

equilibrio financiero sea estable en el tiempo se requiere que los grupos de población asegurados tengan estabilidad absoluta o estabilidad relativa, es decir, que la proporción entre activos cotizantes y pasivos pensionistas permanezca constante con el transcurso del tiempo. La evolución de los salarios (bases de cotización) con un tipo de cotización constante produce una variación de los recursos por cotizaciones que se atempera con la evolución de las pensiones causadas cada año, ya que también anualmente se constituyen los capitales coste de las pensiones causadas en ese año (valor actual de las rentas vitalicias o temporales de las nuevas pensiones reconocidas en ese año).

Como dice Antonio Redecillas, en el Mutualismo Laboral se calculaban y constituían a fin de cada año las "reservas matemáticas" correspondientes a las pensiones reconocidas y en curso de pago, las de las posibles pensiones derivadas de viudedad por fallecimiento futuro de los actuales pensionistas, los costes de asistencia sanitaria futura de los pensionistas y los valores actuales de los seguros de defunción de los jubilados e inválidos. Para dar una mayor solvencia a las Mutualidades Laborales, se establecieron las denominadas "reservas técnicas" constituidas por los valores actuales de las expectativas de derecho a jubilación de los mutualistas en edad de jubilación, pero que por ser ésta voluntaria no habían ejercido su derecho y continuaban en activo. El excedente de gestión que pudiera existir serviría para constituir "reservas de excedentes".

¿Qué hechos se dieron para que un sistema actuarial, que garantizaba el funcionamiento financiero y la solvencia de las Mutualidades Laborales, fracasara?

Como expone Antonio Redecillas, la revalorización de las pensiones constituyó la primera causa del fracaso del sistema. En efecto, la OM de 20 de octubre de 1956 dispuso una revalorización del 24 por 100 para todas las pensiones concedidas por hechos antes del 1º de mayo de 1956. Ello dio lugar a una insuficiencia de las reservas matemáticas de las pensiones reconocidas y en curso de pago, que dio lugar a un déficit técnico del 29,6 por 100. Es decir, una decisión política fue la causa original de la entrada en desequilibrio del sistema financiero del Mutualismo Laboral. Este déficit técnico fue creciendo progresivamente desde 1969, siendo del 50,2 en 1996, según los cálculos efectuados por Antonio Redecillas.

En un sistema de capitalización, la inversión de las reservas es fundamental para conseguir la viabilidad del sistema. No fueron, sin embargo, muy acertadas tales inversiones, ya que por razones políticas parte de las inversiones fueron de carácter social (hospitales, vivienda, universidades laborales, créditos laborales, préstamos sociales) y, por tanto, sin rendimiento financiero para las Mutualidades. Por otra parte, las reservas de las Mutualidades Laborales fueron utilizadas por el Gobierno para financiar al propio Estado, al INI y a la Banca oficial con tipos de interés por debajo de los de mercado.

Otra causa del desequilibrio financiero fue la reducción por causas políticas, de un punto en el porcentaje establecido a cargo de las empresas con destino al Mutualismo Laboral, decisión que fue tomada, a juicio de

Antonio Redecillas, sin el oportuno estudio actuarial, con lo cual, dice, "la ruptura de las ecuaciones de equilibrio actuarial es patente, cuando además, con carácter simultáneo se introducen mejoras de prestaciones, lo que dio lugar a que en el año 1965 empezaran las aportaciones del Estado al Mutualismo Laboral".

La protección social del Mutualismo Laboral estaba organizada por sectores laborales; dado que con el transcurso del tiempo algunos de ellos experimentaron cambios profundos por el avance tecnológico, con fuerte disminución de mano de obra empleada, mientras que en otros se dio una fuerte expansión, se originaron déficit en sectores en regresión y superávit en los sectores expansivos. Se rompió así uno de los fundamentos del sistema financiero empleado de reparto de cobertura de capitales, que requiere, como ya hemos dicho, que los grupos de población asegurados tengan estabilidad absoluta o relativa.

