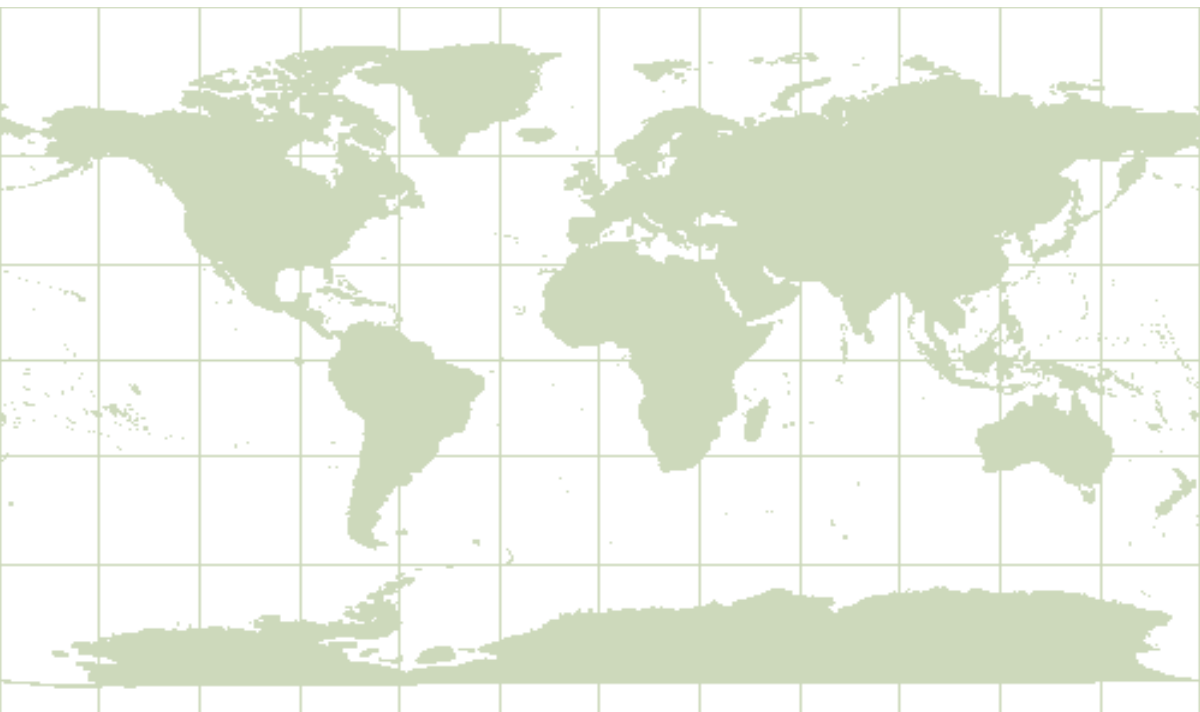


Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Estudio Económico y Social Mundial 2008

Cómo superar la inseguridad económica

Sinopsis



Naciones Unidas
Nueva York, 2008

Resumen

La inseguridad económica se produce cuando las personas, las comunidades y los países se ven expuestos a circunstancias adversas y no logran resistir y recuperarse de las pérdidas sufridas. Cuando se señalan los crecientes riesgos y la gravedad de las amenazas económicas, se suele responder que son consecuencia de fuerzas autónomas e irresistibles que escapan a nuestro control político colectivo. El *Estudio Económico y Social Mundial 2008* ofrece una perspectiva distinta. Se necesita un “contrato social” firme que ofrezca espacios suficientes para que las personas, los hogares y las comunidades puedan desarrollar sus actividades cotidianas con un grado razonable de previsibilidad y estabilidad y teniendo debidamente en cuenta los objetivos e intereses de los demás.

Se requiere más margen de maniobra para aplicar políticas macroeconómicas anticíclicas y lograr un mayor apoyo internacional a planes más amplios de protección social. Para ello debe establecerse asimismo una relación más estrecha entre la manera de afrontar los desastres a nivel local y las estrategias de desarrollo. De hecho, para superar la inseguridad económica después de los conflictos hay que enfocar de manera radicalmente distinta el suministro de ayuda y la aplicación de políticas macroeconómicas y sociales.

Sinopsis

Se extiende la inseguridad

Cuando cayó el muro de Berlín en 1989, se dijo que comenzaba una nueva era, una era de paz, prosperidad y estabilidad generales, gracias a la propagación de los valores democráticos y las fuerzas del mercado. Las corridas bancarias, el hundimiento de los precios de la vivienda, los desequilibrios en el valor de las divisas, los disturbios por falta de comida, la violencia electoral, las matanzas étnicas—por mencionar tan sólo algunos de los fenómenos que han dominado la actualidad internacional durante los 12 últimos meses—de ningún modo iban a formar parte del futuro.

En una encuesta efectuada este año por el Servicio Mundial de la BBC en 34 países, el ritmo acelerado de la globalización y la distribución injusta de sus ventajas y efectos negativos fueron algunos de los motivos de preocupación más ampliamente compartidos. La Pew Foundation y el German Marshall Fund, entre otros, llegaron a conclusiones parecidas. Los resultados provenientes de encuestas no son sustitutos de un análisis profundo; sin embargo, ponen de manifiesto una sensación de inquietud creciente por la marcha de la economía durante los últimos años.

Esta inquietud se siente vivamente en los países avanzados, donde la mayor inseguridad económica ha ido acompañada de una desigualdad creciente y de una restricción de los fondos para la provisión de servicios sociales. En los países de renta media, los reveses económicos, la liberalización acelerada del comercio y una desindustrialización prematura han limitado la diversificación económica y la creación de empleo en el sector formal de la economía. En otros lugares la pobreza pertinaz ha alimentado un círculo vicioso de inseguridad económica e inestabilidad política llegando en ocasiones a provocar feroces confrontaciones civiles.

Estos problemas se han visto agravados por nuevas amenazas mundiales. El cambio climático se ha convertido en el nuevo desafío generacional para la comunidad internacional. Varias catástrofes naturales cada vez más destructivas son prueba tangible del riesgo que esto supone para los medios de subsistencia tanto de los países pobres como de los ricos. La inestabilidad de los mercados financieros y de las corrientes de capital pone en peligro la subsistencia económica a escala mundial debido a sus efectos negativos en la inversión productiva, el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. Desde principios de 2008, un creciente desajuste entre la oferta y la

demanda de productos agrícolas ha provocado graves disturbios políticos en varios países y ha vuelto a poner la cuestión de la seguridad alimentaria en un primer plano de la agenda internacional.

Cuando se señalan los crecientes riesgos y la gravedad de las amenazas económicas se suele responder que son consecuencia de fuerzas autónomas e irresistibles que escapan a nuestro control político colectivo. Se propugna invariablemente el abandono de antiguas instituciones y lealtades y la aceptación de los nuevos y eficientes procedimientos del mercado en un mundo sin fronteras. El *Estudio Económico y Social Mundial 2008* sostiene que no es ésta la respuesta adecuada a los crecientes niveles de inseguridad económica. Defiende, en cambio, respuestas políticas más activas para ayudar a las comunidades a controlar mejor esos nuevos riesgos, aumentar la inversión para prevenir nuevas amenazas y actuar de manera más concertada para reforzar los contratos sociales subyacentes que constituyen, en última instancia, la base real de un futuro más seguro, estable y justo.

El mito de la autorregulación del mercado

La capacidad de autorregulación del mercado fue la idea fija predominante a finales del siglo XX. La liberalización de los mercados prometía desatar las fuerzas creadoras de riqueza generadas por la competencia y la toma de riesgos sin restricciones y garantizar la prosperidad general acompañada de estabilidad. Una fuerza de trabajo más flexible, una propiedad de activos más difundida y un acceso más fácil a los mercados financieros ayudarían a los hogares a responder mejor a las señales del mercado y equilibrarían los ingresos y el consumo a lo largo del tiempo. La consecuencia natural sería un aumento de la seguridad.

Defender esta idea fue siempre una apuesta arriesgada. Por lo menos desde Adam Smith los observadores perspicaces han comprendido que los mercados no se autorregulan, sino que dependen de toda una serie de instituciones, principios, reglamentaciones y normas que contribuyen a moderar sus impulsos más destructivos, paliar las tensiones y conflictos que suelen generarse y facilitar una negociación pacífica sobre cómo distribuir los beneficios y las pérdidas resultantes de las iniciativas de riesgo.

La experiencia del período de entreguerras había convencido a los pioneros de la economía mixta posterior a 1945 de que los mercados no regulados tendían más a la autodestrucción que a la autorregulación. La maquinaria ociosa, la pérdida de riqueza, la miseria y, en último término, los conflictos políticos resultaron un precio excesivo a pagar para tener estabilidad

monetaria y mercados flexibles. El objetivo de esos economistas era un “nuevo trato” que satisficiera las “ansias de seguridad” sin extinguir los impulsos creativos generados por la economía de mercado. Se conseguiría el pleno empleo mediante una gestión macroeconómica activa, se ofrecerían bienes públicos gracias a una base fiscal más amplia y los mercados se convertirían en una fuente más fiable de creación de riqueza a través de una combinación adecuada de incentivos y regulación. Además, dados los estrechos vínculos económicos entre los países, el nuevo consenso tendría una dimensión internacional de manera tal que el comercio y las corrientes de capital complementarían esos objetivos.

