argumentar al mismo tiempo a favor de medidas que acrecienten la volatilidad global y en contra de medidas que acrecienten la seguridad del trabajador.

Es notable, sin embargo, que sea justamente ésta la postura que han adoptado los partidarios de las doctrinas neoliberales.

La fuerte dosis de incertidumbre que hay en la dinámica de toda economía implica una fuerte dosis de incertidumbre sobre las consecuencias de cualquier política. Ahora mismo, por ejemplo, no sabemos hasta dónde va a llegar la recesión, o hasta dónde habría llegado si no hubieran intervenido los poderes públicos. Toda decisión tiene que tener en cuenta estos riesgos; ello supone un proceso de adopción de decisiones secuencial, en el que las políticas se revisen conforme van llegando nuevos datos. Pero los entramados programáticos también deben tener en cuenta que algunos hechos son irreversibles y que los procesos no suelen ser lineales, como el que hemos mencionado ya de que una pequeña subida de los tipos de interés probablemente no

empujará a una empresa a la quiebra, pero una subida grande tal vez sí (lo cual tiene consecuencias muy considerables de disolución de capital orgánico) y que una reducción subsiguiente de los tipos de interés quizá no repare el daño causado. Diferentes políticas entrañan diferentes riesgos, que recaen sobre diferentes sectores o colectivos de la sociedad. No es sorprendente que las políticas que defienden quienes tienen intereses financieros desemboquen en la asignación de una parte desproporcionada de los riesgos a los trabajadores.

A la hora de trazar las políticas macroeconómicas es necesario mirar a los objetivos finales, no a las variables intermedias; es decir, al empleo, el crecimiento y los niveles de vida, no a los tipos de interés, las tasas de inflación o los tipos de cambio. Estas variables sólo son importantes en la medida en que afectan a las variables de importancia fundamental. Normalmente, sin embargo, el análisis macroeconómico gira en torno al equilibrio más acertado entre una variable que preocupa directamente — el empleo y la producción hoy — y una variable intermedia, la inflación. Se afirma que más inflación perjudicará el crecimiento, aunque es difícil hallar pruebas de que esta relación sea estadística y económicamente significativa en países, como los Estados Unidos, donde la inflación es baja. Se afirma que una vez que la inflación empieza a aumentar será difícil hacerla retroceder: que la economía está al borde de un precipicio de estabilidad de los precios en el que es fácil caer; pero tampoco hay pruebas de esta «teoría del precipicio». Finalmente, se afirma que, una vez que la inflación empieza a subir, es muy arduo domeñarla. Las pruebas, sin embargo, indican lo contrario: que la «curva de Phillips aumentada» es lineal o convexa, no cóncava, al menos en los Estados Unidos (Stiglitz, 1997).

Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad 21

No es de extrañar, pues, que haya habido tan pocos análisis del punto de equilibrio más acertado entre las variables de interés fundamental: es muy difícil fijarlo. Pero aun si fuera posible, habría que centrar el análisis en los riesgos: ¿qué riesgos van aparejados a unas

políticas excesivamente firmes? ¿Qué otros a unas políticas insuficientemente firmes? ¿Y quién soporta esos riesgos? Debería estar claro que las políticas alternativas fuerzan a diferentes sectores de la sociedad a cargar con los riesgos¹³. De ahí que la política macroeconómica no sea un asunto puramente técnico y que no se deba delegar en tecnócratas. Otra consecuencia aún más evidente es que es problemático, por no decir otra cosa, delegar las decisiones en un banco central independiente que no sea representativo de los distintos sectores afectados por la macropolítica, que esté dominado por los intereses financieros y que preste escasa o nula atención al empleo.

