

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2010

PANORAMA GENERAL



ADVERTENCIA

El contenido del informe conexo no podrá ser citado ni resumido por la prensa, radio o televisión o por medios electrónicos antes de las

17.00 horas (hora media de Greenwich) del 14 de septiembre de 2010

NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2010

Nota

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
-
- Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
-
- El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debería remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.
-
- El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010* (UNCTAD/TDR/2010, N° de venta: S.10.II.D.3).

UNCTAD/TDR/2010 (Overview)

Panorama general

La reactivación mundial después de lo que se considera la peor crisis económica y financiera desde los años treinta sigue siendo frágil, y el abandono prematuro de las políticas macroeconómicas de estimulación de la demanda con el fin de reducir el déficit fiscal podría frenar la recuperación. Es preciso continuar con las políticas fiscales expansivas para evitar una espiral deflacionaria y un nuevo empeoramiento de la situación del empleo.

Está cada vez más claro que no todos los países pueden apoyarse en las exportaciones para promover el crecimiento y el empleo; necesitan más que nunca prestar mayor atención al fortalecimiento de la demanda interna. Eso es especialmente cierto hoy en día, porque no es probable que ningún otro país o grupo de países pueda asumir el papel que antes desempeñaban los Estados Unidos como motor del crecimiento mundial. Es necesario cambiar de enfoque y optar por un crecimiento impulsado por la demanda interna tanto en los países desarrollados como en las economías de mercado emergentes con grandes excedentes por cuenta corriente y un potencial de producción infrautilizado para que no vuelvan a generarse desequilibrios similares a los que provocaron el estallido de la crisis financiera mundial. Pero eso es también importante para muchos países en desarrollo que dependen ahora en gran medida de la demanda externa para lograr el crecimiento económico y crear empleo para una población activa cada vez mayor.

El desempleo es el problema social y económico más acuciante de nuestro tiempo, entre otras cosas porque está estrechamente relacionado con la pobreza, sobre todo en los países en desarrollo. Las secuelas de la crisis mundial han exacerbado la situación de unos

mercados de trabajo que ya eran poco dinámicos en la mayoría de los países incluso antes de la crisis. Desde 2008, la relación mundial empleo/población ha registrado un fuerte descenso y muchos países padecen ahora las mayores tasas de desempleo de los 40 últimos años. Por consiguiente, la creación de empleo tiene que ser prioritaria en la política económica.

En este contexto, es importante reforzar el marco de las políticas macroeconómicas para fomentar un crecimiento y una creación de empleo sostenibles tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La experiencia y la teoría enseñan que para aplicar una estrategia de crecimiento sostenible hay que basarse más en la demanda interna de lo que lo han hecho muchos países durante los 30 últimos años. Con semejante estrategia, la creación de puestos de trabajo para absorber mano de obra excedentaria sería resultado de un círculo virtuoso en el que la elevada inversión en capital fijo daría lugar a un aumento más rápido de la productividad con las consiguientes subidas salariales que harían posible una expansión constante de la demanda interna. Especialmente en el caso de los países en desarrollo, esto podría obligarles a reconsiderar el modelo de desarrollo basado en las exportaciones y en la contención de los costos laborales.

La recuperación económica mundial sigue siendo frágil

Se prevé que, tras registrar una contracción de casi el 2% en 2009, el producto interno bruto (PIB) real a nivel mundial aumente aproximadamente un 3,5% en 2010, gracias a una reaceleración del crecimiento de la producción en la mayoría de las regiones. Son excepciones la Unión Europea (UE) y algunas economías en transición, cuya recuperación está resultando mucho más lenta. Pero la salida de la recesión no será duradera si sigue basándose en factores temporales, como los ciclos de existencias y los programas excepcionales de estímulo fiscal, y si persisten las deficiencias que provocaron la crisis, como la falta de regulación de los sistemas financieros, la desigualdad en las rentas y los desequilibrios mundiales. A menos que se encuentren nuevas fuentes de dinamismo económico, es probable que en 2011 las tasas de crecimiento vuelvan a disminuir en la mayoría de los países.

En los países desarrollados, las medidas de rescate financiero adoptadas por los gobiernos en 2008 y 2009 evitaron el derrumbe de los mercados financieros, mientras que las políticas fiscales y monetarias de apoyo compensaron en parte la ralentización de la demanda privada. La mayor parte de esas economías volvieron a registrar tasas de crecimiento positivas entre el segundo y el cuarto trimestre de 2009. Sin embargo, la demanda interna final se ha mantenido en general débil debido a las elevadas tasas de desempleo y a la contención del consumo privado. La inversión se ha visto desalentada por la capacidad de producción no utilizada, las previsiones inciertas de la demanda y la mayor dificultad de acceso al crédito.

Ha habido grandes variaciones entre las economías en desarrollo y en transición en lo que respecta tanto a la profundidad de la recesión como a la pujanza de la recuperación. El choque financiero afectó

gravemente a las economías de mercado emergentes que tenían déficits por cuenta corriente y dependían mucho de las entradas netas de capital. En muchos casos se trataba de economías en transición que se vieron obligadas a reaccionar aplicando políticas macroeconómicas restrictivas, a veces en el marco de programas impulsados por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las turbulencias financieras tuvieron pocas repercusiones directas en los países de renta baja que están en gran parte excluidos de los mercados financieros internacionales y en las economías de mercado emergentes que habían evitado los grandes déficits externos y acumulado considerables reservas internacionales en los años anteriores a la crisis. La mayoría de las economías de mercado emergentes de Asia y América Latina pudieron contener el aumento del desempleo durante la crisis y lograr una rápida recuperación de la demanda interna. Esto sirvió para impulsar el crecimiento de la producción en 2010. De hecho, en el primer trimestre de este año algunas de las grandes economías de mercado emergentes de esas regiones alcanzaron tasas de crecimiento de dos dígitos.

El comercio mundial y los precios de los productos básicos sostienen el crecimiento de los países en desarrollo

El comercio mundial, que había caído más de un 13% en volumen y hasta un 23% en valor en el primer semestre de 2009, empezó a recuperarse a mediados de ese año, recuperación que fue mucho más rápida en los países en desarrollo que en los países desarrollados. En abril de 2010 el volumen del comercio de las economías de mercado emergentes había recuperado su nivel máximo de abril de 2008. Un mayor volumen de las exportaciones y un repunte de los precios de los productos primarios con respecto a los niveles mínimos registrados en el primer trimestre de 2009 dieron un fuerte impulso a la renta

nacional y a los ingresos fiscales, especialmente en África y el Asia Occidental.