Los países avanzados han procedido, algunos con mayor y otros con menor ímpetu, al desmantelamiento de los mecanismos de control y equilibrio surgidos de ese consenso y ese desmantelamiento fue acogido incluso con más entusiasmo por los países en desarrollo y las economías en transición, en los que las “terapias de choque” prometían efectos rápidos y positivos. Dentro de una tendencia mundial general, muchas de las tensiones y cargas de los mercados no regulados han recaído en las personas y los hogares, quienes reciben una compensación limitada y cada vez menor por parte de los gobiernos. Este fenómeno se ha calificado, refiriéndose en particular a los Estados Unidos de América, como “la gran transferencia de riesgo”.

La importancia de la seguridad

No es fácil dar un sentido preciso a la expresión “inseguridad económica”, en parte porque a menudo depende de la comparación con experiencias y fenómenos anteriores, de los que a veces se tiene un recuerdo idealizado, y también porque la seguridad incluye un importante componente subjetivo o psicológico asociado a sentimientos de ansiedad y seguridad muy condicionados por circunstancias personales. Con todo, en términos generales, la inseguridad económica se produce cuando las personas, las comunidades y los países se ven expuestos a circunstancias adversas y no logran resistir las consecuencias gravosas de esas circunstancias ni recuperarse de sus efectos.

Sesenta años atrás, en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹ se declaró lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los

¹ Resolución 217 A (III) de la Asamblea General.

seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”²

Al intentar calibrar los posibles daños resultantes de esas causas de inseguridad, los economistas distinguen entre *riesgos idiosincráticos*, provocados por hechos aislados como enfermedades, accidentes o delitos, y *riesgos colectivos*, que dependen de acontecimientos que afectan simultáneamente a un gran número de personas, como una crisis económica o un fenómeno climático, y que a menudo entrañan costos múltiples y crecientes.

La búsqueda de una combinación apropiada de medidas informales, sociales y de mercado para ayudar a los ciudadanos a afrontar esas situaciones es desde hace tiempo un desafío importante y consiste esencialmente en sopesar las ventajas de aunar los riesgos individuales en comparación con los costos administrativos y los derivados de conductas irresponsables (riesgo moral) que eso puede generar. Es más fácil adoptar este enfoque cuando la amenaza es moderada y razonablemente previsible: a menudo basta con ahorrar en previsión de daños o distribuir el riesgo mediante contratos de seguros, sobre todo en respuesta a amenazas idiosincráticas. El hecho de que los riesgos colectivos, que entrañan considerables efectos negativos, sean más difíciles de manejar de esta manera ha dado origen a diversas formas de seguridad y asistencia social.

La mayoría de los países más avanzados utilizan una combinación de mecanismos públicos y privados para ofrecer la máxima cobertura y protección. Los países pobres disponen de opciones mucho más limitadas y deben recurrir con mayor frecuencia a mecanismos informales como el apoyo familiar o los prestamistas. En los últimos años los responsables de establecer políticas han prestado mayor atención a la posible expansión de las opciones de gestión del riesgo.

Sin embargo, la gestión del riesgo no resuelve totalmente el problema de la inseguridad, ya que la mayoría de los fenómenos que pueden acarrear pérdidas tienen causas de carácter más sistémico y los resultados pueden ser catastróficos. Estos acontecimientos son mucho más difíciles de predecir y de afrontar. Así ocurre, por ejemplo, con las crisis económicas, pero lo mismo puede decirse de los desastres naturales y los conflictos políticos. Tales amenazas constituyen el tema del *Estudio Económico y Social Mundial* de este año.

Incumbe sobre todo a los gobiernos hacer frente a esas amenazas, eliminando los factores que contribuyen a la vulnerabilidad, reduciendo en gran medida el riesgo de los hogares y las comunidades y ayudándoles a recuperarse si se ven afectados por alguna catástrofe. Para ello se requieren considerables

2 Ibid., artículo 25, párr. 1.

inversiones en medidas de prevención, preparación y mitigación, pero también debe crearse en el sector público una densa red de instituciones (resultado de un contrato social) que garanticen espacios suficientes para que las personas, los hogares, las empresas y las comunidades puedan desarrollar sus actividades cotidianas con un grado razonable de previsibilidad y estabilidad y teniendo debidamente en cuenta los objetivos y los intereses de los demás. Eso tiene una importancia crucial sobre todo en sociedades con una división del trabajo cada vez más compleja, donde elevados niveles de confianza, inversiones a largo plazo en capital físico, humano y social y la apertura a la innovación y al cambio son elementos clave de la prosperidad y la estabilidad a largo plazo. En este sentido, la seguridad económica complementa cualquier círculo virtuoso basado en la creatividad de los mercados y en estructuras políticas integradoras.

Establecer esa interacción positiva parece cada vez más difícil en los últimos años y en algunos casos se ha iniciado incluso una tendencia inversa.

Globalización e inseguridad económica

Choques comerciales

Pocos son los que cuestionan que un incremento del comercio internacional sirve para aumentar la riqueza nacional. Sin embargo, para quienes tienen que adaptarse a una economía más abierta, esta puede ser también una fuente de inseguridad. Los responsables de establecer políticas en los países avanzados han reconocido hace tiempo que la intensificación del comercio presenta dos caras y han debatido también qué debe hacerse al respecto, sobre todo para compensar a los perdedores.

Últimamente el debate se ha centrado en la “reubicación” de las actividades manufactureras y de los servicios a lugares donde los costos son menores, dejando tan sólo las funciones centrales en el lugar de origen. Este proceso tuvo su origen a principios de los años setenta pero se ha acelerado en los últimos años coincidiendo con el aprovechamiento de nuevas y abundantes fuentes de mano de obra del mundo en desarrollo, sobre todo en China y la India, y con la proliferación de acuerdos de comercio e inversión en que participan países desarrollados y países en desarrollo.

Los datos disponibles indican que esta oleada de globalización ha hecho más vulnerables a los trabajadores de los países industrializados, aumentando la desigualdad entre trabajadores altamente calificados y aquellos con menor nivel de calificación, frenando el crecimiento del empleo y reduciendo la proporción de la renta nacional que corresponde a los salarios.

Con todo, estas tendencias se iniciaron antes del presente incremento de la reubicación y señalan otras causas, más significativas, detrás de la creciente inseguridad del mercado del trabajo. Igualmente importante es el hecho de que el aumento de la vulnerabilidad no se traduce directamente en una mayor inseguridad económica. Esto depende de manera crucial de que existan o no apoyos institucionales y políticas nacionales efectivas para reducir y absorber el riesgo de una pérdida repentina del trabajo y proporcionar fuentes de ingresos alternativas.

El control de las presiones comerciales no es, sin embargo, un problema exclusivo de los responsables de establecer políticas en los países avanzados. De hecho, la otra cara de la moneda de la reubicación de empleos por parte de las empresas transnacionales es a menudo la creación de trabajos de montaje de escaso valor agregado y alta inestabilidad en los mercados emergentes. Muchos de esos países han aumentado enormemente su comercio en los últimos años, pero eso les ha reportado pocos beneficios, debido a los efectos combinados de la mayor movilidad del capital, una competencia más intensa en las actividades que hacen uso intensivo de mano de obra y la flexibilidad de los mercados. Como esta producción todavía suele tener lugar en enclaves con escasos vínculos con la economía circundante, muy a menudo los países están expuestos a crisis imprevistas si las empresas deciden reducir o trasladar su actividad.

Los choques comerciales son un problema aún mayor en los países que dependen de los sectores de exportación más tradicionales. Es muy llamativo el contraste entre el Asia Oriental y otras regiones. La proporción de productos primarios y manufacturas de escaso nivel tecnológico o basadas en la abundancia de recursos en el total de exportaciones del Asia Oriental descendió del 76% en 1980 al 35% en 2005. China por su parte redujo esa proporción del 93% en 1985 al 44% en 2005. Otras regiones han tenido menos éxito en la transformación de su estructura de producción orientada a la exportación. América del Sur y Centroamérica siguen dependiendo de los productos primarios y las manufacturas sencillas (alrededor del 78% de las exportaciones en 2005, en comparación con el 90% en 1983). En África, la concentración de exportaciones de productos de escaso valor añadido es aún mayor (el 83% en 2005).

Para muchos países de América Latina y África, la repercusión general de los choques en los términos de intercambio durante el período 1980-2005 fue negativa; aunque ese efecto se invirtió brevemente durante la segunda mitad de los años noventa, cuando algunos países se beneficiaron de ciertos cambios favorables, y también desde 2003. En ese sentido, el comercio internacional sigue siendo un importante factor de inestabilidad en los países de

economía poco diversificada. Además, en algunas de esas regiones, en particular en América Latina, la liberalización de la cuenta de capital ha amplificado enormemente los choques comerciales al atraer corrientes de capital de carácter procíclico. La vulnerabilidad que eso puede generar se puso claramente de manifiesto cuando se invirtió de manera repentina la transferencia neta de recursos a raíz de la crisis financiera del Asia Oriental de finales de los años noventa.