La preocupación por el empleo y los trabajadores nos lleva, pues, a preconizar no sólo políticas macroeconómicas enérgicas comprometidas con el mantenimiento del pleno empleo y que conduzcan a una mayor estabilidad económica, y redes de seguridad sólidas para proteger a los trabajadores frente a las inevitables fluctuaciones que son de esperar incluso con la mejor política económica, sino también dispositivos institucionales que aseguren que se tengan en cuenta los intereses y las aspiraciones de los trabajadores. En todo el mundo, incluso gobiernos socialdemócratas han fracasado por su aquiescencia frente a bancos centrales no representativos e independientes. La verdad es que hay pocos datos que abonen la tesis de que los países con un banco central independiente disfrutaran de un crecimiento más rápido, de mejores niveles de empleo y de vida o de salarios reales más altos (en igualdad de todos los demás factores). Claro está que es poco sorprendente que un banco central independiente que se ocupa sólo de la inflación consiga reducir la inflación; pero, como antes hemos dicho, la inflación no es más que una variable intermedia. Además, aun si se está de acuerdo en la independencia, ello no justifica que la misión del banco central se circunscriba exclusivamente a la inflación. Yo sostendría que las facultades amplias asignadas a la Reserva Federal, que abarcan el empleo y el crecimiento, han dado buen resultado en los Estados Unidos. Y si se sostiene que la política monetaria debe tomar en cuenta el empleo y otros objetivos, el banco central, aunque sea independiente, no ha de estar dominado por los intereses financieros; los trabajadores deben

tener voz en él, una voz capaz de hacerse oír.

13 La naturaleza de estos riesgos depende, por supuesto, de las relaciones estructurales subyacentes.

Por ejemplo, si es fácil corregir un ligero aumento de la inflación (como parecen indicar

los datos), habría que estar más dispuesto a mostrarse contundente (véanse Stiglitz, 1997, y Council

of Economic Advisers, 1996 y 1997) .

22 Revista Internacional del Trabajo

El trabajo como medio hacia un fin y el desarrollo

como transformación de la sociedad

Aunque buena parte de este artículo verse sobre el análisis económico

— por ejemplo, las instituciones y políticas que fomentan el

empleo y las insuficiencias del modelo neoliberal —, sería negligente

por mi parte dejar de señalar que lo que está en juego no son sólo los

modelos de cómo funciona la economía, sino también los objetivos.

Como ya he dicho, mucha de la doctrina neoliberal sólo ha visto en el trabajo un insumo de la producción, un insumo como cualquier otro.

Pues bien, si el objetivo de la ciencia económica es mejorar los niveles de vida, mejorar el bienestar de los trabajadores pasa a ser un fin en sí;

y sólo si creemos que el mercado conduce a resultados eficientes podremos

dejar tranquilamente de ocuparnos del bienestar de los trabajadores,

confiando en que el mercado hará todas las compensaciones

debidas 14.

En otro lugar (Stiglitz, 1998) hemos sostenido que el desarrollo es

algo más que acumulación de capital y reducción de distorsiones (ineficiencias)

económicas: es una transformación de la sociedad, un alejamiento

de maneras tradicionales de hacer las cosas y modos tradicionales

de pensar. Si el desarrollo consistiera principalmente en la

acumulación de capital, su objetivo primordial sería hacer que el país

resultara muy atractivo para el capital, esto es, potenciar la «seguridad»

del capital 15.

Si se quiere, sin embargo, que el desarrollo tenga una base más

amplia, habrá que prestar por lo menos la misma atención a los trabajadores

y su seguridad, habrá que convencerles de que el cambio les puede resultar beneficioso. Pero si ven que sufren una inseguridad mayor y que aumenta el desempleo, no será así; y eso es exactamente lo que han traído muchas de las políticas «reformistas». De un lado más positivo, un desarrollo democrático logrado supone que haya derechos frente a la autoridad y participación en las decisiones: democracia en

14 Yo me he centrado en algunos fallos del mercado, pero hay defectos en otros terrenos, como la educación y la formación, donde se produce una contratación imperfecta (véase, por ejemplo, Arnott y Stiglitz, 1985) .

15 Dejamos aquí de lado la cuestión de si las medidas reales que el FMI ha preconizado lo han logrado realmente; cabe sostener que la liberalización del mercado de capitales, a la vez que abría el acceso al capital, también ha propiciado un aumento de la volatilidad, unas crisis más frecuentes por lo que, a nivel mundial, es posible que no haya fortalecido verdaderamente la «seguridad» del capital. Hay quienes aducen que lo que se pretendía no era tanto incrementar la seguridad del capital como sus rendimientos. Como ya se ha señalado, a más movilidad del capital, menos posibilidades de gravarlo y, dado que las personas con ingresos cuantiosos y las grandes empresas tienen más capacidad para soportar riesgos, el mayor nivel de riesgo del entorno económico mundial redistribuye la renta a su favor.

Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad 23 los lugares de trabajo 16 y en la vida política. Esto quiere decir una gobernación más democrática en todos los niveles 17.

La función de la comunidad internacional

Los principios que hasta aquí he expuesto no se pueden calificar de radicales, aunque desde el punto de vista del fundamentalismo del mercado que prevalece en ciertos círculos quizá lo parezcan. Esta última parte sobre el papel de la comunidad internacional arranca de una premisa sencilla, que tampoco debería ser polémica, aunque me temo que se entienda así. Se trata de que la comunidad internacional no debe promocionar políticas que contravengan los principios mencionados.

Sin embargo, eso es precisamente lo que se viene haciendo mediante las políticas del Consenso de Washington que han prevalecido en los organismos económicos internacionales. Éstos han preconizado políticas macroeconómicas que se han traducido en niveles innecesariamente elevados de desempleo, con medidas monetarias y presupuestarias procíclicas, cuyas manifestaciones peores y más espectaculares

hemos visto en Asia oriental. Sin embargo, sus efectos los conocían bien desde hacía años quienes trabajaban en países en desarrollo.

Las instituciones económicas internacionales han impulsado políticas financieras que han sustituido los estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos: a medida que la economía entra en recesión, aumentan los préstamos fallidos, y las estrictas normas de suficiencia de capital obligan a los bancos a reducir el crédito, lo cual ahonda automáticamente la recesión. Han recomendado privatizar las pensiones de vejez, medida que expone a las personas de edad a riesgos que no hubieran corrido e impone unos costos de transacción que enriquecen a los proveedores de servicios financieros, pero reducen notablemente las prestaciones que reciben los ancianos. Además de preconizar políticas como la liberalización del mercado de capitales, que exponen a los países a riesgos enormes que éstos no pueden afrontar bien, han propugnado la «flexibilidad del mercado de trabajo», que hace que los trabajadores soporten una parte mayor de las consecuencias adversas de estas políticas. Se han opuesto a las demandas de derechos de acción colectiva, o por lo menos no las han apoyado, argumentando que eso sería inmiscuirse en la política, aunque en un sinfín

16 Hay indicaciones de que la democracia en la empresa potencia la eficiencia económica

(véase Blinder, 1990; Levine, 1995) .

17 En cambio, los condicionamientos del FMI sirven a menudo para socavar los procesos democráticos, sobre todo allí donde (como en Corea) se extienden más allá de los campos directamente relacionados con la crisis para adentrarse en asuntos políticos fundamen tales (véase Feldstein, 1998) .

24 Revista Internacional del Trabajo

de otros asuntos les parece lo más natural hacerlo. No es ésta la ocasión de intentar explicar por qué las instituciones en cuestión han adoptado esas posturas, aunque dada su estructura de gobierno apenas puede sorprender: están dirigidas por ministros de finanzas y gobernadores de bancos centrales, cuyos intereses, perspectivas e ideología en muchos casos no son muy favorables a las aspiraciones de los trabajadores. Opinamos que la comunidad internacional debería ir más lejos.

El FMI fue establecido hace más de medio siglo por el temor de que, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el mundo volviera a hundirse en una recesión general. Se suponía que el FMI presionaría a los países a seguir políticas expansionistas — reconociendo que una recesión en un país tiene efectos de contagio sobre otros (consecuencias externas negativas) — y daría los recursos necesarios para ello. No sólo ha abandonado su cometido original, sino que, paradójicamente, ha hecho suya la causa contraria, en demasiadas ocasiones aportando fondos a los países sólo a condición de que éstos pusieran en práctica políticas contractivas. Como ya se ha dicho, muchos países en desarrollo tienen políticas financieras procíclicas. Con demasiada frecuencia esa paradoja no brota del desconocimiento de la teoría económica moderna, sino de la falta de recursos. Como vulgarmente se dice, a los bancos les encanta prestar a quienes no necesitan dinero; de suerte que, cuando los países en desarrollo caen en recesión, se revocan sus créditos y se exagera la crisis. Así, puede ocurrir que los países en desarrollo no sólo tengan que arrostrar unos tipos de interés desorbitados — con primas de riesgo que reflejan un pesimismo irracional que es el contrapunto de la euforia excesiva del auge —, sino que se vean privados de crédito. Existe ahora considerable respaldo para la hipótesis de que tal vez haya un racionamiento del crédito (Eaton y Gersovitz, 1981), lo cual puede explicarse mediante las teorías de la información imperfecta y asimétrica (véase, por ejemplo Stiglitz y Weiss, 1981). La presencia de semejante racionamiento del crédito (al que a veces se llama restricciones de liquidez) nos revela la razón de ser del FMI: el porqué hace falta una institución pública internacional. Pero, desgraciadamente, lo normal es que el FMI, en lugar de suministrar