El problema se intentó resolver en un principio a través de fórmulas de compensación intersectorial, pero al agudizarse los problemas su eficacia fue muy baja y en 1996 comenzó la etapa de desaparición de Mutualidades deficitarias, integrándose sus colectivos de activos y pasivos en Mutualidades con superávit, igualándose los porcentajes de todas las pensiones y estableciendo una cotización uniforme. El problema de la desigualdad demográfica llevó a la protección uniforme de todos los colectivos, extinguiéndose el Mutualismo Laboral en 1979, previo pase por un sistema financiero de reparto atenuado (1967-1972), que implicaba un grado de capitalización menor que el de cobertura de capitales, y posteriormente por un sistema de reparto.

La conclusión que se obtiene de la obra de Antonio Redecillas es que el fracaso del Mutualismo Laboral en España, basado en un Sistema financiero técnicamente bien concebido, el de reparto de capitales de cobertura, fue debido principalmente a decisiones políticas, que interfirieron la gestión eficiente del sistema, y en parte al cambio demográfico, lo que nos lleva a pensar en la necesidad de establecer límites a las decisiones discrecionales de los gobiernos en los sistemas de pensiones contributivas.

**José Barea**

*Catedrático Emérito de la UAM*

**El malestar en la globalización**, de Joseph E. Stiglitz, Editorial Taurus, Madrid, 2002, 314 páginas

Joseph E. Stiglitz, miembro del Consejo de Asesores Económicos del presidente Clinton, luego primer vicepresidente y economista jefe del Banco Mundial, y por último premio Nobel de Economía, es un heterodoxo entre los economistas del desarrollo. Sus importantes publicaciones como teórico de la economía y los puestos que ha desempeñado con éxito hacen que sea difícil despreciar sus opiniones y diagnósticos, que se

oponen frontalmente a los del Fondo Monetario Internacional (FMI). Para éste, los países en desarrollo, si quieren salir de las frecuentes crisis económicas que los aquejan, deben emplear lo que Stiglitz llama "Consenso de Washington", que básicamente consiste en austeridad monetaria (subiendo los tipos de interés), rigor fiscal (eliminando o reduciendo fuertemente los déficit públicos) y apertura del país al exterior liberalizando el comercio exterior (suprimiendo cupos y contingentes), rebajando los aranceles y liberalizando las entradas y salidas de capital. Para Stiglitz la experiencia de la crisis asiática de 1997-98 y de la quiebra del Estado ruso en 1998 demuestra que esta receta no sirve y, lo que es peor, generalmente aumenta la pobreza del país que la aplica. Y Stiglitz conoce el paño: ha formado parte de muchas de las comisiones del FMI que visitan los países en desarrollo que piden ayuda al FMI y proponen las medidas que deben tomar para que se les conceda. Como dice en su libro, en esos viajes ha tratado siempre de hablar con la gente corriente, sin limitarse a tratar con los funcionarios. En el fondo, Stiglitz es un neokeynesiano: compara la receta keynesiana para salir de las crisis —que consiste básicamente en reanimar la economía con más gasto público y/o rebajas de impuestos y bajar los tipos de interés— con la receta diametralmente opuesta del FMI, y cree constatar el éxito de la primera y el fracaso de la segunda, incapaz ésta de promover no sólo la salida de la crisis sino también un crecimiento sostenido. Pero esta argumentación no tiene en cuenta las enormes diferencias entre la gran crisis mundial de 1929, que afectó en primer lugar a los países desarrollados, y las crisis recientes de los países en desarrollo examinadas por Stiglitz. Su postura se parece bastante a la de Raul Prebisch, el antiguo presidente de la UNCTAD (Comisión de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo), y a la de los economistas de esta comisión, pero es más sofisticada y su base empírica más firme, sin que eso quiera decir que sus razonamientos sean siempre inatacables: así, no presta suficiente atención a la necesidad de una Administración pasablemente eficiente y poco corrupta, requisito indispensable para el desarrollo, que no se da en la mayoría de esos países.