Los responsables de establecer políticas procuran desde hace tiempo manejar los flujos de comercio internacional con el fin de aumentar al máximo sus beneficios y limitar sus costos. Los éxitos en esta materia en ningún caso se han debido únicamente a la liberalización del comercio. La reubicación en los países avanzados y las crisis comerciales en el mundo en desarrollo revelan una transformación preocupante en las condiciones macroeconómicas subyacentes, que hace cada más difícil el éxito, aunque recientes mejoras en los términos de intercambio han dejado estos problemas en un segundo plano.

Finanzas sin fronteras y sin restricciones

Durante los últimos años han ocurrido en todos los países cambios significativos en el funcionamiento de las economías de mercado. En particular han aumentado de forma espectacular la importancia y la influencia de los mercados, los agentes y las instituciones financieros. Al mismo tiempo se han producido una acumulación masiva de activos financieros y una gran diversidad de innovaciones institucionales que han contribuido a incrementar la deuda de los hogares, las empresas y el sector público. En algunos países, la deuda nacional como proporción del producto interno bruto (PIB) se ha cuadruplicado o quintuplicado desde principios de los años ochenta. Este proceso de “financionalización” ha contribuido a que las políticas macroeconómicas se hayan centrado sobre todo en combatir las amenazas inflacionarias.

En los decenios posteriores a 1945, el ciclo económico era impulsado sobre todo por la inversión y por la demanda de exportaciones y se basaba en un fuerte crecimiento de los salarios, que se traducían en mayores niveles de consumo interno. Este proceso no era siempre estable. La variabilidad era a menudo muy elevada y los salarios, los beneficios y los ingresos fiscales crecían con frecuencia a un ritmo mayor que la productividad, con lo que se producían presiones inflacionarias, déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y un creciente endeudamiento. Estos signos advertían a los responsables de establecer políticas de la necesidad de intervenir, y a menudo anunciaban una fase de contracción cíclica.

Este patrón ha ido cambiando a medida que la deuda, el apalancamiento, el valor colateral y los precios esperados de los activos se han convertido en los principales propulsores del ciclo económico. La creciente tendencia del sistema financiero, en particular de las corrientes internacionales de capitales, a adquirir un carácter marcadamente procíclico obedece a que los precios de los activos están condicionados no tanto por las perspectivas de un aumento de los beneficios o las pérdidas sino por las expectativas de variaciones en los precios. Este cambio se debe sobre todo a las actitudes procíclicas adoptadas por las entidades crediticias y los inversores ante el riesgo—subestimado en la fase ascendente y sobreestimado en la descendente—actitudes alentadas por innovaciones financieras que prometen seguridad en caso de que la situación se deteriore.

Los períodos de auge financiero provocan a menudo un desequilibrio en las inversiones, que no van mucho más allá de una reordenación de los activos existentes mediante adquisiciones apalancadas, recompras de acciones y fusiones y adquisiciones de empresas y se efectúan en sectores expuestos a influencias especulativas, como el mercado inmobiliario. A diferencia de ciclos anteriores, estos períodos de auge han reportado escasos beneficios en lo que respecta al aumento de los salarios y el empleo. Con todo, el mayor acceso de los hogares al crédito ha fomentado el gasto de los consumidores, aunque los ingresos estuviesen estancados, ya que el descenso del ahorro familiar se compensa con un aumento de la deuda. Pero a medida que los balances disponen de menores márgenes de seguridad, el sistema se vuelve cada vez más frágil.

El paso de una economía condicionada por los ingresos a otra respaldada por los activos se ha visto favorecido por la liberación de los mercados internacionales de capitales. De hecho, los vínculos entre los mercados financieros nacionales y las corrientes de capitales son mucho más fuertes en los países en desarrollo, muchos de los cuales abrieron sus cuentas de capital de manera prematura durante los años noventa.

Esas corrientes han sido marcadamente procíclicas. Sus efectos suelen transmitirse a través de las cuentas del sector público, en especial por las repercusiones de la financiación disponible sobre el gasto público y de los tipos de interés sobre el servicio de la deuda pública; pero los efectos más intensos se dejan sentir en el gasto y los balances generales privados. Durante los períodos de auge, el déficit y el endeudamiento del sector privado tienden a subir y se acumulan los riesgos en los balances generales bajo la impresión de la buena marcha de los negocios, y eso suele reflejarse en un descenso de las primas y los márgenes de riesgo. Cuando cambia la percepción de la situación se reduce la financiación externa, lo que provoca aumentos repentinos del costo del endeudamiento y, por consiguiente, un ajuste a la baja.

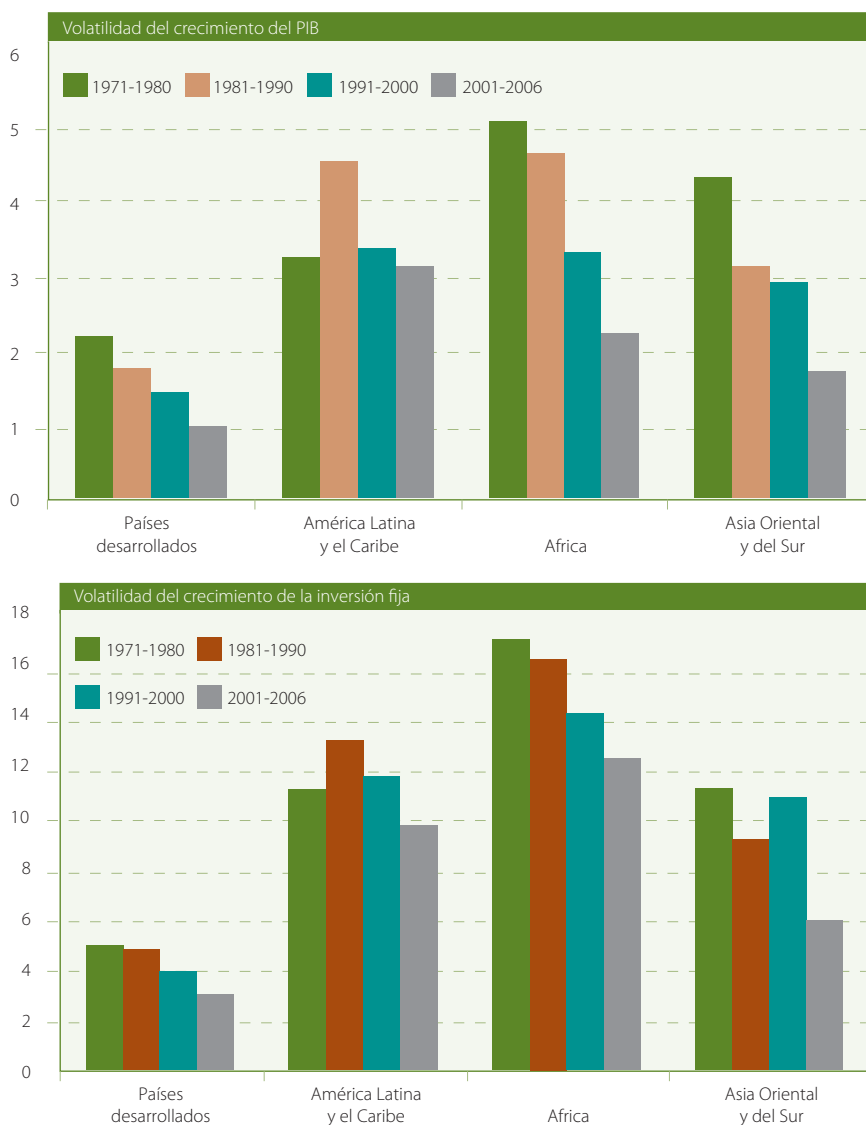
La preferencia de los países en desarrollo por estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones ha acentuado de hecho esas pautas en muchos países. La creciente influencia de los cálculos financieros ha hecho que la inestabilidad de los precios de los productos básicos sea más exageradamente procíclica y se vea potenciada por políticas también procíclicas, que incrementan el gasto fiscal durante el período de expansión y lo reducen al bajar los precios. Este recorte del gasto se ve intensificado por las condiciones impuestas a la asistencia financiera internacional durante las crisis, en que se exige la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas de estabilización.

Esta dinámica financiera tiene vastas implicaciones para la economía real. Episodios de expansión económica excepcionalmente rápida provocada por burbujas financieras pueden dar lugar a períodos de prosperidad creciente, pero también pueden terminar bruscamente causando profundas recesiones o incluso largos períodos de estancamiento. La vulnerabilidad ante una reversión brusca de las corrientes financieras varía según los casos, pero en muchos mercados emergentes se ve a menudo activada por factores que escapan al control de los países receptores, por ejemplo por cambios en las políticas monetarias y financieras de los principales países industrializados.

Los datos disponibles indican que desde los años noventa la inestabilidad de las inversiones ha aumentado con relación al PIB tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Los ciclos de la inversión son más marcados que los ciclos de los ingresos, tendencia que se manifiesta con especial intensidad en los países de renta media (véase el gráfico 1). A excepción del Sur de Asia, y a pesar de la reciente recuperación mundial, esta mayor variabilidad ha determinado unas tasas medias de formación de capital que siguen siendo muy inferiores a las predominantes durante los años setenta. La inversión en infraestructura y el aumento de la capacidad manufacturera, factores ambos esenciales para que los países puedan resistir mejor los impactos externos, parecen haber sido los más afectados.