La tasa de crecimiento prevista para el conjunto de África en 2010 es de alrededor del 5%, y se aproxima al 6% en el África Subsahariana (excluida Sudáfrica). En América Latina, los pronósticos también indican una expansión del PIB de un 5% aproximadamente en 2010. En algunos países de la región el crecimiento podría superar el 6%, pero probablemente será más moderado en América Central y el Caribe. En el Asia Sudoriental, el PIB debería crecer en torno al 7% en 2010, y en el Asia Oriental y Meridional la mayoría de los países llevan camino de volver a alcanzar sus tasas de crecimiento de antes de la crisis. En varios países de Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) muy posiblemente la recuperación sea más lenta debido al elevado desempleo, los recortes salariales y las restricciones del gasto público.

Los precios de los productos primarios empezaron a aumentar de nuevo en 2009 y el primer semestre de 2010, sobre todo los metales y minerales, y los productos energéticos, en especial el petróleo crudo. Estos eran también los productos cuyos precios habían experimentado un mayor descenso en la segunda mitad de 2008 dado que son los que están más estrechamente vinculados a la producción industrial mundial. Los precios de los productos básicos agrícolas subieron de manera más moderada, aunque los de las materias primas agrícolas aumentaron más de un 50% con respecto a su nivel mínimo. Esta tendencia alcista continúa en parte en 2010 y, a pesar de su fuerte caída en la segunda mitad de 2008, los precios de todos los grupos de productos básicos durante 2009 y principios de 2010 han estado muy por encima del promedio mantenido en el primer decenio del siglo XXI. La sólida demanda de las economías de mercado emergentes de rápido crecimiento, sobre todo de China, ha contribuido a la recuperación de los precios de los productos básicos, pero, como en años anteriores, la evolución de los precios se ha visto también muy influenciada por el comportamiento de los inversores financieros.

Los precios de los alimentos se han mantenido relativamente bajos tras la caída registrada en el segundo semestre de 2008, debido sobre

todo a las abundantes cosechas de cereales, aceites vegetales y semillas oleaginosas, y a la menor presión sobre la producción de cereales y semillas oleaginosas para la obtención de biocombustible. En los mercados de alimentos, se han repuesto las existencias hasta alcanzar niveles más convenientes. Sin embargo, aunque se pronostican buenas cosechas para 2010, la seguridad alimentaria sigue siendo un problema acuciante en muchos países en desarrollo.

Las enérgicas políticas macroeconómicas anticíclicas adoptadas en la mayoría de países desarrollados y economías de mercado emergentes ayudaron a la economía mundial a salir de la crisis a mediados de 2009, si bien las tasas de recuperación variaron según las regiones y los países. Con todo, durante 2010 se ha producido un cambio de orientación en Europa con el objetivo de reducir el déficit fiscal, lo que supone la adopción de políticas fiscales restrictivas y el abandono de los estímulos de la demanda a partir de 2011. Esta nueva política podría poner en peligro la recuperación ya que, en la mayoría de los países desarrollados, sobre todo en Europa occidental, hasta el momento la demanda privada sólo se ha recuperado en parte tras su fuerte caída. Por consiguiente, muchos países tendrían que depender en exceso de las exportaciones para impulsar su crecimiento y podrían volver a producirse desequilibrios en cuenta corriente como los que habían creado las condiciones que desembocaron en la crisis financiera y económica. En cualquier caso, si demasiados países grandes confían en incrementar sus exportaciones netas, es imposible que todos lo consigan.

Las economías en desarrollo están en cabeza de la recuperación mundial

La recuperación mundial ha sido más o menos sólida según la determinación con que los diferentes países han aplicado las medidas de estímulo. China, que se vio gravemente afectada por la recesión de sus mercados de exportación fundamentales en las economías

desarrolladas, fue el país que actuó con mayor decisión a la hora de estimular la demanda interna. El crecimiento de su PIB se aceleró ya en el segundo trimestre de 2009, al igual que en toda el Asia Oriental y Sudoriental, y así contribuyó una vez más a incrementar el empleo y la capacidad de producción. China, y en menor medida la India y el Brasil, están en cabeza de la recuperación, no sólo en sus respectivas regiones sino a nivel mundial.

Como los tipos de interés en los Estados Unidos y otros países desarrollados son casi nulos, y es probable que se mantengan muy bajos al no haber presiones inflacionistas, cualquier restricción de la política monetaria en las economías de mercado emergentes, de resultados de una recuperación más rápida y para evitar el peligro de recalentamiento, puede hacer aumentar los diferenciales entre tipos de interés en favor de estas últimas economías. Si además los inversionistas financieros vuelven a sentir interés por asumir riesgos, esto podría dar lugar a un incremento de las corrientes netas de capital privado hacia las economías de mercado emergentes. De hecho, sus índices bursátiles presentan ya una mejora sustancial. Esto, a su vez, podría empujar al alza sus tipos de cambio y obligar a esos países a intervenir en los mercados de divisas para impedir una apreciación de la moneda y "autoasegurarse" contra operaciones especulativas de arbitraje de tipos de interés entre monedas (*carry trade*).

La recuperación de los países desarrollados sigue pautas parecidas a las de antes de la crisis

Mientras que los países en desarrollo van a la vanguardia de la recuperación, en los países desarrollados ésta sigue siendo frágil e irregular. Entre los países desarrollados, en una repetición de las pautas mundiales imperantes antes de la crisis, los Estados Unidos han experimentado una recuperación más fuerte de la demanda interna que los países con mayores excedentes por cuenta corriente: Alemania y el Japón. Pero, para seguir adelante, los Estados Unidos tendrán que

afrontar el problema de los 8 millones de empleos perdidos a causa de la crisis y luchar contra fuerzas adversas cada vez más poderosas a medida que se disipen los efectos de los estímulos fiscales durante 2010. En 2011, su política presupuestaria general podría ser incluso restrictiva, ya que se prevén recortes del gasto público a nivel estatal y local. Además, el mercado inmobiliario y los precios de la vivienda siguen sumidos en la depresión.

La recuperación de Alemania y el Japón sigue basándose sobre todo en las exportaciones. El estímulo de la demanda de importaciones tiene su origen cada vez menos en los Estados Unidos y más en China y otras economías de mercado emergentes. Y la debilidad de la demanda interna alemana ya no se ve compensada por una demanda interna más boyante en otros países de la UE. Europa se ha convertido en el centro de la crisis global y ha quedado rezagada en la recuperación económica mundial, ya que sus problemas de origen interno contribuyen a la vulnerabilidad de sus vacilantes mercados financieros.

