



El malestar social allana el camino: un nuevo comienzo para el crecimiento económico con equidad social

El Secretario General Ban Ki-Moon ha subrayado que la ola de rebelión popular que ha estallado en el norte de África y en Asia occidental constituye una "situación que exige reformas audaces". De hecho, esos trascendentales acontecimientos también reflejan unas crisis sociales y un descontento masivos. La presión para el cambio político se ha reflejado en los llamamientos, igualmente vehementes, hechos para el alivio de la pobreza, la creación de más empleos de mejor calidad, el mejoramiento de los salarios y de la seguridad social, el acceso a los productos básicos a precios asequibles y la distribución equitativa del ingreso nacional. En sus dimensiones económicas, esas convulsiones exigen una reflexión retrospectiva en lo que se refiere al comercio y a las decisiones de política económica adoptadas en la región en las últimas décadas. Ahora bien, para los dirigentes políticos de los países que se enfrentan a presiones similares, este es un momento oportuno para reconstruir instituciones públicas desatendidas a fin de que puedan liderar el proceso de remodelación de la gobernanza económica y laboral. Esto puede servir de base para dar a las políticas macroeconómicas una nueva orientación encaminada a un crecimiento sostenido de forma tal que se desencadene un círculo virtuoso de inversión, elevación de la productividad, aumento del ingreso y creación de empleo, de manera que el aumento del ingreso como resultado de la elevación de la productividad se distribuya equitativamente entre la mano de obra y el capital.

Consecuencias socioeconómicas de la globalización

El lado negativo de la liberalización rápida y mal secuenciada, de los programas de privatización excesivamente amplios, de las políticas macroeconómicas restrictivas y de las estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones se ha manifestado palmariamente en las primeras semanas de la segunda década de este tercer milenio. Los países vulnerables del norte de África y de Asia occidental, especialmente los que no son exportadores de petróleo, se enfrentan a considerables presiones sociales y políticas, aunque el espacio de políticas económicas necesario para dar una respuesta adecuada se ha ido reduciendo en las últimas décadas. Muy a menudo, la liberalización no ha podido evitar que se concentre el ingreso y que en las ciudades surjan legiones de jóvenes instruidos pero desempleados cuyas perspectivas laborales son sombrías. Uno de los rasgos definitorios del proceso de globalización en las tres últimas décadas es que se ha impulsado el crecimiento en economías que estaban mal preparadas para absorber en empleos productivos y dignos una mano de obra urbana y rural en rápido crecimiento. La política de «reformas» avanzó a buen ritmo e incluso hizo que creciera el PIB, pero fue acompañada de burbujas de riqueza y de una distribución desigual e insostenible del ingreso, situación que no ha mejorado más que marginalmente en muchos países.

En los países desarrollados de hoy día, la creación de sólidas instituciones en los sectores del mercado de trabajo y de la seguridad social fue un importante elemento de la transformación estructural que acompañó a su industrialización. La participación de la mano de obra en los beneficios dimanantes del aumento de la productividad es condición necesaria para el avance de ese proceso. Ahora bien, en los países en desarrollo la vinculación entre el crecimiento y el empleo estructurado es más débil que en los países desarrollados, en parte porque los cambios que se producen en el empleo no estructurado y en el autoempleo amortiguan los efectos cíclicos del crecimiento. Habiendo aplicado hasta el límite estrategias de crecimiento de las exportaciones, en el mejor de los casos en muchos países en desarrollo ha habido momentos de crecimiento acompañado de desempleo en los que los trabajadores despedidos en momentos difíciles en el sector estructurado tienden a integrarse en la economía no estructurada, debido a la falta de redes de seguridad social.

En las economías más abiertas, el mejoramiento de la competitividad internacional de un país ha hecho muchas veces que se ejerza una presión a la baja sobre los salarios, dinámica reforzada por el desplazamiento de la mano de obra rural excedente ha-

cia el sector urbano o el sector no estructurado. Sin embargo, la competencia salarial solo puede mantenerse durante un período de tiempo limitado en algunos países, pero no en todos; el hecho de que no se genere una demanda interna suficiente puede llegar a afectar al crecimiento económico y al aumento del empleo y podría avivar el malestar social. Por otra parte, en tal situación resulta más difícil conseguir un equilibrio adecuado entre las fuentes externas e internas de crecimiento y fomentar la capacidad de recuperación para hacer frente a las perturbaciones de la demanda externa. Este es el nuevo problema de política con el que se enfrentan los países en desarrollo cuyos mercados de exportación se han visto afectados por la recesión mundial y por las fluctuaciones del tipo de cambio y en los que la tolerancia a la compresión de los salarios ha llegado al límite.