Además, las inversiones, los puestos de trabajo y los ingresos perdidos durante las recesiones no se recuperan del todo cuando repunta la economía, lo que hace bajar el promedio en el largo plazo. La expansión del sector financiero ha ido acompañada en muchos países de un régimen más flexible de contratación de trabajadores. Todos estos factores auguran una considerable inseguridad en los ingresos y en el empleo, aun en condiciones de fuerte expansión; eso se ha visto claramente reflejado en el hecho de que en la mayoría de los países industrializados avanzados los salarios de los trabajadores no han crecido al mismo ritmo que su productividad, aunque la misma tendencia se ha registrado también en los mercados emergentes.

Gráfico 1
Volatilidad de la producción y del crecimiento de la inversión fija
en los países desarrollados, América Latina y el Caribe, África
y el Asia Oriental y Asia del Sur, 1971-2006
 (Desviación estándar de las tasas de crecimiento)



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*.

Así pues, hay muchos países que parecen tener éxito, aun cuando la mayoría de los ciudadanos no ven mejorar su nivel de vida. Con frecuencia en estos casos la otra cara de la moneda es una creciente desigualdad en los ingresos. Esa combinación de inseguridad y desigualdad crecientes es una de las facetas de lo que algunos han denominado “una nueva edad dorada” (*gilded age*).

El manejo de los ciclos económicos

Los choques externos cuyos efectos negativos se transmiten a través de las balanzas comerciales y las cuentas de capital repercuten directamente en la seguridad económica y la lucha contra la pobreza, debido a la pérdida de recursos o de producción. Durante los años ochenta y noventa, muchos países en desarrollo intentaron paliar las consecuencias de esas perturbaciones con políticas que privilegiaban el control de la inflación y el restablecimiento del equilibrio fiscal. Esas medidas no sólo retrasaron la recuperación sino que en muchos casos la han hecho más débil y vulnerable a futuras crisis. Se requiere un enfoque distinto.

La necesidad de políticas macroeconómicas anticíclicas

Los gobiernos pueden conseguir un mayor margen para aplicar políticas anticíclicas mejorando el marco institucional de sus políticas macroeconómicas. Para promover políticas anticíclicas puede ser eficaz establecer objetivos fiscales que sean independientes de las fluctuaciones del crecimiento económico a corto plazo (las denominadas normas presupuestarias estructurales). Algunos países en desarrollo, como Chile, han podido aplicar con éxito esas normas fiscales.

El establecimiento de fondos de productos básicos y fondos de estabilización fiscal podría contribuir también a nivelar los ingresos fiscales, como los que dependen de la producción primaria para la exportación. Pero esos fondos no constituyen una panacea y han de manejarse con cuidado. Uno de los problemas es la dificultad de distinguir entre variaciones cíclicas de los precios y tendencias a largo plazo, en parte por la mayor influencia de las inversiones especulativas en los mercados de productos básicos. Por eso los gobiernos tienen más dificultades para determinar el tamaño adecuado de los fondos de estabilización. Así pues, es importante que los países en desarrollo puedan disponer de un sistema multilateral adecuado de servicios de financiación compensatoria que les protejan de las variaciones bruscas en los precios de los productos básicos (véase más abajo).

Políticas macroeconómicas y de desarrollo integradas

Las políticas macroeconómicas deberían favorecer un crecimiento económico sostenido y la generación de empleo. Para ello dichas políticas deben inscribirse en una estrategia de desarrollo más amplia, como ocurrió en las economías de rápido crecimiento del Asia Oriental. En las políticas fiscales debería darse prioridad al gasto en actividades de desarrollo, en particular a la inversión en educación, salud e infraestructura, así como a las subvenciones y garantías de crédito para las industrias exportadoras. Al igual que en el Asia Oriental, la política monetaria habría de coordinarse con el sector financiero y las políticas industriales, incluidos planes de crédito dirigidos y subvencionados y tipos de interés controlados, para influir directamente en la inversión y el ahorro. Asimismo se considera esencial mantener tipos de cambio competitivos para incentivar las exportaciones y su diversificación. En cambio, las políticas macroeconómicas aplicadas desde los años ochenta por muchos países de América Latina y de África se han centrado en objetivos mucho más restringidos de estabilización de precios a corto plazo y han provocado en muchos casos una apreciación del tipo de cambio real y un crecimiento económico desequilibrado.

El manejo de las reservas de divisas: reducir la necesidad de "autoasegurarse"

En vista de su vulnerabilidad en caso de bruscas interrupciones o reversiones de las corrientes de capital, muchos países en desarrollo han optado por una rápida acumulación de reservas. Las reservas de divisas en poder de los países en desarrollo han aumentado, en promedio, por lo menos hasta un 30% de su PIB (tanto si se incluye a China en la muestra como si no). Incluso los países de bajos ingresos, entre ellos los menos adelantados, han incrementado sus reservas para reducir la vulnerabilidad de su deuda. Las reservas aumentaron del 2% o el 3% del PIB en los años ochenta aproximadamente al 5% en los años noventa y al 12% en el decenio actual. De este modo los países en desarrollo disponen de una mayor protección o "autoseguro" para hacer frente a los impactos externos; tras la crisis asiática provocada por ataques especulativos contra países con monedas vulnerables, esta parecía ser una estrategia anticíclica prudente.

Pero esa estrategia ha de pagarse a alto precio, tanto directamente por el elevado costo de mantener las reservas, que ascienden a cerca de 100.000 millones de dólares y representan una transferencia neta a los países que emiten las monedas de reserva por un valor muy superior a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que ellos proporcionan, como por la pérdida de consumo

o inversión interna. La alternativa exigirá un fortalecimiento de los sistemas regionales y mundiales de cooperación financiera y de coordinación de las políticas macroeconómicas.

Además, los países que han acumulado abundantes recursos en reservas oficiales y en fondos de inversión soberanos, podrían reservar una pequeña parte de esos fondos para conceder préstamos en pro del desarrollo. Los países en desarrollo poseen más de 4,5 billones de dólares en reservas oficiales y el volumen estimado de los activos de los fondos de inversión soberanos es por lo menos de 3 billones. Asignar tan sólo el 1% de esos activos (o el equivalente de su rendimiento) cada año supondría unos 75.000 millones de dólares, que es el triple de los préstamos anuales brutos del Banco Mundial. Posiblemente podría duplicarse la capacidad de préstamos para el desarrollo si estos recursos se aportaran como capital desembolsado de los bancos de desarrollo.

Respuestas multilaterales

Uno de los mayores desafíos para las instituciones financieras multilaterales es ayudar a los países en desarrollo a paliar los efectos nocivos de la inestabilidad de las corrientes de capital y los precios de los productos básicos y facilitar mecanismos de financiación anticíclicos para compensar el movimiento inherentemente procíclico de las corrientes de capital privado. Existen varias opciones para paliar el carácter procíclico de las corrientes de capital y facilitar financiación anticíclica, contribuyendo a crear así condiciones más propicias para el crecimiento sostenible.

Una primera serie de medidas consistiría en mejorar la reglamentación financiera internacional a fin de reducir la variabilidad de las corrientes de capital y prestar asesoramiento para establecer controles adecuados de los capitales, en particular de carácter anticíclico.

Al mismo tiempo, es preciso aportar *más financiación de emergencia* en respuesta a crisis externas, tanto a las cuentas corrientes como a las cuentas de capital, a fin de aligerar la carga del ajuste y reducir los costos de mantener abundantes reservas. Los mecanismos actuales tienen una cobertura limitada, una definición excesivamente restrictiva, o bien están sujetos a condiciones demasiado estrictas. Los servicios del Fondo Monetario Internacional (FMI) deberían simplificarse considerablemente y prever desembolsos más automáticos y rápidos según la magnitud de las perturbaciones externas. Es muy conveniente conceder préstamos en condiciones más favorables, sobre todo a los países de bajos ingresos muy endeudados. Una nueva emisión de derechos especiales de giro (DEG) podía ser una manera de incrementar de manera significativa la financiación compensatoria disponible.