Inestabilidad e incertidumbre en Europa

En el primer semestre de 2010 se produjo una escalada de tensión en los mercados de la deuda pública de algunos países europeos. Las autoridades europeas competentes, con la ayuda del FMI, reaccionaron presentando un paquete de ayudas a Grecia y otros países europeos que podían tener dificultades, lo que contribuyó a calmar los mercados financieros. Sin embargo, persisten las dudas acerca de cómo se abordarán los desequilibrios regionales reales subyacentes en materia de competitividad, y en qué medida la recuperación de la demanda interna se verá afectada por los drásticos recortes del gasto público y los salarios.

Siguiendo el ejemplo alemán de acometer de manera incondicional una reducción del déficit fiscal a fin de recuperar la confianza de los mercados, las medidas de austeridad fiscal van a propagarse por toda

Europa en 2011. La perspectiva de un abandono prematuro de las medidas de estímulo en Europa ha intensificado el riesgo de una segunda recesión en esa región, o incluso en todo el mundo. En su afán por ajustar las cuentas públicas, muchos no se dan cuenta de que una segunda recesión, con el consiguiente impacto negativo en los ingresos públicos, podría constituir una amenaza mayor para las finanzas públicas que la expansión continua del gasto público, que, al fomentar el crecimiento de la renta imponible, haría aumentar a su vez los ingresos públicos.

Debilitación de la coordinación mundial y del sistema del Grupo de los 20

Mantener la coordinación mundial de las iniciativas encaminadas a controlar la crisis y reformar el sistema sigue siendo un reto acuciante. En la fase actual, el problema primordial de la coordinación es la actitud de los oportunistas que pretenden beneficiarse sin ofrecer nada a cambio (free-rider). Por regla general, los gobiernos no deberían cortar los estímulos hasta que se hubiera recuperado plenamente la demanda privada en el país. Si las medidas de estímulo se retiran prematuramente, los países tienen que basar su recuperación en las exportaciones y de este modo hacen recaer en los demás la tarea de estimular la demanda. Lo ideal sería que el abandono de las medidas de estímulo se coordinara de tal manera que contribuyese a reequilibrar la demanda mundial.

En el punto álgido de la crisis mundial, el Grupo de los 20 consiguió llegar a un acuerdo acerca de la necesidad de adoptar medidas coordinadas, ya que la misma gravedad de los acontecimientos excluyó cualquier alternativa posible a las medidas de estímulo. Al parecer ese momento ya ha pasado: hay opiniones muy distintas sobre cómo afrontar los problemas actuales y se han evidenciado otra vez importantes discrepancias sobre las políticas que deben adoptarse. Los responsables políticos de la eurozona estiman

que la austeridad fiscal no perjudicará sino que favorecerá el crecimiento al devolver la confianza a los mercados. Las autoridades estadounidenses, por otra parte, temen que un estancamiento de la demanda interna en Europa ponga en peligro la recuperación mundial.

En la situación actual, no es probable que los efectos a corto plazo de la austeridad fiscal, entre ellos la pérdida de puestos de trabajo, se vean compensados por una fuerte caída de los tipos de interés y una mayor confianza en las perspectivas a largo plazo. Y la depreciación del euro en el primer semestre de 2010 significa esencialmente que se está exportando desempleo al resto del mundo. La incapacidad para coordinar las políticas en el Grupo de los 20, con un planteamiento más expansivo, hace pensar en la posibilidad de que reaparezcan los desequilibrios mundiales, sobre todo entre países desarrollados. Este resultado sería contrario a los objetivos declarados del Grupo de los 20 y significaría un retroceso en el proceso de la cooperación internacional en dicho Grupo. También supondría un auténtico revés: la coordinación de las políticas macroeconómicas entre los países del Grupo de los 20 tiene una importancia crucial, porque se espera que se produzcan importantes ajustes en las tendencias de la demanda en los Estados Unidos y China que tendrán una influencia considerable sobre las perspectivas del crecimiento y el empleo en la economía mundial.

Ajustes en direcciones opuestas en los Estados Unidos y China

En los Estados Unidos será inevitable un descenso del consumo a menos que aumenten mucho los salarios, lo que parece poco probable. Durante casi diez años antes de la crisis financiera, el consumo personal en ese país había crecido con mucha mayor rapidez que el PIB, a pesar de la disminución de la parte proporcional del PIB que corresponde a la remuneración de los trabajadores. Los consumidores pudieron gastar más reduciendo sus ahorros y endeudándose en una coyuntura financiera en que era fácil conseguir crédito y en que una

serie de burbujas de los precios de algunos activos crearon la ilusión de una mayor riqueza de los hogares. Pero, tras el hundimiento del mercado inmobiliario de los Estados Unidos, las familias se vieron obligadas a reducir tanto su endeudamiento como su consumo. Es probable que esta tendencia se mantenga. Por consiguiente, la economía mundial no puede contar con que los Estados Unidos aporten el mismo tipo de estímulo que antes de la crisis.

China tiene como uno de sus objetivos oficiales la transformación de un crecimiento económico impulsado por la inversión y la exportación en un crecimiento inducido por el consumo. En ese país, el porcentaje de la renta total correspondiente a la remuneración de los trabajadores también disminuyó durante algún tiempo, pero últimamente ha aumentado. Sin embargo, el crecimiento de la renta total fue más rápido que en cualquier otra economía y el consumo aumentó velozmente, sobre todo durante los dos últimos años, en que las otras grandes economías registraron un descenso de los ingresos y del gasto de los consumidores. China ha hecho más que cualquier otra economía de mercado emergente por estimular la demanda interna mediante el gasto público. Por este motivo, sus importaciones han experimentado un fuerte aumento y su excedente por cuenta corriente se reducirá de manera significativa en 2010.

Entre 2004 y 2008 se produjo una fuerte disminución de la parte proporcional del PIB de China correspondiente al consumo de los hogares, que fue sólo del 35%. Sin embargo, en términos absolutos, las tasas de crecimiento del consumo privado han sido muy elevadas desde 2005. La reducción proporcional del consumo de los hogares se debió sobre todo a que China se basó principalmente en la inversión y las exportaciones para alimentar el crecimiento económico y al hecho de que se convirtió en un centro de producción en gran escala para las empresas transnacionales. Desde 2009, hay cada vez más indicios de que en el futuro se acelerará el incremento de los salarios reales en comparación con la productividad, y de que el mayor gasto público en seguridad social y la inversión pública en vivienda pueden reducir los ahorros que las familias acumulan por precaución. Junto con las nuevas reformas del sector financiero, este fenómeno podría provocar

una aceleración del consumo de los hogares en China y reducir aún más su dependencia de las exportaciones para impulsar el crecimiento de la producción.