la liquidez necesaria a los países en desarrollo para que éstos puedan seguir políticas de pleno empleo, sólo da liquidez a los países a condición de que éstos sigan políticas contractivas.

Con todo, existe una crítica más fundamental a las estrategias del FMI, que concierne los déficit comerciales. A los países con fuerte déficit comercial se les ordena que lo rebajen, pero jamás se dirige una palabra de censura a los países que mantienen un superávit comercial continuado. Si el déficit es un vicio, el superávit debe ser una virtud.

Cuán distinta era la concepción de Keynes: los países en superávit eran la causa del problema, ya que su permanencia en niveles de ahorro altos contribuía al «subconsumo» y a una insuficiencia de la demanda agregada, justicia social y bienestar de la sociedad 25

que ponía en peligro la prosperidad mundial. Se hablaba incluso de imponer sanciones a los países con superávit.

El FMI más moderno parece haber pasado por alto una cuestión central: la suma de todos los superávit y déficit comerciales debe dar cero, de modo que si algunos países — como Japón y China — continúan teniendo superávit cuantiosos, otros países tendrán que acusar un déficit correlativamente alto. El déficit es como la patata caliente: cuando a un país se le obliga a eliminar su déficit, éste tiene que aparecer en algún otro punto del sistema. Si se circunscribe el problema a los déficit comerciales, no hay duda de que siempre habrá una crisis inminente en alguna parte del mundo.

Estas cuestiones han adquirido mayor gravedad hoy, cuando el mundo va camino de una desaceleración importante. El problema no es si el crecimiento pasará a ser negativo: de lo que se trata es de que la economía global está operando muy por debajo de su potencial, y el resultado inevitable de ello será que aumente el desempleo.

Hay un remedio sencillo. Como acabamos de observar, los problemas de insuficiencia de la demanda agregada global estaban ya muy presentes en las mentes de Keynes y de otros cuando se constituyó el FMI. Existe un dispositivo para fortalecer la capacidad adquisitiva agregada, que son los derechos especiales de giro (SDR). Una manera de plantear el asunto es la siguiente: supongamos que las naciones del

mundo desean mantener reservas iguales a un porcentaje fijo de su PIB; con un PIB mundial de unos 40 billones de dólares estadounidenses y un crecimiento en torno al 2 por ciento, si las reservas fueran del 5 por ciento del PIB, las reservas agregadas crecerían en unos 40.000 millones de dólares estadounidenses al año. Dados los superávits que tienen China y Japón, quizá sea más realista una cifra dos veces superior. Una emisión anual de derechos especiales de giro por esa cantidad únicamente supliría la capacidad adquisitiva apartada en reservas y, por lo tanto, no sería inflacionaria. Los derechos especiales de giro se podrían utilizar para financiar planes globales, desde la ayuda a los países más pobres hasta la mejora mundial del medio ambiente.

Durante las últimas décadas, el FMI se ha dedicado a sacar de apuros a los acreedores y a promover los objetivos neoliberales. Ha llegado el momento de que reasuma su misión original, esto es, asegurar la liquidez global para hacer posible un crecimiento mundial sostenido que sienta las bases del pleno empleo. Y yo pienso que la comunidad internacional debería ir aún más lejos: no basta con «no hacer daño», ni con que el FMI reasuma su papel de impulsar la prosperidad económica mundial. La comunidad internacional debe propugnar el trabajo decente, el pleno empleo y la mejora de las condiciones laborales. Hoy existe una vigilancia internacional de los países en lo que se refiere al cumplimiento de normas internacionales relativas a las políticas macroeconómicas y las instituciones financieras. Las consultas a tenor del artículo IV del FMI