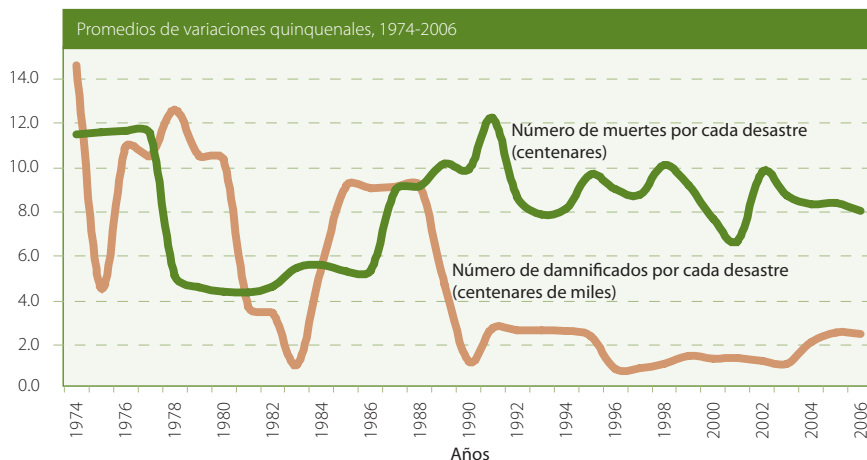
Desastres naturales e inseguridad económica

La reciente amenaza a la estabilidad financiera mundial ha suscitado innumerables comparaciones con el impacto de los desastres naturales. La naturaleza puede ser sin duda una fuerza destructiva. Desde 1970 se han registrado más de 7.000 catástrofes importantes, que han provocado daños por un valor mínimo de 2 billones de dólares, causado la muerte de por lo menos 2,5 millones de personas y arruinado la vida de muchísimas más.

Menor pérdida de vidas, mayor amenaza para los medios de subsistencia

Desastres como el tsunami ocurrido en el Océano Indico en diciembre de 2004 recuerdan las consecuencias letales que pueden tener las fuerzas de la naturaleza. Sin embargo, el número de muertes relacionadas con esos desastres ha ido en disminución, lo que se explica por la mejora de los sistemas de alerta y la mayor eficacia de la ayuda alimentaria y de emergencia. Otras señales son, sin embargo, menos alentadoras: hoy en día las catástrofes son cuatro veces más frecuentes que durante los años setenta, obligan a muchas más personas a desplazarse y tienen un costo promedio casi siete veces mayor (véase el gráfico 2). A medida que las catástrofes representan una amenaza menor para la

Gráfico 2
Los desastres naturales cobran menos vidas pero afectan los medios de subsistencia de un mayor número de personas



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, información de la base de datos internacional sobre desastres de la Oficina de Asistencia Externa de los Estados Unidos en Casos de Desastre y el Centro de Investigaciones sobre epidemiología de los Desastres (www.emdat.net), Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.

vida de las personas, tienen consecuencias mucho más graves para el bienestar económico de los países y las comunidades damnificados.

Es difícil precisar qué papel ha tenido el cambio climático en esa tendencia, aunque el mundo científico no tiene dudas de que existe un vínculo. El mundo empresarial presta ciertamente atención a este fenómeno. Las compañías de seguros prevén aumentos significativos de las pérdidas relacionadas con el clima durante el próximo decenio, pérdidas que en un año malo podrían superar el billón de dólares.

Las tasas de mortalidad debidas a catástrofes naturales son entre 20 y 30 veces mayores en los países en desarrollo que en los países desarrollados y los primeros tardan mucho más en recuperarse de los efectos de las catástrofes. El carácter desigual de la amenaza que los desastres naturales representan para la seguridad económica se explica por las dificultades que experimentan los hogares, las comunidades y los gobiernos al prepararse para afrontarlos, paliar sus repercusiones y remediar sus secuelas.

Las elevadas tasas de pobreza, los altos niveles de endeudamiento, la insuficiencia de las infraestructuras públicas, la falta de diversificación económica y otros problemas similares crean las condiciones estructurales en las que los países en desarrollo deben hacer frente a la amenaza de los desastres naturales. Además, la escasez de información, la falta de acceso a la financiación, la ineficacia de las instituciones y la deficiencia de las redes de asistencia social repercuten negativamente en la capacidad de resistencia, agravan las consecuencias negativas y restan calidad y eficacia a las medidas de respuesta. En conjunto, estos factores exponen a los países y las comunidades pobres no sólo a grandes desastres potencialmente catastróficos sino también a fenómenos menores y más frecuentes, de carácter estacional, como las inundaciones de Bangladesh y los huracanes del Caribe y la región del Pacífico.

En tales condiciones, las familias agotan rápidamente sus medios de resistencia, como el ahorro y el crédito, la venta de bienes y la migración, y pueden tener que recurrir a estrategias de supervivencia más arriesgadas, como los préstamos a elevados tipos de interés, que sólo sirven para perpetuar su vulnerabilidad. En total, la respuesta del Estado se ve limitada por el ya bajo nivel de inversión pública, y a menudo aún más restringida por los programas de ajuste en curso. El problema se ve además exacerbado por el descenso de los ingresos y el empeoramiento de las balanzas comerciales y fiscales como consecuencia de los desastres. El peligro es que los países queden encerrados en un círculo vicioso, en que la inseguridad económica se intensifica a causa de las frágiles condiciones de la alimentación, la salud y el empleo que frenan la recuperación y aumentan el riesgo en caso de producirse una nueva catástrofe.

Cómo afrontar los desastres naturales

Una respuesta nacional integrada

Para hacer frente a estas perturbaciones, las familias y los gobiernos necesitan mejores estrategias. En los últimos años se ha prestado mucha atención, en particular por parte de los donantes, a las estrategias para integrar y transferir el riesgo de catástrofes naturales y estabilizar los ingresos mediante instrumentos financieros basados en el mercado, como los seguros agrícolas y ganaderos y los bonos de catástrofe. A nivel regional, algunas iniciativas innovadoras, como el Fondo de seguro contra riesgos de catástrofe para el Caribe, han estudiado también esta opción.

Vale la pena seguir investigando esas iniciativas, pero no hay que exagerar su posible repercusión. Las estrategias basadas en el mercado tan sólo constituyen realmente una opción válida cuando se han alcanzado elevados niveles de desarrollo, en cuyo caso sirven para complementar una amplia serie de instrumentos paliativos. Los seguros resultan menos interesantes para los países con sectores financieros subdesarrollados y en el contexto de una inseguridad generalizada de los ingresos. Además, el carácter colectivo de los desastres en gran escala y sus repercusiones generalizadas pueden poner en peligro incluso los mercados de seguros bien capitalizados, por lo que resultan opciones costosas.

La mayor prioridad en la gestión de los desastres ha de ser un aumento de la inversión en medidas de preparación y adaptación a fin de evitar que posibles amenazas se conviertan en auténticas catástrofes. Los donantes bilaterales y multilaterales tan sólo gastan un 2% de los fondos destinados a la gestión de los desastres en la reducción preventiva del riesgo, a pesar de la estimación del Servicio Geológico de los Estados Unidos de que las pérdidas económicas a nivel mundial causadas por los desastres naturales en los años noventa podrían haberse reducido en unos 280.000 millones de dólares si se hubieran invertido 40.000 millones en la reducción del riesgo.

Como los desastres naturales pueden hacer aumentar la inseguridad alimentaria, es probable que las medidas para prevenir la vulnerabilidad alimentaria desempeñen una función crucial en la preparación de muchos de los países más pobres para afrontar eventuales catástrofes. Para aplicar esas medidas se requieren sistemas de alerta, inclusive a nivel internacional, y un estudio de los hogares que padecen inseguridad alimentaria clasificados según el grado de malnutrición y las deficiencias en el consumo de alimentos, y un apoyo activo a las empresas agrícolas pequeñas y medianas (por ejemplo mediante la subvención de insumos agrícolas), así como transferencias de dinero en efectivo.

Otra manera efectiva de reducir la vulnerabilidad consiste en vincular las estrategias de desarrollo a mediano plazo con las actividades de socorro. Las investigaciones empíricas confirman en todos los casos que las economías más diversificadas sufren menores pérdidas a causa de los desastres naturales y se recuperan con mayor rapidez que las economías menos diversificadas. En muchos países en desarrollo hay factores geográficos que limitan enormemente la diversificación de la producción. Con todo, las estrategias de desarrollo mejor definidas tendrán que moverse en esta dirección. La combinación de la inversión pública y el crédito barato será crucial para realizar progresos; pero también será importante el ámbito en el que se apliquen políticas industriales apropiadas en apoyo de la diversificación.

Seguros internacionales y mecanismos de supervivencia

Algunos países, en particular las economías rurales de menor tamaño y más pobres son incapaces de afrontar desastres naturales de gran magnitud. Aunque la comunidad internacional suele responder con rapidez a las solicitudes de ayuda de emergencia cuando ocurren desastres en gran escala, por lo general no se entrega efectivamente toda la ayuda prometida: los fondos solicitados por las Naciones Unidas para hacer frente a catástrofes naturales no alcanzan sistemáticamente el nivel deseado.

Los servicios multilaterales de crédito, como el Servicio para Choques Exógenos dirigido a los países de bajos ingresos y gestionado por el FMI, han sido concebidos para prestar asistencia con el fin de atender a necesidades temporales de la balanza de pagos derivadas, por ejemplo, de desastres naturales. Sin embargo, los altos niveles de condicionalidad limitan su eficacia. Una medida de rápida aplicación para ayudar mejor a los países afectados por los desastres consistiría en introducir un simple mecanismo para conceder una moratoria del servicio de la deuda, por ejemplo mejorando el mecanismo del Club de París.

La comunidad internacional ha optado una vez más por una estrategia más integrada para aumentar la capacidad de resistencia de las poblaciones y los países vulnerables. Sin embargo, ha sido un proceso lento. Ello se debe en parte a un problema de mayor alcance que existe con la estructura de la ayuda, en particular a la influencia de intereses económicos y geopolíticos.