Riesgo de un reequilibrio deflacionario

Sin embargo, no hay muchas razones para creer que en breve el consumo de los hogares de China, que todavía no es más que una octava parte del de los Estados Unidos, pueda sustituir a éste como motor del crecimiento mundial. Ambos ajustes, el de los Estados Unidos y el de China, tendrían un efecto neto deflacionario para la economía mundial, pero no serían suficientes para corregir los grandes desequilibrios mundiales.

Serán pues otros países los que tendrán que contribuir más al reequilibrio mundial. En la medida en que esa contribución venga de otras economías con déficit por cuenta corriente, el impacto será deflacionario, ya que dependerá de una reducción de las importaciones. En cuanto a los grandes países exportadores de petróleo, sus excedentes por cuenta corriente evolucionan sobre todo en función de los ingresos derivados del petróleo, que son inestables, y el volumen de su demanda interna no es suficiente para influenciar de manera significativa las corrientes comerciales y la creación de empleo a nivel mundial. Un mayor crecimiento en la demanda interna de otras grandes economías de mercado emergentes del Sur contribuiría sin duda a que la industrialización y el empleo en esos países dependieran menos de los mercados de exportación. También podría crear un mercado más grande para otros países en desarrollo que producen bienes de consumo. Sin embargo, el potencial importador conjunto del Brasil, la India, Indonesia y Sudáfrica no equivale siquiera al de Alemania y, a excepción de Indonesia, estos países no han tenido excedentes por cuenta corriente en los últimos años.

Así pues, el elemento fundamental de la gestión de la demanda a nivel mundial debería consistir en efectuar un ajuste expansivo en las economías industrializadas con mayores excedentes, es decir, Alemania y el Japón. Sin embargo, las posibilidades de que eso ocurra son muy remotas. En el Japón, el crecimiento de la demanda interna tendría que ser considerablemente mayor, pero persiste la deflación causada por los recortes salariales. Alemania dispone de un margen considerable para aumentar el consumo de los hogares mediante subidas salariales, que también tendrían efectos expansivos en el resto de Europa. Esta expansión podría suponer una contribución importante al reequilibrio mundial, ya que el volumen y la composición de las importaciones europeas de bienes de consumo son relativamente parecidos a los de los Estados Unidos. Pero, habida cuenta del interés de los gobiernos de la UE por acometer programas de ajuste fiscal, a lo que se suman los recortes salariales, es improbable que este bloque regional contribuya de manera significativa al reequilibrio mundial y dé un estímulo sustancial al crecimiento de la producción y el empleo a nivel mundial. Así pues, los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes cuyas estrategias de desarrollo orientadas a la exportación estaban centradas en los mercados de las mayores economías desarrolladas tendrán que reconsiderar esas estrategias.

Los países en desarrollo deben afrontar problemas específicos de empleo

La creación de empleo es un reto especialmente arduo para los países en desarrollo. Su fuerza de trabajo sigue aumentando con rapidez y se requiere la generación constante de puestos de trabajo para quienes se incorporan al mercado laboral, dentro de una estructura económica caracterizada por el dualismo. Muchos de estos países tienen un sector moderno con una productividad relativamente alta y grandes economías de escala, que coexiste con un sector tradicional menos dinámico con una baja productividad y

rendimientos constantes a escala de las actividades productivas. El desarrollo económico en general y la creación de empleo para una población cada vez mayor, en particular, necesitan una expansión de las actividades modernas y la redistribución de la mano de obra de los sectores tradicionales a los más modernos. Esto tiene que ir acompañado de un incremento de la productividad en todos los sectores de la economía. El sector moderno, en el que la producción tiene lugar en unidades organizadas con trabajadores asalariados dentro de la economía formal, ha sido tradicionalmente el sector industrial, en particular el manufacturero, pero también incluye cada vez más servicios modernos y algunas actividades agrícolas innovadoras.

El crecimiento del sector moderno está relacionado con una mayor inversión privada y pública en capital fijo así como un mayor gasto público en educación y servicios de salud y también en protección social. Además, la utilización más productiva de mano de obra antes subempleada que abandona actividades tradicionales menos remunerativas por empleos mejor pagados en el sector moderno hace aumentar los ingresos y, por ende, la demanda efectiva. Por ambas razones, la parte de la demanda total correspondiente a los bienes y servicios no agrícolas irá aumentando con el tiempo y contribuirá a la expansión del sector moderno.

Pero aun cuando las actividades del sector moderno registren una rápida expansión, en los países más pobres este sector es a menudo demasiado pequeño para crear suficientes puestos de trabajo que puedan absorber todos los excedentes de mano de obra. Es por tanto necesario que los ingresos aumenten no sólo en los sectores modernos de mayor productividad, que a menudo dan trabajo tan sólo a una pequeña parte de la mano de obra, sino también en los sectores tradicionales. Esto puede conseguirse incluyendo a estos últimos, en la medida de lo posible, en las cadenas de producción y distribución, y procurando que los ingresos también aumenten en el sector agrícola elevando los precios de los productos agrícolas en consonancia con las subidas salariales en el sector formal. Sin esos vínculos, es posible que las estrategias centradas tan sólo en el desarrollo del sector moderno

tengan el efecto de aumentar las diferencias sociales y económicas y excluir a una gran parte de la población de un trabajo decente y de unos niveles de consumo y protección social adecuados.

En los años ochenta y noventa, los países en desarrollo dieron cada vez más prioridad a la producción destinada al mercado mundial para impulsar la expansión de los sectores modernos de su economía formal. De este modo se esperaba activar y acelerar un círculo virtuoso de crecimiento de la producción y aumentos constantes de la productividad y el empleo. Sin embargo, esa esperanza rara vez se hizo realidad. En muchos países las exportaciones no aumentaron según lo previsto por falta de capacidad de oferta y de competitividad de los productores nacionales en los mercados mundiales. En otros casos en que las exportaciones se incrementaron, los trabajadores nacionales empleados en las industrias de exportación no se beneficiaron de los aumentos de la productividad. En cambio, estos aumentos solían traducirse en precios más bajos, de manera que no creció la demanda interna, que habría hecho posibles unos mayores ingresos en el resto de la economía. El resultado fue la persistencia, o incluso el empeoramiento, de los problemas del empleo, sobre todo en América Latina y África.