La mano de obra paga el precio del ajuste estructural

Las reformas de política introducidas en los países en desarrollo desde la década de 1980 llevaron a la reorientación de las políticas macroeconómicas, dando prioridad a la lucha contra la inflación, a la atracción de las inversiones extranjeras directas y a una mayor apertura a las corrientes comerciales y a las corrientes de capital. Con la liberalización del mercado, se debilitó la función económica de los gobiernos, y los objetivos consistentes en el pleno empleo y en la distribución equitativa del ingreso han perdido su antigua preeminencia. Según el paradigma de ajuste estructural que desde entonces se ha propugnado ampliamente, se restó importancia al papel preponderante que hasta entonces se había concedido a la industrialización en el desarrollo y se atribuyó importancia a cualquier sector que se considerase que reflejaba las ventajas comparativas de un país. En esta concepción de lo que promueve de manera óptima el desarrollo, se esperaba que la liberalización permitiese que los recursos productivos pasasen de las ramas de actividad protegidas e ineficientes a los sectores competitivos orientados a la exportación que se estimaba que eran más intensivos en empleo.

Como se muestra en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010, más de 20 años de reforma de las políticas han contribuido poco a reforzar el potencial de crecimiento rápido y sostenible en África. De hecho, pueden incluso haber reducido ese potencial al obstaculizar inversiones cruciales en la infraestructura física y social. La liberalización financiera habida desde la década de 1990 alteró las trayectorias de crecimiento de forma desfavorable para la creación de empleo, al hacer que los bancos centrales se preocupasen por estabilizar los tipos de cambio en lugar de promover las inversiones y el pleno empleo. Por otra parte, cuando los



países de la región se abrieron al capital extranjero, las inversiones que atrajeron se concentraron en sectores intensivos en capital (telecomunicaciones, energía, etc.), que es lo contrario de lo que se desprendería de la teoría neoclásica del comercio y de las ventajas comparativas. Por lo general, los episodios de recesión con elevado desempleo debilitaron el poder de negociación de los trabajadores organizados y redujeron su participación en el ingreso nacional. Esto también alentó una mayor flexibilidad del mercado laboral y agravó la compresión salarial.

Lo que ha ocurrido recientemente en Túnez, Egipto y otros países de la región es, pues, síntoma de un malestar político más amplio que ha estimulado un programa de transformación social en rápida evolución. Aun cuando la aceleración del crecimiento del PIB en la década de 2000 ha ido acompañada de una productividad laboral más alta y de la disminución de los empleos vulnerables y del número de trabajadores pobres, las características del mercado laboral en el norte de África no han cambiado prácticamente desde la década de 1990. Las tasas de participación aumentaron marginalmente, y a finales de la década de 2000 estaban en alrededor del 44% de la fuerza laboral. La tasa de desempleo registrado es menor que la cifra de alrededor de un 15% de finales de la década de 1990, aunque, al estar situada en un 10% durante la última década en África y entre un 10% y un 13% en los países del norte de África, sigue siendo elevada en comparación con otras regiones en desarrollo.

Los limitados datos disponibles sobre la evolución de la participación de los salarios en el ingreso nacional hace pensar que, con algunas excepciones, esa participación ha tendido a disminuir en las tres últimas décadas en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En el grupo de tres países del norte de África no productores de petróleo sobre los que se dispone de datos (Egipto, Túnez y Marruecos), la participación de los salarios no ha seguido la misma trayectoria, pese a que el PIB ha tenido un crecimiento sostenido y a que la productividad laboral ha aumentado. Más bien, la participación de los salarios en ese grupo de países se mantuvo en torno a un 33% del ingreso nacional desde mediados de la década de 1990, con alguna mejora de breve duración hasta 2005, después de lo cual se ha reducido (véase el gráfico). En Egipto, la participación de los salarios ha caído recientemente por debajo de una cuarta parte del ingreso nacional.

Esta tendencia se explica en parte por una mayor flexibilidad del mercado laboral y por una mayor orientación a la exportación, factores que tienden a limitar las subidas de los salarios para impulsar la competitividad internacional. Sin embargo, la disminución de los salarios reales y de la participación de los salarios en la mayoría de los países en desarrollo en las décadas de 1980 y de 1990 se debió principalmente a la compresión salarial, ya que los trabajadores soportan la carga de la pérdida de competitividad de las industrias orientadas a la exportación en los mercados internacionales. La raíz del problema ha sido la política monetaria restrictiva, que entrañó la fijación de tipos de interés elevados para atraer capitales extranjeros, lo que llevó a la pérdida de competitividad al fomentar la apreciación de los tipos de cambio reales, y al mismo tiempo desalentó las inversiones internas al hacer que aumentase el costo del crédito para los productores.

Un nuevo comienzo: los países en desarrollo socialmente vulnerables pueden recurrir a medidas de política

En el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010 se subrayó que el crecimiento del empleo depende de forma decisiva de la expansión de la demanda agregada, y mucho menos, o absolutamente nada, del precio del trabajo con respecto al precio del capital. Las ideas generalmente aceptadas sobre el «crecimiento impulsado por las exportaciones» han hecho que los dirigentes centren su atención en la reducción de los costos laborales unitarios para mejorar la competitividad mundial de un país dado, a veces en detrimento de las exigencias del crecimiento económico y de las metas de la justicia social.