Es preciso establecer un mecanismo mundial para hacer frente a los desastres que permita movilizar recursos para una gestión integrada de los riesgos. En un principio, dicho mecanismo serviría para mejorar los medios de socorro pero pronto debería desempeñar un mayor número de funciones relacionadas con la gestión de los desastres naturales. El mecanismo

podría llegar a absorber a los diversos servicios que ya funcionan de manera fragmentada, con el objetivo de convertirse en un instrumento con los recursos necesarios no sólo para facilitar rápida y automáticamente financiación suficiente a los países afectados por desastres sino también para llevar a cabo la tarea mucho más exigente de invertir en la prevención y reducción de los desastres a más largo plazo. Tomando como referencia cifras facilitadas por el Servicio Geológico de los Estados Unidos antes mencionado, un mecanismo dotado con 10.000 millones de dólares parecería ser el tipo de objetivo al que la comunidad internacional debe aspirar si pretende lograr auténticos progresos en la reducción de esa amenaza.

Quando todo se viene abajo: las guerras civiles y la recuperación post-conflicto

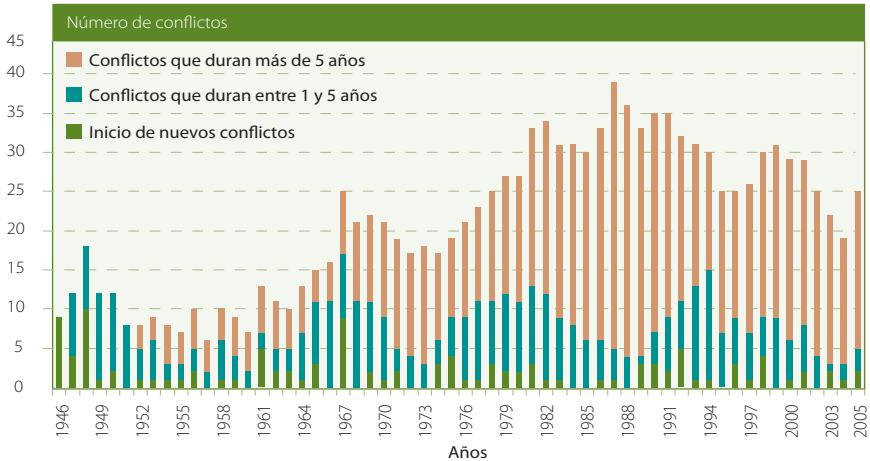
En algunos Estados, el incremento de la inseguridad económica se inscribe en un grave proceso de ahondamiento de las divisiones sociales y aumento de la inestabilidad política. Esas sociedades frágiles están expuestas a múltiples amenazas, que van desde los desastres naturales y los déficits alimentarios hasta las crisis financieras, el aumento de las desigualdades y los fraudes electorales, cualquiera de las cuales puede provocar explosiones de violencia generalizada e incluso genocida. En tales condiciones existe la posibilidad de que el Estado deje de controlar no sólo su capacidad para prestar servicios básicos sino también su tradicional monopolio de las fuerzas encargadas de mantener la ley y el orden y, en último término, pierda incluso su legitimidad política.

Esta posibilidad ha cambiado las características de las guerras actuales durante los tres últimos decenios. Los conflictos armados entre Estados se han visto sustituidos por guerras civiles que difícilmente rebasan las fronteras nacionales. Es mucho más probable que esos enfrentamientos ahonden divisiones antiguas y profundas que quiebren la cohesión social, pongan en peligro las normas e instituciones del Estado y creen un profundo sentimiento de temor y desconfianza entre los ciudadanos.

Conflictos más largos y más destructivos

Si bien cada conflicto presenta características peculiares, la impresión general es que se concentran conflictos cada vez más largos y destructivos en países con una renta per cápita inferior a los 3.000 dólares; por término medio, los conflictos hoy en día pueden durar entre 7 y 9 años en comparación con los 2 ó 3 años que solían durar en los años sesenta y setenta (véase el gráfico 3). Al

Gráfico 3
La duración de los conflictos bélicos en todo el mundo ha aumentado durante el período de 1946 a 2005



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, información basada en datos sobre conflictos armados (2007) del programa correspondiente del Departamento de Estudios sobre la Paz y los Conflictos de la Universidad de Uppsala (Suecia) y del Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz de Oslo (Centro para el Estudio de las Guerras Civiles).

mismo tiempo (siguiendo una pauta muy parecida a la que se registra en los desastres naturales) ha descendido el número de muertos en acciones bélicas y es mayor el impacto en lo que respecta al número de personas desplazadas y la destrucción de medios de subsistencia. En muchos casos se han causado graves daños al medio ambiente, al tiempo que las crisis sanitarias y las situaciones de hambre son endémicas.

Muchos de estos costos son sufragados directamente a nivel familiar y comunitario y, junto con los efectos de la destrucción y el saqueo de activos productivos, hacen mucho más difícil para las personas la recuperación de su posición económica y social una vez concluidas las hostilidades. Al mismo tiempo, el descenso de los ingresos, la desintegración de la actividad económica, la fuerte reducción de los niveles de inversión y la disminución de los ingresos fiscales, así como el aumento proporcional de los gastos militares, hacen que el Estado (o lo que queda de él) tenga muchos más problemas para compensar esos costos cada vez mayores del conflicto.

Al aumentar dichos costos, la inseguridad, la fuga de capitales y la erosión del “capital social” pueden socavar las instituciones del Estado y conducir a un callejón sin salida. Al término de las hostilidades las sociedades se encuentran en una situación de enorme fragilidad y carecen de la infraestructura institucional necesaria para concertar un nuevo contrato social

y conseguir una recuperación rápida y duradera. No resulta pues sorprendente que estén siempre a punto de producirse nuevos estallidos de violencia: los países con una tradición de enfrentamientos civiles tienen entre dos y cuatro veces más probabilidades de volver a sufrir una guerra que los otros países. Esta posibilidad hace más arduo el desafío que deben afrontar esos países.

Inseguridad económica y la reconstrucción después de los conflictos

Subsanar las carencias institucionales

Las sociedades mencionadas no pueden permitirse el lujo de perseguir los objetivos de la seguridad, la reconciliación y el desarrollo de manera acompañada o gradual, sino que deben acometer el proceso de recuperación en todos los frentes. Eso resulta difícil por las graves carencias institucionales que existen en los países al término de un conflicto. Para subsanarlas es preciso adoptar un enfoque estratégico e integrado que permita devolver gradualmente a la población la confianza en las instituciones públicas y poner en práctica una combinación de mecanismos políticos y económicos que contribuyan a crear una identidad nacional unificada, establecer una autoridad central efectiva para gestionar las transferencias interregionales y los recursos y empezar a esbozar las prioridades sociales y económicas y crear el espacio necesario para hacerlas efectivas.

Desde un principio, el Estado no sólo tendrá que establecer instituciones y normas que permitan el funcionamiento de los mercados, sino también elegir reformas y adoptar políticas que no agraven a la inseguridad ni exacerbén las desigualdades socioeconómicas. Por consiguiente, si se quiere construir una paz duradera habrá que aplicar políticas económicas activas, incluidas medidas macroeconómicas poco convencionales. A este respecto, una de las ideas fundamentales que hay que tener presentes al considerar los vínculos entre la consolidación del Estado y la recuperación económica después de un conflicto es la de la eficacia adaptativa: la capacidad de establecer instituciones que constituyan un marco estable para la actividad económica y que, al mismo tiempo, sean lo bastante flexibles para ofrecer el máximo margen de maniobra en una situación determinada.

Un enfoque distinto de la asistencia oficial para el desarrollo

El fomento de la capacidad del Estado para movilizar ingresos nacionales y facilitar la financiación sostenible necesaria para subsanar las carencias institucionales será una de las cuestiones cruciales desde el comienzo de la recuperación. En muchos casos es inevitable depender del apoyo externo y la gestión de las corrientes internacionales de ayuda será una de las primeras pruebas económicas que deberán superar las autoridades nacionales y los donantes. Sin embargo, a menudo la ayuda a los países durante la posguerra cesa demasiado pronto, en muchas ocasiones en el mismo momento en que los países han reconstruido las instituciones y están en mejores condiciones de absorber la ayuda y utilizarla con eficacia. La comunidad internacional está adoptando medidas en el contexto del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y la Comisión de Consolidación de la Paz para que haya corrientes de ayuda estables y adecuadas durante un período de tiempo suficientemente largo.

Tradicionalmente los donantes han preferido financiar proyectos concretos pero, sobre todo en vista del déficit de legitimidad de los Estados, los recursos deberían canalizarse a través de sus presupuestos en la medida de lo posible y debería procurarse no establecer en ningún caso centros de autoridad alternativos. A este respecto, la exigencia de dos firmas para aprobar decisiones de gastos ha resultado eficaz para afrontar problemas de corrupción y rendición de cuentas. Otro aspecto del problema será el restablecimiento de los mercados crediticios y financieros, incluidas fuentes de financiación innovadoras.

Un gasto público más equitativo

Si bien las autoridades locales deben fijar las prioridades, tanto los donantes como los gobiernos nacionales tendrán que prestar especial atención a los vínculos existentes entre las decisiones sobre el gasto público y las reivindicaciones que originan los conflictos. Hay dos tipos de cuestiones relativas a la distribución de bienes que son especialmente importantes: (a) cómo distribuir el gasto de manera equitativa y (b) cómo asignar el gasto en el contexto político de tal manera que sirva de incentivo para la implementación de los acuerdos de paz y la consolidación de la paz misma. El gobierno debería estudiar con mayor atención la posibilidad de aplicar un impuesto sobre el consumo suntuario. La evaluación de las repercusiones de los conflictos y las condiciones para la paz, con el fin de calibrar la prestación de apoyo a determinadas medidas de consolidación de la paz, podrían constituir para los donantes medios útiles para abordar ambos tipos de cuestiones.

Como una paz duradera es el objetivo más importante al que puede contribuir la ayuda externa, es especialmente relevante que, en vez de imponer a los países receptores sus propios modelos institucionales y prioridades políticas, los donantes procuren aprovechar los conocimientos y capacidades locales para satisfacer las necesidades de las poblaciones afectadas y devolver la legitimidad a las instituciones locales que son esenciales para restablecer el contrato social.

La pobreza, la inseguridad y la agenda para el desarrollo

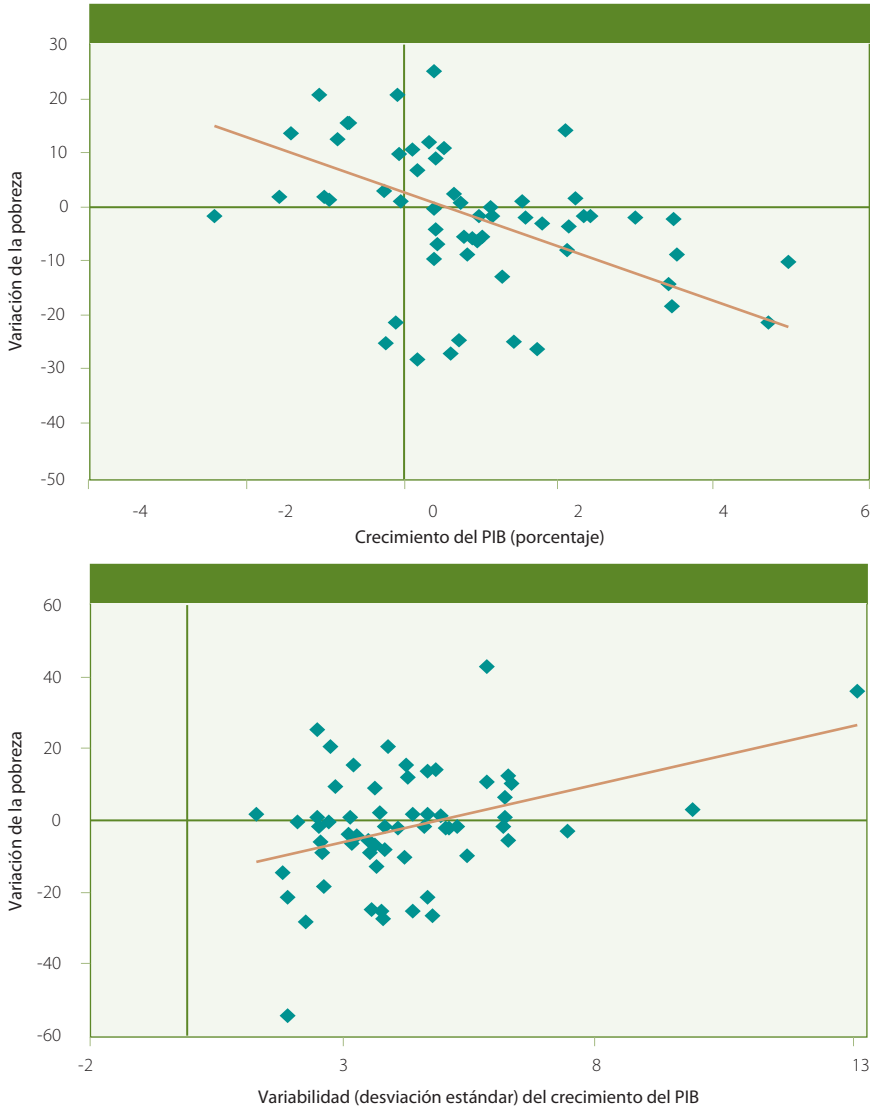
Se observa en países de diferentes niveles de desarrollo que la liberalización y la desregulación económicas han creado nuevas fuentes de inseguridad económica, al igual que han exacerbado condiciones ya existentes de vulnerabilidad sin ofrecer una respuesta adecuada.

Sin embargo, son las comunidades más pobres las que están más expuestas a crisis financieras, catástrofes naturales y conflictos civiles. De hecho, con mucha frecuencia la pobreza es un agravante de estas amenazas, y las poblaciones más pobres difícilmente disponen de mecanismos eficaces de mitigación, resistencia y recuperación. Los disturbios debidos al aumento del costo de los alimentos que han estallado en varios países a principios de 2008 han revelado la fragilidad de los medios de subsistencia de los más desfavorecidos.

Los países en desarrollo que más han prosperado no han basado sus estrategias en el mercado autorregulador. La fórmula para lograr un rápido crecimiento ha consistido más bien en una combinación de incentivos de mercado e intervenciones estatales decididas, que a menudo contradecían la ortodoxia económica tradicional. Diversas medidas económicas encaminadas a socializar los riesgos derivados de las inversiones en gran escala y la adopción de tecnologías poco conocidas han contribuido a fomentar la aparición de una clase empresarial local. Dicho apoyo se inspiraba a menudo en una visión más amplia del desarrollo, según la cual la eficacia de las medidas adoptadas se juzgaba en función de su contribución a la diversificación de la actividad económica, la creación de puestos de trabajo y la reducción de la pobreza.

Sin embargo, el crecimiento es una condición necesaria, aunque no suficiente, para combatir la pobreza (véase el gráfico 4). Lo que se necesita es un conjunto de políticas sociales universales y algunas políticas económicas con fines específicos que se adapten a las condiciones propias del país y se basen en un “contrato social” firme cuyo objetivo sea dar un margen a las personas, los hogares y las comunidades para defender sus intereses y aprovechar de manera

Gráfico 4
Un mayor crecimiento y una menor inestabilidad contribuyen a reducir la pobreza, pero no son suficientes



Fuente: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, información basada en datos de la División de Estadística, *National Accounts Main Aggregates*, sobre el crecimiento del PIB; y del Banco Mundial, Povcalnet (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/isp/index.jsp>).

Nota: La variación de la pobreza se mide según el cambio en puntos porcentuales de la incidencia de la pobreza (el umbral se fija en 1 dólar al día) durante el período 1981-2004.

eficaz los impulsos creativos generados por las fuerzas del mercado. Para ello hay que adoptar un enfoque más integrado de las políticas económicas y sociales y mostrar un mayor grado de pragmatismo al diseñarlas y ponerlas en práctica.

Cómo hacer frente a la inseguridad económica de los hogares

Políticas macroeconómicas y de crecimiento favorables a los pobres

En la mayoría de los países en desarrollo, luchar contra la pobreza y la inseguridad en los medios de subsistencia que genera tan sólo es posible mediante un crecimiento rápido y sostenido y una expansión del empleo en el sector formal de la economía. En muchos casos en que es probable que el crecimiento de las zonas rurales permita reducir la pobreza con mayor rapidez que el de las zonas urbanas, es preciso que la agricultura (desatendida en los últimos decenios a la hora de decidir las políticas económicas) reciba un apoyo creciente, en especial dirigido a los pequeños agricultores. Sin embargo, al acelerarse el proceso de urbanización, habrá que fomentar también un sector manufacturero con gran densidad de mano de obra y un sector de servicios más sofisticado si se quiere que la pobreza desaparezca realmente del mapa. Como se ha visto en el caso de los desastres naturales y los conflictos civiles, la diversificación económica sigue siendo la protección más eficaz contra la inseguridad.

Ciertamente para reducir niveles crónicos de inseguridad es necesario, entre otras cosas, adoptar políticas macroeconómicas favorables a los pobres. En muchos países en desarrollo en los que la agricultura sigue siendo una de las principales fuentes de ingresos y de exportaciones, las políticas deberán tener como objetivo el control de los “ciclos de los productos básicos”, ya que la baja de sus precios suele afectar con mayor dureza a los sectores más pobres. Los fondos de estabilización tendrán un importante papel a este respecto.

Unos tipos de cambio competitivos y estables y unos tipos de interés reales bajos y estables serán también parte de la solución, y a menudo habrá que demorar la liberalización de las cuentas de capital y hacer un uso prudente de los controles de capitales. La estabilidad de los ingresos fiscales es también fundamental, sobre todo para cubrir los déficits estructurales que constituyen un grave obstáculo para el crecimiento de la mayoría de los países pobres.