26 Revista Internacional del Trabajo

han pasado de ser un examen de si los países estaban cumpliendo los artículos del Acuerdo, a ser un examen intrusivo de políticas muy variadas. En tanto que ciertos indicadores macroeconómicos reciben enorme atención, otros como el volumen de empleo, el nivel de los salarios y las disparidades retributivas prácticamente se soslayan. Yo estoy firmemente convencido de que la información contribuye a configurar el comportamiento: si ponemos la mira en el desempleo, será casi inevitable que procuremos asegurar que no rebase unos límites razonables, y si los rebasa nos preguntaremos la razón. Si exigimos que antes de adoptar

programas tales como los planes de ajuste estructural se haga una declaración sobre sus efectos laborales, será más probable que se adopten medidas que reduzcan al mínimo las consecuencias adversas para los trabajadores.

Los exámenes los deben llevar a cabo especialistas en el mercado laboral. Ya es hora de que reconozcamos que en las políticas económicas hay disyuntivas y equilibrios transaccionales, que no hay una política única dominada por la ley de Pareto. También hemos de reconocer que existe una fuerte dosis de incertidumbre sobre las consecuencias de las políticas económicas, y que hay una correlación, que quizá no debería sorprender, entre quienes tienen determinadas perspectivas o intereses y las ideas dominantes de la economía. Los miembros de la comunidad financiera fueron los más ardientes defensores de la liberalización del mercado de capitales, pasando por alto tanto la ausencia de pruebas empíricas y teóricas convincentes de que de ese modo se impulsara el crecimiento como la presencia de pruebas convincentes de que ello aumentaba la inestabilidad. Dentro de la profesión económica, los economistas del trabajo son los más escépticos frente a las afirmaciones de que incluso un salario mínimo moderado se traduce en desempleo significativo. Pero, aunque no se acepten los hallazgos de Card y Krueger (1995) de que no existe ningún efecto adverso, su estudio constituye una prueba convincente de que si existiera no podría ser de gran magnitud.

Necesitamos un nuevo marco para las consultas del artículo IV, de modo que se hagan con más apertura y transparencia y una participación más amplia, a fin de que, en vez de imponer condiciones a los países, sirvan para consolidar el diálogo auténtico sobre la política económica que debería ser inherente a la democracia.

Tal vez sea una reforma modesta, pero es un pequeño paso que podemos dar hacia la gestación de políticas económicas que promuevan la justicia social y el bienestar de la sociedad.

Observaciones finales

En muchos países la política laboral ha quedado subsumida en

políticas económicas más generales que, con demasiada frecuencia, han Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad 27 venido a estar dominadas por intereses comerciales y financieros. Quienes defienden estos intereses han conseguido propagar la idea de que las políticas que favorecen sus intereses son beneficiosas para todos: una nueva versión de la teoría económica del «goteo», que dice que los trabajadores apenas tienen que esperar un poco, o nada, para recibir los beneficios de tales políticas sabias. Proclaman que sólo existe un conjunto de políticas dominado por la ley de Pareto, por lo cual la política económica se puede dejar sencillamente en manos de tecnócratas, cuyo trabajo consistirá en instrumentar la política «Pareto-dominante». Durante demasiado tiempo los sindicatos han asentido, erigiéndose a veces en unos defensores más diligentes de esta estrategia que aquellos a cuyos intereses sirve.

Lo que yo reclamo no es una vuelta a la lucha de clases, sino un simple reconocimiento de principios inveterados: existen disyuntivas y opciones transaccionales; hay incertidumbre; las diferentes políticas afectan de diferente modo a los diferentes grupos; la función del asesor económico consiste en informar a las instancias políticas de las consecuencias de las diversas decisiones eventuales, y la adopción de estas decisiones debe hacerse siguiendo los cauces políticos.

El hecho de que estos principios hayan sido subvertidos a menudo encierra algunas consecuencias decisivas. Aunque todos hablamos con pasión de la importancia de los principios democráticos, también reconocemos que nuestras democracias son imperfectas, y que las voces de algunos grupos se oyen más que las de otros. En la palestra de la política económica internacional, las voces de los intereses comerciales y financieros se oyen mucho más que las de los intereses del trabajo y de los consumidores. Como acabo de señalar, han intentado convencer a otros, con notable éxito, de que no existe conflicto de intereses, lo que quiere decir que su política no tiene disyuntivas, que no hay posibilidades transaccionales. Las consecuencias hablan por sí mismas: la creciente insatisfacción con las políticas reformistas 18 es fruto, en parte, del perjuicio que han causado a tantas personas. En México, por ejemplo,

los ingresos del 30 por ciento más pobre de la población han descendido realmente en los últimos dieciséis años. Todas las ganancias de renta (reflejadas en aumentos del PIB medio per cápita) se han producido en el 30 por ciento más rico y, sobre todo, en el 10 por ciento más rico. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ningún país de América Latina del cual se dispone de datos sobre distribución de la renta puede presumir de haber reducido la desigualdad de ingresos en la década de 1990 (BID, 2000).