A pesar de su apoyo aparente a los movimientos antiglobalizadores, Stiglitz no es contrario, ni mucho menos, a la globalización. En principio, la considera positiva; sólo quiere hacerla más equitativa y más justa. Así, dice (páginas 28 y 29): "¿Por qué la globalización —una fuerza que ha producido tanto bien— ha llegado a ser tan controvertida? La apertura al comercio internacional ayudó a numerosos países a crecer mucho más rápidamente (...) El comercio exterior fomenta el desarrollo cuando las exportaciones del país lo impulsan; el crecimiento propiciado por las exportaciones fue la clave de la política industrial que enriqueció a Asia y mejoró la suerte de miles de personas. Gracias a la globalización muchas personas viven hoy más tiempo y con un nivel de vida muy superior. Puede que para algunos en Occidente los empleos poco remunerados de Nike sean explotación, pero para multitudes en el mundo subdesarrollado trabajar en una fábrica es ampliamente preferible a permanecer en el campo y cultivar arroz (...) Incluso aunque la globalización presente facetas negativas, a menudo ofrece beneficios (...) Las nuevas empresas extranjeras pueden dañar a las em-

presas públicas protegidas, pero también fomentan la introducción de nuevas tecnologías, el acceso a nuevos mercados y la creación de nuevas industrias".

Stiglitz tampoco acepta la opinión de los entusiastas de la globalización. Así, dice en la página 29: "Quienes vilipendian la globalización olvidan a menudo sus ventajas, pero los partidarios de la misma han sido incluso más sesgados; para ellos la globalización (cuando está típicamente asociada a la acepción del capitalismo triunfante de estilo norteamericano) es el progreso; los países en desarrollo la deben aceptar si quieren crecer y luchar eficazmente contra la pobreza. Sin embargo, para muchos en el mundo subdesarrollado la globalización no ha cumplido sus promesas de beneficio económico".

En suma, Stiglitz reconoce los beneficios reales y potenciales de la globalización pero afirma que cuando va unida al "capitalismo triunfante de estilo norteamericano" propone las políticas equivocadas del FMI y hace que una parte desproporcionada de esos beneficios vaya a parar a los países ricos a expensas de los pobres. Sin embargo, quizá para ser políticamente correcto y congraciarse con los grupos antiglobalización, sólo trata de pasada las causas de esa desigualdad de las que son responsables los países pobres.

Stiglitz examina uno tras otro los tres pilares del Consenso de Washington, la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización (páginas 84 y siguientes): "El FMI arguye que es muy importante privatizar a marchas forzadas; más tarde será el momento de ocuparse de la competencia y la regulación. Pero el peligro estriba en que una vez generado un grupo de interés éste cuenta con el incentivo, y el dinero, para mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia (...), el resultado fue que los consumidores sufrieron (...) La privatización, asimismo, no sólo se implantó a expensas de los consumidores, sino también de los trabajadores [muchos fueron despedidos] (...) La privatización debe ser parte de un programa más amplio, que implique la creación de empleo a la vez que la destrucción del mismo provocado por las privatizaciones (...) Quizá la más grave preocupación con la privatización, tal como ha sido aplicada muchas veces, es la corrupción (...) el mismo Gobierno corrupto que manejó mal la empresa es el que va a gestionar la privatización (...) se manipula el proceso de privatización para maximizar la suma de lo que los ministros del Gobierno podrían embolsarse, y no la suma que podía aportar el Tesoro público".

Sobre la liberalización, continúa diciendo (páginas 88 y 89) que el impacto inmediato de la liberalización del comercio exterior es a menudo la destrucción de empleo, "cuando las industrias ineficientes cierran ante el empuje de la competencia internacional". El FMI creía que se crearían otros empleos más productivos, pero esto para Stiglitz no es verdad porque "la creación de nuevas empresas y empleos requiere capital y espíritu emprendedor, y en los países en desarrollo suelen escasear el segundo, debido a la falta de educación, y el primero, debido a la ausencia de financiación bancaria (...) Los países en desarrollo de más éxito, los del Este Asiático, se abrieron al mundo de manera lenta y gradual (...) aprovecharon la globalización para expan-

dir sus exportaciones (...). Pero dismantelaron sus barreras proteccionistas cuidadosa y sistemáticamente, bajándolas sólo cuando se creaban nuevos empleos (...). China está ahora dismantelando sus barreras comerciales, veinte años después de haber iniciado su marcha hacia la economía de mercado... la liberalización comercial demasiado a menudo incumple sus promesas —y en realidad conduce sencillamente a más paro— (...) Occidente animó la liberalización comercial de los productos que exportaba, pero a la vez siguió protegiendo los sectores en los que la competencia de los países en desarrollo podía amenazar su economía".