Estancamiento y aumento del desempleo en América Latina durante los años ochenta y noventa

Entre 1980 y 2002, en América Latina el PIB per cápita prácticamente se estancó, aumentó el desempleo y bajó la productividad media por falta de inversiones en capital fijo. Durante la mayor parte del tiempo las políticas macroeconómicas se centraron en el control de la inflación por medio de elevados tipos de interés, lo que desalentó la inversión. Además, la sobrevaloración de las monedas obstaculizó el crecimiento de las exportaciones y favoreció el uso de componentes importados en la producción industrial, lo que dio lugar a una "desindustrialización prematura". La liberalización financiera y

la apertura de la cuenta de capital agravaron los desajustes cambiarios y la inestabilidad económica, llegando a provocar crisis económicas. Como la reducción de empleo en la economía formal fue mayor que su creación en los sectores internacionalmente competitivos, se debilitó el poder de negociación de los asalariados. Además, la compresión salarial efectuada para recuperar competitividad internacional redujo la participación de los asalariados en la distribución de la renta, lo que frenó el crecimiento de la demanda interna.

No fue hasta después de la experiencia de la crisis financiera asiática de finales de los años noventa y la crisis de la deuda argentina de 2001-2002 que tuvo lugar una reorientación bastante radical de las políticas macroeconómicas. Los gobiernos emprendieron políticas monetarias más acomodaticias y una política de tipos de cambio orientada a mantener la competitividad internacional. En varios países aumentaron los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, lo que les proporcionó el margen de acción necesario así como los recursos para gastar más en infraestructura y transferencias sociales. Al mismo tiempo, se adoptaron medidas específicas para el mercado laboral, como aumentos sustanciales del salario mínimo, la reactivación de los órganos de negociación colectiva y el lanzamiento de programas de obras públicas. El resultado fue que la situación del empleo mejoró a partir de 2003, también gracias a una situación internacional favorable, en particular a los precios más altos de los productos primarios y el rápido aumento de las importaciones netas de los Estados Unidos. Por primera vez en casi 30 años retrocedieron el empleo en el sector informal y el desempleo y la pobreza se redujo de forma significativa hasta 2008.

Persistencia de un vasto sector informal en África

En África, crear puestos de trabajo, y en particular empleos de elevada productividad y bien remunerados, ha sido aún más difícil. Las políticas macroeconómicas ortodoxas y las reformas practicadas

durante más de 20 años han tenido un éxito limitado en la creación de las condiciones necesarias para un crecimiento rápido y sostenible, sobre todo en el África Subsahariana. Muchos países de esta subregión registraron una caída del PIB per cápita y de las actividades manufactureras durante los años ochenta y noventa. Al final de los años noventa, la estructura productiva de la subregión recordaba la del período colonial, ya que consistía casi exclusivamente en agricultura y minería. La magnitud del impacto en el empleo no se vio plenamente reflejada en las cifras oficiales del desempleo abierto pero fue evidente en un descenso del 20% en la productividad del trabajo.

El gran auge de los productos básicos, el alivio de la deuda y el fin de varios conflictos civiles han contribuido a que los ingresos volvieran a crecer desde 2003, recuperación que se ha mantenido en los últimos años a pesar de la crisis mundial. Sin embargo, hasta el momento no hay indicios de ningún cambio significativo en la tendencia del empleo. Las tasas oficiales de empleo se han mantenido elevadas en el África Subsahariana, lo que confirma que el problema pendiente en esa subregión no es la escasez de empleo en términos absolutos, sino la falta de puestos de trabajo productivos y decentes. El empleo agrícola, generalmente en el sector informal, se ha reducido algo de resultas de la creciente urbanización, pero sigue representando más del 60% del empleo total. De manera concomitante se ha producido un aumento del empleo —una vez más sobre todo en el sector informal— en los servicios urbanos y el pequeño comercio. Los trabajos asalariados en el sector formal constituyen tan sólo un 13% del empleo en esta subregión (excluida Sudáfrica) y el 60% de los empleados son "trabajadores pobres", lo que significa que los hogares no pueden satisfacer sus necesidades básicas con los ingresos que perciben. Toda mejora de la situación del empleo resultante de una continua aceleración del crecimiento del PIB dependerá de la medida en que el aumento de los ingresos de las industrias de exportación repercuta en el resto de la economía. Pero eso a su vez estará en función de la demanda de insumos por parte de las empresas, del aumento del consumo de bienes de producción nacional y/o del aumento de gasto público financiado mediante mayores impuestos pagados por los exportadores.

En el norte de África, el crecimiento del PIB fue más lento, la productividad del trabajo se estancó y la composición sectorial del empleo se mantuvo en líneas generales inalterada entre 1980 y 2000. El empleo no creció con la rapidez suficiente para absorber una mano de obra en rápida expansión. En consecuencia, en los años noventa las tasas de desempleo llegaron a ser de dos dígitos. El mayor aumento de las cifras oficiales de desempleo en el norte de África se debe probablemente al hecho de que los asalariados constituyen más de la mitad de los trabajadores empleados, proporción mucho más elevada que en el África Subsahariana. Desde el año 2000, la aceleración del crecimiento del PIB ha contribuido a reducir el desempleo en el contexto de una productividad del trabajo creciente. Pero, a un nivel próximo al 10%, el desempleo es elevado en comparación con otras regiones en desarrollo y sigue siendo un grave problema, en especial para los jóvenes y las mujeres.

Crecimiento de la producción y creación de empleo en Asia

La experiencia de los países del Asia Oriental, Sudoriental y Meridional en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo durante los tres últimos decenios es muy diferente de la de América Latina y África. Una acumulación de capital más rápida, junto con unos tipos de interés bajos y estables, sentaron las bases para un rápido aumento de la producción, el empleo y la productividad. Incluso así, el desempleo abierto aumentó en el Asia Meridional y Sudoriental, sobre todo en los años noventa, puesto que la creación de empleo en las zonas urbanas no fue capaz de absorber a todos los inmigrantes de zonas rurales. En China y la India, a pesar del rápido crecimiento del PIB y de las exportaciones, y a despecho de la creación de empleo en los servicios modernos y las industrias manufactureras, gran parte de la fuerza de trabajo sigue empleada en actividades informales y de baja productividad.

En general, las economías asiáticas se abrieron más gradualmente a la competencia internacional y ese cambio tuvo lugar en un entorno macroeconómico más estable, en que los salarios aumentaban a la par que la productividad. Sin embargo, cuando la liberalización financiera y de las cuentas de capital en el Asia Oriental y Sudoriental abrieron la puerta a las corrientes de capital especulativo, hubo una sobrevaloración de tipos de cambio reales, lo que repercutió en las balanzas por cuenta corriente desencadenando la crisis financiera de 1997-1998. Los países afectados por la crisis vieron aumentar bruscamente el desempleo y disminuir drásticamente las tasas de crecimiento del PIB; y aunque estas últimas se han recuperado, en particular desde 2002, todavía no han vuelto a alcanzar los niveles anteriores a la crisis. En la mayoría de los países del Asia sudoriental las tasas de crecimiento de la producción manufacturera no llegan a la mitad de las registradas antes de la crisis.