18 Respecto de América Latina, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

reveló que el 60 por ciento de la población piensa que la economía va mal, y un 70 por ciento no ve ninguna posibilidad de mejora en el futuro inmediato (BID, 2000) .

28 Revista Internacional del Trabajo

Los gobiernos — y las instituciones económicas internacionales, que son instituciones públicas intergubernamentales 19 — influyen en la configuración del marco económico (incluidos los componentes laborales del mismo). Por lo tanto, no se puede separar la política de la economía: están íntimamente entrelazadas. Esto lo sabía Teddy Roosevelt a comienzos del siglo pasado: su ataque contra los consorcios no estaba fundado tanto en la pérdida de eficiencia de los triángulos de Harberger que resulta del poder monopolístico cuanto en la pérdida de democracia causada por la concentración del poder político que conlleva la concentración del poder económico. Las leyes referentes a la concentración del poder en los medios de comunicación son más severas debido a razones similares. Sin embargo, las políticas económicas que a menudo han preconizado las instituciones internacionales se han traducido en la devastación de las clases medias y la exaltación del poder económico. Cuando se venden los monopolios nacionales antes de establecer disposiciones efectivas reguladoras y antitrust, quienes gozan de esos poderes monopolísticos emplean su riqueza para perpetuarlos. ¡No son a todas luces los Bill Gates y los John D. Rockefeller del mundo quienes se han mostrado más partidarios de la política de competencia! La acción recíproca entre la política y la economía ha tenido

su manifestación más dramática en Rusia, donde el resultado del proceso de privatización ha sido la devastación de la clase media y la aparición de desigualdades colosales y de una oligarquía que, si se propone establecer un Estado de derecho, utilizará su riqueza y su poder para asegurar que este Estado de derecho la favorezca 20.

En el presente artículo he intentado llevar la reflexión más allá de los confines de la teoría económica: el mercado es imperfecto, y corresponde al gobierno el cometido de corregir los fallos del mercado. Los mercados por sí solos es posible que no aseguren ni el pleno empleo ni las condiciones de trabajo debidas. Existen imperfecciones de la competencia e imperfecciones de la dirección de las empresas frente a las cuales las leyes que garantizan a los trabajadores los derechos de sindicación y negociación colectiva pueden servir para restaurar el equilibrio, dar una voz más respetada a las aspiraciones de los trabajadores y fortalecer la eficiencia económica general.

Los países industrializados avanzados han desarrollado toda una gama de instituciones — entre ellas, un sector académico fuerte e independiente, centros de estudio y organizaciones no gubernamentales — que dan voz a las preocupaciones nacionales generales y a los intereses de consumidores y trabajadores, y que limitan el alcance, aunque sea de modo imperfecto, de los intereses particulares. No sucede lo mismo en muchos países en desarrollo. Sin embargo, lo que para estos países está en juego no es sólo un asunto de eficiencia económica, sino la clase de

19 Han sido útiles para perpetuar el mito de que existe una única estrategia dominada por la ley de Pareto, y la idea de que la política económica es apolítica. No sólo se supone que no entran en asuntos de política (aunque lo hacen de manera continua e inevitable), sino que tratan a los gobiernos miembros como accionistas, dando a entender que son algo más parecido a grandes empresas que a instituciones políticas.

20 Véase en Hoff y Stiglitz (2001) un examen de cómo las políticas macroeconómicas y otras indujeron políticas de vaciamiento de activos más que de creación de riqueza, y favorecieron las probabilidades de éxito de políticas que eran más propensas a lo primero que a lo segundo .

Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad 29

pendiente, centros de estudio y organizaciones no gubernamentales — que dan voz a las preocupaciones nacionales generales y a los intereses de consumidores y trabajadores, y que limitan el alcance, aunque sea de modo imperfecto, de los intereses particulares. No sucede lo mismo en muchos países en desarrollo. Sin embargo, lo que para estos países está en juego no es sólo un asunto de eficiencia económica, sino la clase de

sociedad hacia la que se dirigen y la formación o la supervivencia de una democracia política real. En otras palabras, la distribución de la renta y la creación de instituciones que den voz efectiva a las aspiraciones de los trabajadores importan no sólo para la eficiencia económica, sino para la dinámica del cambio político y económico. Por poner un solo ejemplo, mencionaremos la reforma agraria. En muchos países del mundo, la distribución de la tierra es muy inequitativa, y gran parte de la tierra se tiene en régimen de aparcería. La parte del 50 por ciento que deben pagar los agricultores reduce los alicientes de éstos. Pero si un gobierno impusiera un gravamen del 50 por ciento, las instituciones económicas internacionales alzarían la voz denunciando la reducción de incentivos. La aparente despreocupación del FMI 21 apenas ha de sorprender: una reforma agraria perturbará los intereses económicos establecidos y podrá incluso cuestionar los derechos de propiedad existentes, con independencia de cómo se hayan llegado a establecer éstos.

A favor de la reforma agraria se puede hacer un alegato todavía más fuerte: varios de los países en desarrollo más prósperos llevaron a cabo reformas agrarias profundas antes de — o en las primeras etapas de — su transformación por la senda del desarrollo. Dada la coincidencia de intereses entre los sindicatos y los sin tierra 22, los dos juntos pueden ser una fuerza poderosa en pro de la reforma agraria.

El desarrollo es algo más que acumulación de capital y una asignación de recursos más eficaz; es una transformación de la sociedad. El desarrollo equitativo, perdurable y democrático es consustancial a los derechos fundamentales de los trabajadores, que incluyen la libertad sindical y la negociación colectiva.

Si nosotros, en tanto que comunidad internacional, queremos promover el desarrollo equitativo, perdurable y democrático — un desarrollo que impulse el bienestar de la sociedad y se ajuste a los principios básicos de la justicia social —, tenemos que reformar la arquitectura económica internacional. Tenemos que alzar más la voz frente a las políticas que operan contra los intereses de los trabajadores. Como mínimo, tenemos que señalar las opciones a nuestro alcance, tenemos que insistir en reclamar procesos democráticos para la adopción de las

21 Por su parte, el Banco Mundial ha empezado a preconizar reformas agrarias acordes con las fuerzas del mercado libre.

22 La reforma agraria reduce la presión migratoria, que favorece el descenso de los salarios urbanos.

30 Revista Internacional del Trabajo

decisiones económicas. Hace demasiado tiempo que callamos sobre estas cuestiones, y ello ha tenido consecuencias graves.

Bibliografía citada

Arnott, Richard J., y Stiglitz, Joseph E. 1985. «Labor turnover , wage structure and moral

hazard: The inefficiency of competitive markets», Journal of Labor Economics (Chicago),

vol. 3, núm. 4 (octubre), págs. 434-462.

Banco Mundial. 2001. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la

pobreza. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2000. Desarrollo más allá de la economía.

Informe de progreso económico y social en América Latina, edición 2000. Washington.

Blinder, Alan S. (director). 1990. Paying for productivity : A look at the evidence. Washington,

The Brookings Institution.

Bruno, Michael, y Easterly, William. 1996. «Inflation and growth: In search of a stable relationship

», Federal Reserve Bank of St. Louis Review (San Luis), vol. 78, núm. 3 (mayo-junio),

págs. 139-146.

Card, David, y Krueger , Alan B. 1995. Myth and measurement: The new economics of the

minimum wage. Princeton, Princeton University Press.

Council of Economic Advisers. 1997. Economic Report of the President. Washington.

—. 1996. Economic Report of the President. Washington.

Diamond, Peter. 1971. «A model of price adjustment», *Journal of Economic Theory* (San Diego), vol. 3, págs. 156-168.

Eaton, Jonathan, y Gersovitz, Mark. 1981. «Debt with potential repudiation: Theoretical and empirical analysis», *The Review of Economic Studies* (Edimburgo), vol. 48, núm. 2 (abril), págs. 289-309.