Sin embargo, todavía hay alternativas que los dirigentes pueden considerar incluso en un periodo de crisis y de transformación institucional. Para empezar, una estrategia macroeconómica más sostenible se basaría en mayor medida en las inversiones y en la creación de nueva capacidad para absorber mano de obra excedente, así como en la expansión de la demanda interna sobre la base de las subidas de los salarios en consonancia con los aumentos globales de la productividad del trabajo. En todos los países, la capacidad de lograr un crecimiento sostenido de los ingresos y del empleo sobre la base del aumento de la productividad depende de manera crítica de cómo se distribuyan dentro de la economía las ganancias resultantes, y en particular de cuánto se destine al consumo de bienes y servicios producidos en el país y a la inversión en actividades que generen más empleo. En los países que se enfrentan con grandes presiones sociales, tales criterios estratégicos son fundamentales para el éxito de la recuperación y de la estrategia de reconstrucción

y para el mantenimiento del «contrato social» entre el Estado y la mano de obra.

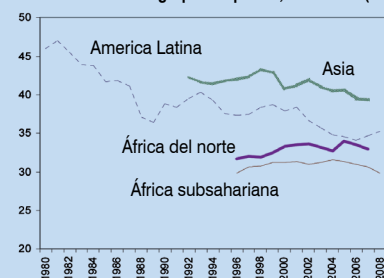
El crecimiento sostenible se puede mejorar tratando de hallar sinergias entre el empleo y la subida de los salarios en consonancia con el aumento de la productividad y de la producción. Para llegar a un círculo virtuoso de inversión, crecimiento de la productividad, crecimiento del ingreso y creación de empleo, las políticas deben estar orientadas a lograr que el aumento de los ingresos debido a la elevación de la productividad se distribuya adecuadamente entre el trabajo y el capital. Esto significa que con el tiempo no debe disminuir la participación de los salarios en el ingreso nacional; en el caso de los países en desarrollo, esto incluye los ingresos procedentes del empleo por cuenta propia en actividades del sector no estructurado tanto en la agricultura como fuera de ella. Sin embargo, no basta con esto; el aumento de la parte correspondiente a los salarios en el ingreso nacional no implica por sí solo una mejora en la distribución del ingreso. Esta meta de equidad social requiere que se adopten políticas complementarias para que no disminuyan los ingresos reales relativos y absolutos de la inmensa mayoría de la población y para dar a las instituciones públicas los medios de hacer que el sector privado siga una nueva trayectoria de desarrollo nacional.

Desde este punto de vista, lo que conduce a un crecimiento más rápido del empleo no es una mayor flexibilidad de los salarios, sino más bien la orientación de los cambios del nivel general de los salarios siguiendo la evolución del aumento medio de la productividad en la economía. Esto no sólo creará nuevos puestos de trabajo que producirán un mayor valor añadido, sino que también permitirá que surjan diferencias de beneficios y una estructura de incentivos que refuerce la innovación, las fuerzas dinámicas de la economía y, de ese modo, las inversiones en capacidad de producción. Además, vinculando los aumentos de los salarios a la elevación de la productividad se reducirían las presiones inflacionarias ocasionadas por los costos y, en consecuencia, se dejaría a los bancos centrales en libertad para adoptar una política monetaria favorable al crecimiento y al empleo.

La UNCTAD ha propuesto en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010 varios instrumentos de política laboral que podrían considerarse en el contexto de esa amplia reorientación macroeconómica, en particular los siguientes:

- **Fomento de las negociaciones colectivas**, lo que entraña la revitalización de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en apoyo de una política en materia de ingresos;
- **Estudio de salarios mínimos legales**, especialmente cuando todavía no se han creado o reestructurado las instituciones tripartitas responsables en las que participan los sindicatos, los empleadores y el gobierno;
- **Financiación de planes de empleo público** para establecer un mínimo mejorando tanto los ingresos como las condiciones de trabajo en todos los sectores;
- **Aumento de los ingresos de los pequeños productores rurales** mediante mecanismos que vinculen los precios de los productores agrícolas al crecimiento de la productividad global de la economía, y
- **Consecución de un equilibrio correcto en materia de tributación** para establecer importantes vínculos entre los sectores de exportación (sea en las industrias extractivas tradicionales o en las industrias manufactureras modernas) y el resto de la economía.

Proporción de la remuneración de los empleados en el ingreso nacional bruto en determinados grupos de países, 1980-2008 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la UNCTAD basados en Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, base de National Accounts Official Country Data, cuadro 4.1; y Lindenboim y otros, 2010 (véase la fuente del gráfico 5.1 en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010).

Nota: Promedios no ponderados. América Latina comprende la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú. Asia comprende Bahrein, China, Filipinas, Hong Kong (China) y la República de Corea. El África subsahariana comprende Kenia, Mozambique, Namibia, el Niger, el Senegal y Sudáfrica. África del Norte comprende Egipto, Marruecos y Túnez.

Se puede ver un análisis más detallado en el Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010.