Respecto a la liberalización de los flujos de capital, Stiglitz opina (páginas 93 y siguientes) que "un celo excesivo en la desregulación ha provocado problemas gigantescos en los mercados de capitales incluso en los países desarrollados (...) las [naciones] europeas esperaron hasta los años setenta para suprimir los controles en sus mercados de capitales (...) [mientras que] los países en desarrollo habían sido estimulados a hacerlo a marchas forzadas". Stiglitz está en lo cierto al considerar un disparate la liberalización de los flujos de capital especulativo, el hot money que puede salir y entrar en el país con un "click" del ordenador. Aconseja prudencia: proceder primero a liberar los flujos de cuenta corriente (para pagar las importaciones), luego, cuando la situación lo permita, las inversiones extranjeras directas y, por último, los flujos de capital. Subraya, con razón, que una de las principales causas de la crisis del Este asiático fue la liberalización precipitada de los flujos de la cuenta de capital recomendada por el FMI de acuerdo con su ideología Reagan-Thatcheriana, que a veces da lugar a situaciones disparatadas como la descrita en las páginas 94 y 95: "Para manejar los riesgos vinculados con esos volátiles flujos de capitales, se suele aconsejar a los países que aporten de sus reservas una suma igual a sus préstamos a corto plazo denominados en divisas (...) supongamos que una empresa en un pequeño país subdesarrollado acepta un crédito a corto plazo de un banco norteamericano de 100 millones de dólares a un interés del 18 por ciento. Una política prudente por parte del país requeriría aumentar las reservas en 100 millones. Las reservas generalmente se tienen en Letras del Tesoro de EE.UU., que pagan un 4 por ciento. La verdad es que el país simultáneamente pide prestado a EE.UU. a un 18 por ciento, y le presta a EE.UU. a un 4 por ciento (...) EE.UU. globalmente gana 14 millones de dólares anuales en intereses".

Stiglitz recalca que el Consenso de Washington olvida incluir objetivos como la reforma agraria, que (página 112) "adecuadamente implantada, [de forma] que asegure que los trabajadores no sólo tengan tierra sino también acceso al crédito y a los servicios de extensión agraria que los enseñen cómo utilizar nuevas semillas y técnicas de plantación, podría impulsar notablemente la producción". Otro punto descuidado ha sido la regulación del sector financiero, respecto de la cual comenta (página 112) que el FMI, al ocuparse de la crisis latinoamericana de principios de los ochenta, afirmaba que se debía a "políticas fiscales imprudentes y (...) políticas monetarias demasiado laxas. Pero en todo el mundo las crisis han revelado una tercera fuente de inestabilidad: una inadecuada regulación del sector fi-

nanciero. Sin embargo, el FMI insistió en reducir las regulaciones, hasta que la crisis del Este asiático lo obligó a cambiar de rumbo". Stiglitz cree también que el énfasis del FMI en reducir la inflación fue exagerado (página 112): "al centrarse el FMI excesivamente en la inflación llevó a altas tasas de interés y tipos de cambio, creando paro y no crecimiento."