Feldstein, Martin. 1998. «Refocusing the IMF», *Foreign Affairs* (Palm Coast, Florida), vol. 77, núm. 2 (marzo-abril), págs. 20-33.

Greenwald, Bruce C., y Stiglitz, Joseph E. 1993. «Financial market imperfections and business cycles», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Massachusetts), vol. 108, núm. 1 (febrero), págs. 77-114.

—, y —. 1987. «Keynesian, new Keynesian and new classical economics», *Oxford Economic Papers* (Oxford), vol. 39, núm. 1 (marzo), págs. 119-133.

—, y —. 1986. «Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets», *Quarterly Journal of Economics* (Cambridge, Massachusetts), vol. 101, núm. 2 (mayo), págs. 229-264.

Hoff, Karla, y Stiglitz, Joseph E. 2001. «Modern economic theory and development», en Gerald Meier y Joseph E. Stiglitz (directores): *Frontiers of development economics: The future in perspective*. Oxford, Oxford University Press, págs. 389-459.

Levine, David I. 1995. *Reinventing the work place: How business and employees can both win*. Washington, The Brookings Institution.

Murthi, Mamta; Orszag, Michael J., y Orszag, Peter R. 1999. *The charge ratio on individual*

accounts: Lessons from the U.K. experience. Birbeck College Working Paper 99-2.

Londres, University of London, marzo. [También en <http://www.econ.bbk.ac.uk/ukcosts>.]

Orszag, Peter R., y Stiglitz, Joseph E. 2001. «Rethinking pension reform: Ten myths about

social security systems», en Robert Holzmann y Joseph E. Stiglitz (directores): New

ideas about old age security : Toward sustainable pension systems in the 21st century.

Washington, Banco Mundial, págs. 17-56.

Samuelson, Paul. 1997. Economics: The Original 1948 Edition. Nueva York, McGraw-Hill

Professionals.

Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad 31

Shapiro, Carl, y Stiglitz, Joseph E. 1984. «Equilibrium unemployment as a worker discipline

device», American Economic Review (Nashville), vol. 74, núm. 3 (junio), págs. 433-

444.

Stiglitz, Joseph E. 1998. Towards a new paradigm for development: Strategies, policies and

processes. Novena Conferencia Raúl Prebisch, pronunciada en el Palacio de las Naciones

de Ginebra el 19 de octubre. Ginebra, UNCTAD.

—. 1997. «Reactions on the natural rate hypothesis», Journal of Economic Perspectives

(Nashville), vol. 11, núm. 1 (invierno) , págs. 3-10.

—. 1989. «The economic role of the State: Efficiency and effectiveness », en Arnold Heertje

(director): The economic role of the State. Oxford, Basil Blackwell, págs. 9-85.

—. 1987a. «The causes and consequences of the dependence of quality on prices», Journal of

Economic Literature (Nashville, Tennessee), vol. 25, núm. 1 (marzo) , págs. 1-48.

—. 1987b. «Design of labor contracts: Economics of incentives and risk-sharing», en Haig Nalbantian (director): Incentives, cooperation and risk sharing. Totowa (Nueva Jersey), Rowman & Allanheld, págs. 47-68.

—. 1985a. «Credit markets and the control of capital», Journal of Money, Credit and Banking (Columbus, Ohio), vol. 17, núm. 2 (mayo), págs. 133-152.

—. 1985b. «Equilibrium wage distributions», Economic Journal (Cambridge), vol. 95, núm. 379 (septiembre), págs. 595-618.

—. 1983a. «Some aspects of the taxation of capital gains», Journal of Public Economics (Lausana), vol. 21, págs. 257-294.

—. 1983b. «Public goods in open economies with heterogeneous individuals», en Jacques-François Thisse y Henry G. Zoller (directores): Locational analysis of public facilities. Amsterdam, North-Holland Publishing Company, págs. 55-78.

—. 1974. «Alternative theories of wage determination and unemployment in LDC's: The Labor Turnover Model», Quarterly Journal of Economics (Cambridge, Massachusetts), vol. 88, núm. 2 (mayo), págs. 194-227.

—, y Weiss, Andrew. 1981. «Credit rationing in markets with imperfect information», American Economic Review (Nashville, Tennessee), vol. 71, núm. 3 (junio), págs. 393-410.