El papel subestimado del crecimiento de la demanda interna para la creación de empleo

Las elevadas tasas de desempleo se atribuyen a menudo a la rigidez del mercado laboral, que impide que los salarios bajen hasta alcanzar un punto de equilibrio en el que se absorbería toda la mano de obra excedentaria. Sin embargo, no tiene ninguna base empírica la afirmación de que el nivel de empleo depende del precio de la mano de obra respecto al capital. Por otra parte, puede demostrarse que la creación de empleo guarda una estrecha relación con el crecimiento de la producción y la formación de capital fijo. Eso significa que los resultados insatisfactorios de los mercados de trabajo se deben primordialmente a condiciones macroeconómicas desfavorables que inhiben la inversión en capital fijo y el aumento de la productividad, así como a un crecimiento insuficiente de las rentas del trabajo, que constituyen la fuente más importante de la demanda interna.

Existen indicios claros de que tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo con unos sectores formales manufactureros y de servicios relativamente grandes la creación de puestos de trabajo hay una correlación positiva entre el crecimiento del PIB y a la inversión en capital fijo. Eso hace pensar que el principal interés de los empresarios, en lo que afecta al empleo, no consiste en elegir entre diversas combinaciones de capital y mano de obra para un determinado nivel de producción, sino más bien en decidir si las expectativas de la demanda son tales que harán rentable o no un aumento de la capacidad de producción. Si las expectativas son positivas, invertirán al mismo tiempo en mano de obra y en capital. En muchos países en desarrollo, hay una vinculación estadística más débil entre el aumento del empleo, por una parte, y el crecimiento de la producción y la inversión, por otra. Ello se debe probablemente a que una proporción mucho mayor de la fuerza de trabajo está empleada en el sector informal o trabaja por su cuenta, de manera que ocupa una zona gris entre el empleo formal productivo y una situación que puede calificarse y medirse como desempleo.

Debido a la fuerte competencia mundial y a una dependencia cada vez mayor de la demanda externa, una de las principales preocupaciones de los gobiernos y de las empresas de los sectores de bienes y servicios comerciables es el mantenimiento y fortalecimiento de la competitividad internacional. De ahí la tendencia a mantener los costos del trabajo lo más bajos posible. Pero si las exportaciones no aumentan según lo previsto, porque otros países siguen la misma estrategia, o si la dinámica de la producción en las industrias de exportación no repercute en otras partes de la economía, como ocurre en muchos países en desarrollo, sobre todo de África y América Latina, estas medidas pueden resultar contraproducentes para la creación de empleo sostenible.

En vista de la estrecha vinculación entre empleo, producción y aumento de la demanda, una estrategia de contención salarial para generar rentas de capital más elevadas con el fin de incentivar la inversión en capital fijo o de reducir los precios de los productos para ganar competitividad puede estar condenada al fracaso. Ello se debe a

que, si los salarios suben menos que la productividad, el potencial de la oferta puede llegar a aumentar con mayor rapidez que la demanda interna, desalentando así la innovación y la inversión productiva.

No es probable que una reducción de la participación de los salarios en el ingreso dé los resultados apetecidos, a menos que la inversión y el crecimiento de la producción sean extremadamente dinámicos. Eso es lo que ha ocurrido en China durante los últimos años. En ese país, el fuerte aumento de la productividad estuvo acompañado de tasas de aumento salarial de dos dígitos y de una rápida expansión del consumo privado. En la crisis iniciada en 2008, como en otras recesiones anteriores —aunque menores— de los países industrializados, se han evidenciado los límites de una política basada en los mercados externos para lograr el crecimiento económico y la generación de empleo. Aun cuando la economía mundial continúe recuperándose en un próximo futuro, no es probable que las condiciones externas sean tan favorables para los países en desarrollo como en los años anteriores a la crisis.

¿Por qué las rentas del trabajo deberían estar vinculadas al aumento de la productividad?

En este contexto, para conseguir resultados más satisfactorios en la creación de empleo —y por tanto también en la reducción de la pobreza—, es preciso ampliar el alcance de los instrumentos de política que se apliquen más allá de lo que se consideraba apropiado según el modelo de desarrollo de los treinta últimos años. Hay tres razones que justifican un atento examen de estrategias para fomentar la demanda interna como motor de la creación de empleo. En primer lugar, la experiencia en materia de empleo de diferentes grupos de países en desarrollo hace pensar que las recetas del pasado, basadas primordialmente —cuando no exclusivamente— en la liberalización de los mercados de los productos, las finanzas y el trabajo, no dieron resultados satisfactorios en cuanto a la creación de puestos de trabajo.

En segundo lugar, existe el peligro de deflación durante el proceso de corrección de los desequilibrios mundiales debido a los ajustes en el nivel y la estructura de la demanda que probablemente se produzcan en las dos economías mayores, China y los Estados Unidos. Este hecho ensombrece las perspectivas incluso de los países en desarrollo y las economías de mercado emergentes que anteriormente lograron basar su crecimiento en la expansión de las exportaciones y no en la demanda interna. En tercer lugar, diversas consideraciones teóricas indican que una estrategia de crecimiento centrada en las exportaciones y en la compresión salarial, que hace que los países dependan en exceso del aumento de la demanda externa, quizás no sea sostenible para un gran número de países y durante largo tiempo. La razón estriba en que no todos los países pueden seguir con éxito esta estrategia al mismo tiempo y en que sólo es posible reducir hasta cierto límite la parte de la renta total correspondiente al trabajo.

Una estrategia prometedora para la rápida generación de empleo podría consistir en dar más prioridad a la dinámica de las inversiones y asegurarse de que los consiguientes aumentos de la productividad se distribuyeran entre el trabajo y el capital de tal manera que fomentasen la demanda interna. Esta estrategia tuvo éxito en la mayor parte de los países desarrollados durante la llamada "edad de oro del capitalismo" entre 1950 y 1973, en que el desempleo se mantuvo a niveles históricamente bajos. Entonces los mercados de trabajo estaban mucho más regulados que en la actualidad, pero los bancos centrales de casi todos los países desarrollados se ocupaban no sólo de mantener la estabilidad en los precios sino también de conseguir un elevado nivel de empleo. En consecuencia, los tipos de interés reales se mantuvieron bajos, lo que creó condiciones financieras favorables para la inversión en capital fijo. Estos factores se vieron suplementados por el apoyo financiero de entidades públicas, junto con garantías estatales para los préstamos bancarios y la subvención del crédito para determinadas industrias y proyectos de inversión. Asimismo, los mecanismos centralizados de negociación salarial contribuyeron a que los aumentos de la productividad se tradujeran en mayores beneficios, que estimulaban la innovación y la inversión, y mayores salarios, que reforzaban el poder adquisitivo de las masas.