Stiglitz resume así sus censuras al Consenso de Washington (página 115): "La liberalización comercial acompañada de altos tipos de interés es una receta prácticamente infalible para la destrucción de empleo y la creación de paro a expensas de los pobres. La liberalización del mercado financiero no acompañada de un marco regulatorio adecuado es una receta prácticamente infalible para la inestabilidad económica, y puede llevar a que los tipos de interés más elevados vuelvan más difícil que los campesinos pobres puedan comprar las semillas y los fertilizantes que les permitan salir del nivel de subsistencia. La privatización, sin políticas de competencia y vigilancia que impidan los abusos de los poderes monopólicos, puede terminar en que los precios al consumo sean más altos y no más bajos. La austeridad fiscal, perseguida ciegamente, en las circunstancias equivocadas, puede producir más paro y la ruptura del contrato social (...) El FMI (...) subestimó los costes sociales y políticos a largo plazo de medidas que devastaron las clases medias y sólo enriquecieron a un grupo de opulentos, y sobrestimó los beneficios de sus políticas fundamentalistas del mercado". Continúa con sus críticas al Consenso (página 117): "en la mayoría de los países que abrazaron sus dogmas el desarrollo ha sido lento y allí donde sí ha habido crecimiento sus frutos no han sido repartidos equitativamente; las crisis han sido mal manejadas".

Stiglitz dedica un capítulo especialmente interesante a la crisis del Este asiático, con un título de lo más significativo: "De cómo las políticas del FMI llevaron al mundo al borde de un colapso global", y llega a la conclusión (página 121) de que "las políticas del FMI no sólo exacerbaban la recesión sino que en parte fueron responsables de que comenzara: la liberalización financiera y de los mercados de capitales excesivamente rápida fue probablemente la causa más importante de la crisis, aunque también desempeñaron un papel en ella las políticas erradas de sus propios países. Hoy el FMI reconoce algunos de sus errores (...) por ejemplo, admite lo peligrosa que puede resultar la liberalización excesivamente rápida de los mercados de capitales [pero] el cambio en sus ideas llega tarde para aliviar a los países afligidos". La descripción de la crisis que hace Stiglitz es magnífica y merece convertirse en un clásico. Su argumentación es de peso (página 140): "Durante más de setenta años ha habido una receta estándar para cuando un país se enfrenta a una severa caída en la actividad económica. El Gobierno debe estimular la demanda agregada mediante políticas monetarias o fiscales: recortar impuestos, subir gastos o flexibilizar la política monetaria (...) En el Banco Mundial me acerqué a los problemas de los países del Este asiático con el mismo enfoque (...) Las economías en crisis en la zona se veían claramente amenazadas con una fuerte recesión y necesitaban un estímulo [monetario y/o fiscal]. El FMI emprendió justo el camino contrario, con las precisas consecuencias [negativas] que habría cabido predecir. Al despuntar la crisis,

el Este asiático estaba prácticamente en macroequilibrio —con reducidas presiones inflacionarias y presupuestos públicos en equilibrio o superávit—. Esto tenía dos consecuencias obvias. Una: el colapso de los mercados cambiarios y bursátiles, la explosión de la burbuja inmobiliaria, con una caída de la inversión y el consumo, precipitarían una recesión. Dos: el colapso económico derivaría en un colapso recaudatorio con la consiguiente brecha presupuestaria (...) ningún economista responsable ha sostenido que haya que concentrarse en el déficit actual y no en el estructural, esto es, el déficit que se registraría si la economía operase en pleno empleo. Pero esto fue justamente lo que recomendó el FMI".

La descripción que hace Stiglitz del hundimiento de la economía rusa a causa de los errores de la táctica recomendada por el FMI unidos a la corrupción imparable es la mejor que conozco. Un botón de muestra: (páginas 190 y siguientes): "El FMI (...) quería que el Banco Mundial aportase 6.000 millones de dólares al paquete (...) Para ello, el FMI iba a poner 11.200 millones; el Banco Mundial aportaría 6.000 millones y el resto [hasta un total de 22.600 millones] correría a cargo del Gobierno de Japón. El asunto fue vivamente debatido en el Banco Mundial. Muchos de nosotros habíamos cuestionado que se prestara dinero a Rusia desde el principio. Cuestionamos que los beneficios de un posible crecimiento futuro llegaran a ser lo suficientemente grandes como para justificar unos préstamos que dejarían una herencia de endeudamiento. Muchos [en el BM] pensaban que el FMI estaba facilitando que las autoridades pospusieran reformas significativas, como cobrarles impuestos a las empresas petroleras. La evidencia de la corrupción en Rusia era palpable (...) [y] el propio Banco había identificado el país entre los más corruptos del mundo. Occidente sabía que buena parte de esos miles de millones sería desviada... hacia las familias y los socios de los funcionarios corruptos (...) A pesar de la intensa oposición de su propio personal, el Banco Mundial se vio sometido a una enorme presión política de la Administración de Clinton para prestarle dinero a Rusia. El Banco se las ingenió para alcanzar un arreglo y anunció un préstamo muy abultado pero por tramos —pagos aplazados— (...) 300 millones de dólares de inmediato y el resto (...) a medida que viésemos progresos en las reformas rusas. La mayoría de nosotros pensaba que el programa fracasaría bastante antes de (...) facilitar el dinero adicional. Nuestras predicciones fueron correctas (...) Tres semanas después del préstamo, Rusia anunció una suspensión de pagos unilateral y la devaluación del rublo".

Para concluir: se trata de un libro muy importante que, en palabras de George Soros, cualquiera que esté interesado en la economía mundial debería leer. El argumento central de Stiglitz es que el fallo fundamental en la táctica del FMI es que, de hecho, su objetivo básico ha sido hasta hace muy poco asegurar que los bancos y los países ricos prestamistas cobren, aunque para ello la población de los países pobres prestatarios lo pase muy mal, a veces sin culpa, como ocurre cuando se derrumban los precios de los productos básicos que exportan. Stiglitz es algo ingenuo al proponer que en los organismos internacionales como el FMI, el BM, la OMC se debería dar más votos en la toma de decisio-

nes a los países prestatarios, que así conseguirían más ayuda. Dada la corrupción de muchos de ellos, esto haría que las medidas que hoy se toman (generalmente con poco éxito) para evitar que parte del montante de los préstamos acabe en cuentas *offshore*, serían mucho más débiles al tener más poder de decisión sobre ellas burocracias corrompidas. Tampoco tiene demasiada base la creencia de Stiglitz de que una mayor democracia en los países prestatarios aseguraría un mejor empleo de los préstamos. Es muy posible que, dado el bajo nivel cultural de esos países, los que ganasen unas elecciones verdaderamente libres serían políticos demagogos (recordemos al presidente Perón en Argentina) que prometerían medidas que nunca cumplirían. Tampoco hace Stiglitz suficiente hincapié en que el obstáculo principal al desarrollo es la inexistencia en muchos países, sobre todo en África, de una Administración pública pasablemente eficiente y poco corrompida, requisito indispensable para el logro de aquél.

Finalmente, quizá merezca la pena mencionar un ataque muy duro contra el libro que estamos comentando de Kenneth Rogoff, jefe del Servicio de estudios del FMI, quien lo califica como una extraña mezcla de ideología y economía errónea, al aconsejar soluciones estándar a las crisis económicas sin considerar sus efectos en la población de los países afectados. Rogoff, en concreto, acusa a Stiglitz de acudir a la receta keynesiana tradicional de rebajar los tipos de interés y aumentar los déficit presupuestarios para salir de una crisis. Según él, de aplicarse esta receta, acabaría produciéndose una inflación desbordada.

**Ricardo Cortes**

#### **Los efectos del gasto público sobre el crecimiento económico:**

**el caso de Comunidades Autónomas**, de Luis Caramés Vieitez y Santiago Lago Peñas, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2002, 200 páginas

La presente obra de los profesores Luis Caramés y Santiago Lago analiza, desde una perspectiva regional, las relaciones existentes entre la actividad del Sector público y el crecimiento económico. En el plano español, la creciente descentralización debida a la organización del Estado de las Autonomías hace aún más necesario, si cabe, realizar estudios de carácter regional, con el objetivo de determinar las posibles diferencias internas que pueden tener lugar en los ritmos de crecimiento de los distintos territorios que lo forman.

Los autores aciertan a la hora de enfocar el estudio integrando el enfoque puramente regional con análisis que pertenecen al ámbito de la Hacienda pública. Dedicen una parte importante del mismo a resaltar la importancia del espacio físico como uno de los factores explicativos del crecimiento económico.