Mecanismos de financiación y seguros para los pobres

Las fuentes de financiación innovadoras tienen una importante función que desempeñar si se quiere romper el vínculo entre pobreza e inseguridad. En los últimos años, la microfinanciación se ha convertido en la política preferida, sobre todo entre los donantes, para fomentar las empresas y combatir la pobreza. El interés inicial por el microcrédito se ha ido ampliando hasta incluir el microahorro y los microseguros. Esto ha dado algunos resultados positivos desde el punto de vista social, sobre todo reduciendo la pobreza entre las mujeres. Sin embargo, estas actividades siguen constituyendo una mínima parte del sector financiero en la mayoría de los países, y a menudo no consiguen generar un empleo productivo significativo. Por consiguiente, las comunidades más pobres siguen siendo vulnerables a las crisis sistémicas. A este respecto, los gobiernos deben examinar atentamente la situación para determinar si subvencionar esos planes es el mejor medio de luchar contra la pobreza o si podría haber otras estrategias paliativas y de resistencia más adecuadas.

Programas de asistencia y protección social

Esas estrategias adoptan formas diversas. Van desde los programas de asistencia social, que funcionan en numerosos países desde hace mucho tiempo, hasta los programas de transferencia de dinero en efectivo, que últimamente tienen gran aceptación. Si bien la mayoría de esos programas se lanzaron y utilizaron como medidas a posteriori para ayudar a las personas afectadas a hacer frente a la contracción de la economía, en los últimos años han servido cada vez más de medidas preventivas para reducir el riesgo de inseguridad entre la población pobre. Por ejemplo, la India ha adoptado recientemente un plan de asistencia social que garantiza 100 días de trabajo al año para todos los que deseen participar, de este modo la asistencia social deja de ser una intervención temporal en un momento de crisis para convertirse en un plan permanente de empleo de carácter semioficial.

Una transformación parecida de medidas paliativas en preventivas puede verse en los programas de transferencia de dinero en efectivo utilizados para promover objetivos concretos de desarrollo, como la escolarización de los niños y la prestación de servicios de salud. De la misma manera que el apoyo presupuestario se utiliza con mayor frecuencia para prestar ayuda a nivel macroeconómico, el pago de dinero en efectivo es también ahora una forma más popular de protección social para los hogares.

Un debate permanente acerca del diseño y la aplicación de tales medidas es el de si conviene adoptarlas como políticas universales o bien dirigirlas específicamente a los pobres. Aunque en los últimos años parece

predominar este último enfoque, no ha creado el equilibrio adecuado. El hecho de que, en general, los sistemas universales han dado mejores resultados en la eliminación de la pobreza, obedece a la combinación de una mejor distribución de los ingresos (con una dinámica de crecimiento potencialmente mayor), un mayor atractivo político, en particular para las clases medias, y algunas ventajas evidentes desde el punto de vista de la administración y de los costos.

De vuelta al multilateralismo

El mensaje fundamental del Estudio de este año es que la sola acción de los mercados no basta para lograr los niveles apropiados y deseados de seguridad económica. Sin embargo, esto no debe entenderse como una invitación a prescindir de las fuerzas del mercado; en este caso, de lo que se trata es de basarse en la seguridad y la cohesión para aprovechar los impulsos creativos generados por esas fuerzas. La combinación óptima de regulación, mitigación, protección y socorro dependerá del tipo de amenazas que deban afrontarse y de la capacidad y los recursos locales que puedan movilizarse, así como de las preferencias y las opciones elegidas en cada lugar. Con todo, al afrontar el tipo de crisis sistémicas mencionadas, es probable que la comunidad internacional tenga un importante papel que desempeñar.

Para reforzar ese papel no hace falta inventar nuevas modalidades sino más bien volver a los principios del multilateralismo abandonados prematuramente debido a una fe injustificada en la autorregulación de las fuerzas del mercado. Dichos principios se habían formulado en una época en que los responsables políticos comprendían mejor que en los últimos tiempos las amenazas que podía entrañar para la seguridad el funcionamiento de una economía mundial interdependiente. La comunidad internacional debería considerar los puntos siguientes:

- **Un sistema de Bretton Woods renovado.** Al igual que en el período de entreguerras, encomendar la gestión de los ciclos económicos a unos mercados de trabajo flexibles y unos bancos centrales independientes no ha resultado una solución satisfactoria. Privilegiar exclusivamente la estabilidad de los precios no ha servido para controlar la alternancia de períodos de expansión y contracción dependientes del valor de los activos, pero ha eliminado de la agenda política los objetivos de fomentar el empleo y establecer un sano equilibrio entre salarios y productividad. Es necesario reactivar las medidas macroeconómicas anticíclicas y la regulación financiera. Eso quiere decir que la estructura financiera internacional no puede seguir organizada

en torno al principio del *laissez-faire*, que ha globalizado los mercados financieros sin dotarlos de las correspondientes normas, recursos y reglamentaciones a nivel mundial. Colmar esa laguna es una prioridad urgente.

Al iniciar ese proceso habría que reconsiderar el nivel y las condiciones de acceso de los países en desarrollo a los recursos del FMI, en especial a los mecanismos de financiación compensatoria concebidos para ayudar a hacer frente a perturbaciones externas. También es importante acabar con la tendencia a imponer condiciones macroeconómicas procíclicas para ofrecer mayores niveles de acceso. Se necesitará asimismo una mejor vigilancia multilateral para tener en cuenta todas las posibles repercusiones internacionales de las políticas económicas nacionales.

- **Replanteamiento de los principios del Plan Marshall.** Se necesita un sistema de ayuda más eficaz, especialmente para los países vulnerables a los desastres naturales y para los que se recuperan de un conflicto. Alcanzar el objetivo de una asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 0,7% del ingreso nacional bruto de los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo es importante, pero no será suficiente. Las disposiciones actuales carecen de un marco adecuado de principios básicos que alienten y complementen las iniciativas nacionales de movilización de recursos, un marco que sea coherente con las prioridades y capacidades locales y apoye las prioridades y estrategias de desarrollo de los gobiernos receptores.

El Plan Marshall estableció hace más de 60 años el paradigma de lo que es una ayuda eficaz y, si bien los tiempos y los problemas han cambiado, los principios esenciales para coordinar los planes nacionales de desarrollo con la asistencia internacional siguen siendo parecidos. Entre ellos cabe destacar la prestación de un apoyo generoso desde un principio a las prioridades nacionales de desarrollo sin excesivas condiciones y exigencias por parte de los donantes, y adaptado a las limitaciones y la sensibilidad de los países.

- **Un Nuevo Pacto Mundial.** Al igual que la frecuente referencia al Plan Marshall, la invocación de un “nuevo pacto” (*new deal*) es habitual hoy en día en los debates sobre las políticas de desarrollo. Con ocasión de la reciente crisis de seguridad alimentaria, el Banco Mundial ha abogado por un nuevo trato sobre políticas

alimentarias mundiales. Las fuerzas del mercado deberían, mediante una mayor liberalización del comercio agrícola, un aumento de la financiación compensatoria y un fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, hallar el justo equilibrio entre los intereses de los importadores y de los exportadores de alimentos. Sin embargo, esas recomendaciones no tienen debidamente en cuenta algunos de los elementos claves del Nuevo Trato original concebido por el Presidente Roosevelt en respuesta a la Gran Depresión, en particular los mecanismos que se crearon para ampliar y gestionar mejor los mercados, junto con las medidas de redistribución de la carga de la crisis. Todavía es objeto de debate hasta dónde debe llegar el programa de redistribución para reequilibrar la globalización y evitar una violenta reacción en contra que podría ser muy perjudicial. Una de las sugerencias consiste en garantizar unos ingresos básicos mínimos a todos los hogares concediéndoles una subvención en efectivo, que recoge y amplía la idea de establecer una pensión básica propuesta en el *Estudio Económico y Social Mundial 2007*. Estas medidas entrañan naturalmente diversas complicaciones y dificultades. Plantearse a qué nivel y con qué recursos debería aplicarse esta política como parte de un programa de seguridad más amplio sigue siendo una cuestión debatida en abstracto. Con todo, hay precedentes interesantes: el Estado de Alaska está aplicando una medida similar desde principios de los años ochenta y existen iniciativas parecidas en otros lugares. Últimamente las organizaciones de las Naciones Unidas han empezado a estudiar la idea de una “base social global” con objeto de proporcionar un nivel mínimo de seguridad de acuerdo con los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Hay que recordar que, en un mundo interdependiente, la cohesión social no es un lujo sino un componente necesario de un sistema sano y dinámico.

En el contexto de la creciente inseguridad económica y política de la Europa de entreguerras, John Maynard Keynes reclamó “nuevas políticas y nuevos instrumentos para adaptar y controlar el funcionamiento de las fuerzas económicas, para que no interfieran de manera intolerable en las ideas actuales acerca de lo que es justo y apropiado en interés de la estabilidad y la justicia sociales”. Estas palabras tienen hoy en día la misma resonancia. Elegir y combinar las políticas necesarias para garantizar la prosperidad, la estabilidad y la justicia sigue siendo naturalmente responsabilidad de las instituciones y los votantes nacionales, pero en un mundo cada vez más interdependiente y frágil, construir un hogar más seguro es una tarea auténticamente internacional.