Al mismo tiempo, esos mecanismos servían para impedir el aumento de los costos laborales unitarios y ayudaban así a controlar la inflación.

Aunque en el mundo actual el contexto y las circunstancias son distintos, esta estrategia encierra muchas enseñanzas útiles para diseñar estrategias macroeconómicas y de desarrollo para los países en desarrollo. Puede contribuir al aumento de la demanda de bienes y servicios de consumo, que crearía una mayor demanda de mano de obra por parte de los productores de esos bienes y servicios que sería suficiente para compensar el posible despido de trabajadores de aquellas empresas cuya productividad hubiese aumentado. Eso tiene especial importancia para los países en desarrollo, que tienen que importar la mayor parte, si no la totalidad, de los bienes de capital, de modo que la producción de esos bienes de capital no crea por sí misma puestos de trabajo a nivel nacional. Sin embargo, debido a su efecto en la demanda agregada, un régimen en que las rentas del trabajo aumentan a la par que la productividad también favorece la inversión, la innovación y mayores aumentos de la productividad. Esto se explica porque son la experiencia y la expectativa de una demanda creciente, y no la reducción de los costos laborales unitarios, lo que impulsa la inversión en la expansión o la mejora de la capacidad de producción. Esa inversión es condición necesaria para que los excedentes de mano de obra se absorban en las nuevas actividades productivas.

Los incentivos para que los empresarios dinámicos inviertan en capital fijo y en la innovación de productos o procesos son aún mayores si los salarios siguen la evolución del crecimiento medio de la productividad de toda la economía, en vez de moverse en cada empresa en función de la productividad de dicha empresa. En el primer caso habría mayores diferencias entre los beneficios de las empresas capitalistas. Más empresarios dinámicos verían recompensadas sus inversiones o innovaciones percibiendo mayores rentas de innovación que si las ganancias resultantes de la mayor productividad de las empresas se transfirieran a los propios trabajadores o bien a los clientes mediante reducciones de precios.

Mayor alcance de los instrumentos de política utilizados

En plena crisis financiera la mayoría de los gobiernos han vuelto a descubrir la importancia de las políticas fiscales anticíclicas para estabilizar la demanda agregada, como puede verse en los paquetes de medidas de estabilización sin precedentes aprobados para evitar otra Gran Depresión. Sería extremadamente beneficioso para el crecimiento y el empleo que los principios que inspiran esas decisiones continuaran sirviendo de base para una revisión de la política fiscal. El sector público, al ser el mayor adquirente de bienes y servicios y el mayor empleador, ejerce una considerable influencia sobre la expansión y el funcionamiento de los mercados de bienes y de trabajo. Así pues, si su conducta se rige por los mismos principios que las entidades privadas, tiene un efecto amplificador de las fluctuaciones económicas y puede llegar a crear una crisis de confianza.

Además, los gobiernos pueden cobrar impuestos al sector moderno y a las actividades de exportación muy rentables a fin de apoyar con fondos públicos el aumento de la productividad y la generación de ingresos en los sectores tradicionales e informales. De este modo pueden establecerse importantes vínculos entre las industrias de exportación prósperas, por una parte, y el resto de la economía, por otra. Eso es aún más importante cuando tales vínculos no pueden ser creados por las fuerzas del mercado debido a la estructura heterogénea de las economías en desarrollo. Por ejemplo, gravar efectivamente con impuestos las utilidades de las industrias extractivas puede ser a menudo la única manera de que los beneficios extraordinarios debidos a una subida de los precios internacionales de los productos básicos puedan encauzarse hacia la demanda interna y hacia una mayor inversión en la diversificación de la producción y la creación de empleo.

Políticas monetarias y financieras favorables al empleo

Si bien es sin duda necesario prevenir una inflación excesiva, aplicar una política monetaria y financiera que promueva la creación de empleo mediante un aumento de la inversión en capital fijo es de especial importancia para los países en desarrollo en los que la dinámica de las inversiones es débil, pero la expansión de la capacidad productiva y el incremento de la productividad son condiciones necesarias para absorber los excedentes de mano de obra. Una política monetaria favorable al empleo tendría como objetivo mantener bajo el costo del crédito para la inversión en capital fijo y evitar la apreciación de la moneda.

Las políticas financieras deberían permitir orientar el crédito a los sectores y actividades de importancia estratégica para la transformación estructural del conjunto de la economía. Este apoyo financiero, que ha sido a menudo un instrumento de la política industrial, podría ayudar también a resolver el problema del acceso a una financiación suficiente que deben afrontar muchas pequeñas empresas innovadoras, incluidas las del sector informal y la agricultura. Muchas de estas empresas pueden desempeñar un papel crucial en la creación de empleo y de vínculos entre las actividades productivas modernas y las tradicionales. Esas políticas pueden consistir, por ejemplo, en la concesión directa de crédito por parte de instituciones financieras públicas o mediante la intervención en los mercados financieros subvencionando los intereses, refinanciando préstamos comerciales y dando garantías para determinados tipos de crédito.

Un control más eficaz de la inflación mediante una política de ingresos

Al orientar más la política monetaria hacia el crecimiento económico y la creación de empleo, se reducirá el margen de que disponen los bancos centrales para perseguir el objetivo de mantener la estabilidad de los precios o una inflación baja. Por lo tanto, hará falta otro instrumento para controlar la inflación. Una política de ingresos puede cumplir esta función. De igual manera que puede contribuir a generar una mayor demanda interna, una política de este tipo puede impedir que los costos laborales aumenten más que la productividad y servir así para controlar la inflación.

Dado que los costos de la mano de obra son el principal factor determinante del nivel general de los costos en una economía de mercado integrada verticalmente, nunca se insistirá lo suficiente en su importancia para ayudar a estabilizar la inflación. Si mediante una política de ingresos se consiguiera alinear el incremento de los salarios con el aumento medio de la productividad más una tasa de inflación prefijada (pero no basada en la indización a partir de tasas de inflación anteriores), entonces podría controlarse la inflación por empuje de los costos. Se mantendría la inflación baja impidiendo que aumenten los costos de producción reales y que la demanda crezca más que el potencial de la oferta. De este modo, los bancos centrales no tendrían que mantener elevados tipos de interés para combatir la inflación y, por consiguiente, habría más margen para adoptar políticas monetarias orientadas al crecimiento.

Esto vale especialmente para los países en desarrollo, muchos de los cuales han tenido tradicionalmente una inflación muy alta. La indización retrospectiva de los salarios nominales provocó a menudo episodios de aceleración inflacionista. Este fenómeno ha resultado extremadamente costoso, porque la única manera de que los bancos centrales puedan reducir la inflación es sometiendo a la economía a un tratamiento de choque mediante la subida de los tipos de interés y la

revaluación de la moneda. Tales medidas equivalen a sacrificar la inversión y el empleo reales en aras de una estabilización nominal.

El establecimiento de instituciones y el papel del sector público en la creación de un nexo entre salarios y empleo

Al adoptar enfoques alternativos para crear empleo con mayor rapidez habrá que tener en cuenta las enormes diferencias existentes entre los marcos institucionales de los distintos países, incluso entre países con niveles similares de renta per cápita. Por otra parte, es posible que la creación sostenida de empleo requiera reformar esas condiciones institucionales.

De hecho, establecer el tipo de instituciones que faciliten un aumento de las rentas del trabajo impulsado por la productividad podría sentar las bases de una estrategia de desarrollo satisfactoria que diera prioridad a la creación de empleo y la reducción de la pobreza. Uno de los elementos clave de esa estrategia puede ser la creación y el fortalecimiento de sindicatos, que no sólo deberían representar los intereses de los trabajadores sino también contribuir a la dinámica del crecimiento y la estabilidad macroeconómica. Pero a fin de evitar una aceleración de la inflación, las subidas de los salarios nominales no deberían ajustarse en función de la inflación pasada de los precios al consumidor que puede haberse debido al aumento de precios de los bienes importados. La norma debería ser, en cambio, vincular los incrementos de la remuneración de la mano de obra a aumentos anteriores de la productividad y a un tipo de inflación que se considere aceptable una vez descontados los aumentos de los precios de las importaciones.

Procediendo de esta manera debería evitarse que disminuyera la parte proporcional de las rentas salariales dentro de los ingresos totales, como ha ocurrido con frecuencia en muchos países. Sin

embargo, pueden plantearse situaciones en que sea conveniente un aumento de la participación de los salarios en el ingreso. En tal caso, podrían negociarse explícitamente ajustes más amplios de la remuneración de los trabajadores como parte de un pacto social. Pero como por lo común será difícil conseguir un cambio de este tipo en la distribución funcional de los ingresos, los gobiernos quizá tengan que recurrir a toda una serie de instrumentos para influir en la distribución de la renta personal con el fin de corregir desigualdades sociales perceptibles.

Los acuerdos tripartitos, por ejemplo para poner en práctica recomendaciones de aumentos salariales hechas por el gobierno, han ayudado a diversos países a lograr un aumento constante de la demanda interna. Al mismo tiempo, la política económica ha procurado sobre todo fomentar la inversión en capital fijo, impedir presiones inflacionistas injustificadas y mantener la competitividad internacional de los productores nacionales. A falta, o como complemento, de un mecanismo de negociación centralizado de la remuneración de los trabajadores para toda la economía, la introducción de un salario mínimo y su aumento a lo largo del tiempo, de acuerdo con el incremento de la productividad, también puede contribuir a que la demanda interna y el potencial de la oferta interna aumenten paralelamente.

Como los puestos de trabajo fuera de los sectores formales de las manufacturas y los servicios constituyen una gran parte del empleo total en la mayoría de los países en desarrollo de renta baja, habría que redoblar los esfuerzos por elevar los ingresos y mejorar las condiciones de trabajo en este segmento de la economía. Esto podría hacerse, por ejemplo, aplicando planes de empleo público que fijasen un nivel mínimo efectivo para los ingresos y las condiciones de trabajo facilitando empleos que ofrecieran tales condiciones mínimas.

Las medidas de fomento de la productividad y protección de los ingresos en la agricultura y el sector informal son igualmente importantes por varias razones, además de elevar los niveles de renta en tales actividades: también pueden contribuir a potenciar la capacidad de los pequeños empresarios o los trabajadores autónomos

para invertir en equipo más productivo y aumentar la demanda por parte de este segmento de la población de bienes de consumo de producción nacional. En este contexto, es esencial aumentar y estabilizar los ingresos de los agricultores, como han venido haciendo durante decenios casi todos los países desarrollados, para que los productores y trabajadores agrícolas puedan participar en el aumento de la productividad y de los ingresos en toda la economía. Para ello hará falta una reactivación de las instituciones y las medidas de apoyo agrícola que reduzcan el impacto que tienen sobre los ingresos de los agricultores los productos agrícolas altamente subvencionados que se importan de los países desarrollados.

La dimensión externa

Todas estas medidas adoptadas conjuntamente ofrecerían un margen considerable para la gestión de la demanda con objeto de luchar contra el desempleo al tiempo que se mantenía a raya la inflación y se reducía la dependencia de las exportaciones. Sobre todo en el caso de los países en desarrollo, poder disponer de más instrumentos de política económica e instituciones permitiría no sólo perseguir otros objetivos, sino también aumentar las combinaciones posibles de instrumentos, que en muchos casos serían decisivas para el éxito o el fracaso de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, una estrategia de generación de empleo basada en una expansión de la demanda interna ajustada al incremento de la productividad tendrá más probabilidades de éxito si se inscribe en el marco de unas políticas internacionales favorables y coherentes.

Los bancos centrales tendrán mayor margen para aplicar políticas monetarias favorables a la inversión cuando se hayan reducido al mínimo las perturbaciones del sector financiero y la inestabilidad y los desajustes cambiarios provocados por las corrientes internacionales de capital especulativo. Se trata de un problema sistémico que podría resolverse estableciendo un marco multilateral apropiado para la

gestión de los tipos de cambio que impidiera grandes desequilibrios en cuenta corriente manteniendo los tipos de cambio reales relativamente estables a un nivel sostenible. Este sistema de gestión de los tipos de cambio reduciría asimismo el riesgo de pérdida de puestos de trabajo en algunos países debido a la infravaloración del tipo de cambio real en otros. A falta de acuerdos multilaterales efectivos para la gestión de los tipos de cambio, la administración de las cuentas de capital puede ayudar a recuperar mayor autonomía en la formulación de políticas macroeconómicas, como ha ocurrido en diversas economías de mercado emergentes.

Una mayor insistencia en el fomento de la demanda interna como motor de la creación de empleo, y una menor dependencia de las exportaciones para impulsar el crecimiento de la que muchos países tenían en el pasado, no deberían considerarse un retroceso en el proceso de integración en la economía mundial. Los países en desarrollo necesitan ganar las divisas necesarias para financiar las importaciones que precisan, especialmente de bienes de capital, con las tecnologías avanzadas que éstos llevan incorporadas. Además, la competencia internacional puede servir también de acicate para la innovación y la inversión por parte de los productores de bienes comerciables.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD