



INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2012

PANORAMA
GENERAL



NACIONES UNIDAS

EMBARGO

El contenido del presente documento no podrá ser
utilizado sin el consentimiento expreso de UNCTAD.
Impreso, reproducción, distribución o
transmisión en Internet antes del 12 de septiembre de 2012.



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
Ginebra

**INFORME SOBRE EL COMERCIO Y
EL DESARROLLO, 2012**

Panorama general



Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 2012

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 contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia, con indicación del número del documento, y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la secretaría de la UNCTAD.

- El panorama general que figura en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2012* (UNCTAD/TDR/2012, N° de venta: S.12.II.D.6).

PANORAMA GENERAL

La economía mundial, que sigue sufriendo las secuelas de la crisis financiera que comenzó a finales de 2007 y del colapso de septiembre de 2008, no ha logrado recrear las condiciones de crecimiento del decenio precedente. Esas condiciones habían sido particularmente favorables al progreso económico y social del mundo en desarrollo y generaron una dinámica que contribuyó, especialmente en algunos de los países en desarrollo más grandes, a reavivar la recuperación de la economía mundial una vez que pasó lo peor de la crisis. Ahora, en cambio, esos países están perdiendo impulso y los riesgos de recaída de la economía mundial aumentan de nuevo.

El problema más inmediato es la incapacidad de los países desarrollados de recobrar una pauta de crecimiento normal, pero también existe un problema de contagio igualmente grave. La fragilidad de la recuperación de esos países, un sector financiero que sigue sin reformarse (y sin asumir sus errores) y unas políticas macroeconómicas tímidas, en el mejor de los casos, o contraproducentes, en el peor, harán que resulte muy difícil para los países en desarrollo mantener su propia dinámica de crecimiento, para no hablar de la economía mundial.

La lenta recuperación de los Estados Unidos sigue siendo vulnerable a lo que pueda suceder en Europa, dado que los sistemas financieros estadounidense y europeo están estrechamente entrelazados. Europa en su conjunto está al borde de una profunda recesión y algunos miembros de la Unión Europea han estado retrocediendo desde hace varios años. En ambos casos, para resolver la crisis actual se han contemplado sobre todo medidas de austeridad fiscal y una mayor "flexibilización" de los mercados laborales. En la práctica esto se traduce en medidas de contención de los salarios o, en algunos casos, en drásticas reducciones. Sin

embargo, lo más probable es que esas políticas debiliten aun más la dinámica de crecimiento y agraven el desempleo en vez de estimular la inversión y la generación de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, como lo han demostrado las políticas similares de reforma estructural aplicadas en el mundo en desarrollo en los 30 últimos años, también intensificarán la tendencia al aumento de la desigualdad, que ha sido una de las consecuencias claramente nocivas de la globalización impulsada por el mundo de las finanzas.

Por consiguiente, es preciso cambiar drásticamente la orientación de las políticas, teniendo en cuenta que un crecimiento sano e incluyente requerirá una expansión estable del consumo y la inversión en capacidad productiva, sobre la base de expectativas favorables de los trabajadores en cuanto a sus ingresos y expectativas positivas de los empresarios en cuanto a la demanda. Para ello es preciso replantear los principios en que se basa el diseño de las políticas económicas nacionales y crear mecanismos institucionales internacionales favorables.

En particular, aunque la globalización, el progreso tecnológico y la interacción entre estos dos factores han producido tanto ganadores como perdedores, sus efectos negativos en la distribución general de los ingresos en muchos países deben considerarse en el contexto de las políticas macroeconómicas, financieras y laborales adoptadas. A consecuencia de estas, ha aumentado el desempleo, que se mantiene elevado, el crecimiento de los salarios ha ido a la zaga de la productividad y los ingresos de los rentistas se han concentrado cada vez más en el 1% de la población con rentas más altas. No tiene por qué ser inevitable que la globalización y el progreso tecnológico vayan acompañados de un gran cambio en la distribución de los ingresos que favorece a los muy ricos y priva a los pobres y a la clase media de los medios de elevar su nivel de vida. Por el contrario, con políticas nacionales e internacionales más adecuadas que tengan en cuenta la importancia fundamental de la demanda agregada para la formación de capital, la transformación estructural y la dinámica del crecimiento, es posible acelerar la creación de empleo, reducir la desigualdad y garantizar el grado necesario de estabilidad económica y social.

La recuperación mundial es desigual y frágil

La recuperación de la crisis financiera y económica, que empezó a mediados de 2009, ha sido desigual y frágil. Si bien el crecimiento se ha reavivado en algunas regiones en desarrollo, a duras penas se ha notado en la mayor parte de los países desarrollados, pues ha ido acompañado de un proceso de desapalancamiento en el sector privado, un elevado desempleo que ha creado incertidumbre en los hogares y denodados esfuerzos de los gobiernos por lograr una consolidación fiscal prematura. Los dirigentes internacionales, incluidos los del G-20, no tienen una idea clara sobre cómo levantar el gran velo de incertidumbre que envuelve a la economía mundial y generar una mejora que alcance a todos los sectores y los lleve por un cauce de crecimiento más sostenible.

La economía mundial se debilitó considerablemente a finales de 2011 y los riesgos de un agravamiento de ese retroceso se acentuaron en el primer semestre de 2012. Se prevé que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial, que ya sufrió una desaceleración en 2011, siga disminuyendo en 2012 y se sitúe en torno al 2,5%.

A pesar de una mejora muy leve del crecimiento del PIB en los Estados Unidos y algo más marcada en el Japón, el crecimiento de las economías desarrolladas en su conjunto probablemente no vaya mucho más allá del 1% en 2012, a causa de la recesión que atenaza actualmente a la Unión Europea (UE). La recesión afecta sobre todo a la zona del euro, cuyas autoridades no han logrado hasta la fecha presentar una solución convincente a los desequilibrios internos de la zona y el consiguiente sobreendeudamiento. La elección de una política de austeridad a rajatabla impide volver a un crecimiento económico sostenible. De hecho no puede descartarse que la situación económica de Europa se deteriore aún más.

En los países en desarrollo y las economías en transición el crecimiento se ha visto impulsado por la demanda interna y los elevados precios de los productos básicos

Mientras los países desarrollados siguen luchando por reactivar la recuperación, se prevé que en los países en desarrollo y las economías en transición el crecimiento del PIB se mantenga a un nivel relativamente alto, alrededor de un 5% y un 4%, respectivamente. De hecho, la mayor parte de los países en desarrollo han logrado recuperar el terreno perdido a causa de la crisis. Esto se debe en gran parte a la adopción de políticas expansivas de estímulo de la demanda. Por ejemplo, China logró absorber una drástica reducción del excedente por cuenta corriente con solo una pequeña reducción de su expectativa general de crecimiento y sin restringir el aumento de los salarios reales, en franco contraste con Alemania, que no pudo evitar el estancamiento económico a pesar de su enorme excedente.

El consumo privado y la subida de los salarios también explican en gran medida que muchos países en desarrollo hayan obtenido mejores resultados. Aunque el crecimiento del PIB se está ralentizando moderadamente en América Latina y el Caribe, se prevé que seguirá siendo del orden del 3,5% en 2012, gracias a una demanda interna vigorosa, sustentada por el aumento de los salarios reales y del crédito al sector privado. Varios países han respondido al deterioro de las condiciones externas con medidas anticíclicas, como el incremento del gasto público y la adopción de políticas monetarias más favorables. Esos países han aprovechado el espacio de políticas creado por el aumento de los ingresos públicos y la aplicación de políticas financieras activas, incluida la gestión de las corrientes de capital extranjero. En consecuencia, las tasas de inversión van en aumento y la tasa de desempleo ha descendido al nivel más bajo de los últimos decenios.

En África han aumentado las tasas de crecimiento, por efecto de la continua expansión registrada en el África Subsahariana y de la recuperación económica de los países norteafricanos tras concluir

los conflictos internos de 2011. Los precios relativamente elevados de los productos primarios beneficiaron las cuentas exteriores y las balanzas fiscales, permitiendo a muchos países adoptar medidas de estímulo fiscal. Las inversiones en infraestructuras y en la explotación de recursos naturales también contribuyeron al aumento del gasto y el crecimiento internos.

Aunque sigue siendo la región de más rápido crecimiento, Asia está sufriendo cierta ralentización económica y, según las previsiones, la tasa de crecimiento del PIB, que en 2011 fue del 6,8%, será ligeramente inferior al 6% en 2012. Varios países, entre ellos China, la India y Turquía, se han visto perjudicados por el debilitamiento de la demanda de los países desarrollados y las políticas monetarias restrictivas que aplicaron en 2011 para evitar que aumentaran la inflación y los precios de los activos. Desde entonces, en vista de las condiciones adversas de la economía internacional, estos países han relajado la política monetaria y muchos de ellos han aplicado medidas anticíclicas. El crecimiento de la región se basa en la expansión continua de los ingresos de los hogares y la creciente sustitución de la demanda externa por la interna, así como en altos niveles de inversión.

Se prevé que las economías en transición mantengan una tasa de crecimiento superior al 4% en 2012. Esto se debe enteramente al dinamismo de los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En la CEI el crecimiento se basa en una vigorosa demanda interna, estimulada por una mejora de la relación de intercambio y/o abundantes remesas de los trabajadores emigrantes, mientras que por el lado de la oferta, la recuperación del sector agrícola también ha desempeñado un papel importante.

Lenta expansión del comercio mundial

La expansión del comercio internacional, tras un fuerte repunte en 2010, disminuyó a apenas el 5,5% en 2011, tendencia que probablemente se acentuará en 2012. En la mayor parte de las

economías desarrolladas, en particular la zona del euro, el volumen del comercio no ha vuelto al nivel de antes de la crisis, aunque en el primer semestre de 2012 aumentó algo en el Japón y los Estados Unidos. El comercio fue comparativamente más dinámico en los países en desarrollo, pero su crecimiento disminuyó considerablemente incluso en esos países, para situarse en torno al 6-7 % en 2011. Se salvan de esa tendencia algunos países exportadores de productos básicos, cuyas importaciones aumentaron en tasas de dos dígitos gracias a la mejora de la relación de intercambio. Estos países se beneficiaron de los precios de los productos básicos, que se mantuvieron a niveles históricamente elevados en 2011 y en el primer semestre de 2012. Ahora bien, esos precios siguen siendo sumamente inestables y, tras haber alcanzado niveles máximos en los primeros meses de 2011, acusan una tendencia a la baja.

La recuperación mundial enfrenta serios riesgos

Los principales obstáculos a la recuperación mundial y a un reequilibrio beneficioso para el crecimiento están concentrados en los países desarrollados. En los Estados Unidos, país que sigue teniendo, con mucho, el mayor déficit por cuenta corriente, el déficit exterior bajó a cerca del 3% del PIB en 2009 debido a una marcada contracción de las importaciones. Desde entonces, su déficit por cuenta corriente se ha mantenido estable, mientras que el crecimiento de la demanda interna ha sido lento. Además, existe el grave peligro de que, a principios del año próximo, una austeridad fiscal prematura y excesiva frene considerablemente el crecimiento. Un problema aun más grave para la recuperación mundial es que Europa depende cada vez más de sus exportaciones. El excedente exterior actual de Alemania es solo ligeramente inferior al de antes de la crisis. Hasta el momento, gran parte de ese excedente se ve compensado por los déficits de los demás países, en particular en el resto de Europa. Sin embargo, la crisis actual está provocando una reducción de los ingresos y las importaciones y, como la mayoría de los países están intentando aumentar su competitividad, el saldo comercial de la Unión Europea podría acabar

siendo ampliamente excedentario. En efecto, la región en su conjunto está intentando salir de la crisis estimulando las exportaciones y eso podría lastrar enormemente el crecimiento mundial y empeorar las perspectivas de muchos países en desarrollo.

Suele decirse que la crisis europea es una “crisis de la deuda soberana”, puesto que la situación de las finanzas públicas ha sufrido un deterioro considerable desde el principio de la crisis financiera mundial y los tipos de interés se han disparado en varios países. Sin embargo, la situación de las finanzas públicas es menos grave en la mayoría de los países de la zona del euro que en otras economías desarrolladas como los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido, donde el rendimiento de los bonos del Estado ha caído a mínimos históricos. En general, el deterioro de las finanzas públicas en los países desarrollados se debe sobre todo al efecto de los estabilizadores automáticos y al rescate de varias instituciones financieras tras el colapso de finales de 2008, aunque esta última medida estuvo plenamente justificada por la gravedad de la situación. Con todo, desde 2010 predominan los llamamientos a favor de una “estrategia de salida” de los planes de estímulo fiscal y un pronto saneamiento de las finanzas públicas. En consecuencia, la austeridad fiscal se ha convertido en la “regla de oro” de toda la zona del euro y ha conllevado recortes presupuestarios particularmente drásticos en los Estados miembros de Europa Meridional. Tal medida podría resultar no solo contraproducente, sino incluso fatal para el euro y nefasta para el resto del mundo.

El aumento del déficit fiscal de los países europeos es el síntoma y no la causa profunda de la crisis de la zona del euro. La enorme divergencia entre los tipos de interés a largo plazo en la Unión Económica y Monetaria (UEM) se debe a las grandes diferencias en los salarios y los precios y la consiguiente acumulación de desequilibrios comerciales regionales entre los Estados miembros. Esos desequilibrios empezaron a crecer en el preciso momento en que el instrumento más importante para corregirlos, a saber las variaciones de los tipos de cambio, dejó de existir. Como la política fiscal está sujeta a bloqueos ideológicos en varios países clave y como el conjunto de instrumentos

de política monetaria es a todas luces inadecuado, ha llegado el momento de recurrir a medidas no convencionales.

Las reformas estructurales en ningún caso pueden suplir la falta de una estrategia de crecimiento

En general, es preciso reconsiderar el papel de la política fiscal desde una perspectiva macroeconómica dinámica, ya sea en las economías desarrolladas, las economías en desarrollo o las economías en transición. El espacio fiscal es, en gran medida, una variable endógena que depende de una combinación de decisiones políticas y capacidades institucionales. En particular, las políticas macroeconómicas destinadas a estabilizar el crecimiento del PIB y mantener bajos los tipos de interés pueden contribuir a asegurar ese espacio fiscal y lograr la sostenibilidad de la deuda pública. Indudablemente, el espacio fiscal no está distribuido de forma pareja, ni a nivel mundial ni a nivel regional, pero la ralentización de la demanda interna y del crecimiento del PIB nunca ha sido una opción viable para ayudar a reducir el déficit fiscal. Es esencial para la economía mundial y para las perspectivas de los países en desarrollo que los países de importancia sistémica, en particular aquellos cuya cuenta corriente es excedentaria, utilicen juiciosamente el espacio fiscal de que disponen para reactivar el crecimiento y apoyar un reequilibrio de la cuenta corriente.

A las sombrías perspectivas de la recuperación mundial se suma el problema de que, al parecer, los dirigentes de los países desarrollados, especialmente los europeos, una vez más han depositado sus esperanzas en las “reformas estructurales”. Ahora bien, con demasiada frecuencia, se entiende por reformas la liberalización de los mercados laborales, con recortes salariales, debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva y una mayor diferenciación salarial entre sectores y empresas. El razonamiento que explica ese programa de reformas estructurales es erróneo, pues se basa en consideraciones puramente *microeconómicas* y no tiene en cuenta la dimensión *macroeconómica* de los mercados laborales y la fijación de los salarios. Ese empeño

en realizar tales reformas puede ser peligroso en una situación como la actual, de aumento del desempleo y disminución de la demanda privada. Además, un reequilibrio asimétrico que coloque la carga del ajuste exclusivamente en los países de la periferia europea, abrumados por la crisis y con cuentas corrientes deficitarias, inevitablemente frenará aun más el crecimiento regional.

Es preciso revitalizar las reformas de la gobernanza mundial

El proceso del G-20 establecido en 2008 para fomentar la coordinación macroeconómica y financiera a nivel mundial ha perdido fuerza. No ha servido para avanzar hacia una reforma del sistema monetario internacional, pese a que persisten los desajustes cambiarios causados por la especulación monetaria. Otra asignatura pendiente es la reforma del sistema financiero internacional. Si bien la crisis ha dado pie a contemplar la adopción de medidas para dotar al sistema financiero internacional de bases más sólidas, los responsables políticos siguen sin prestar toda la atención necesaria y mostrándose indecisos.

Al parecer esa oportunidad ya se ha perdido, desoyendo el consejo de “no desaprovechar nunca una buena crisis”. La crisis financiera y los rescates han provocado una concentración aún mayor del sector financiero, el cual ha recuperado en gran medida su influencia política. Incluso hoy en día, el principio rector del comportamiento colectivo del sector financiero sigue siendo la búsqueda de ganancias a corto plazo y no la productividad a largo plazo. El peligro de que las instituciones financieras y el sistema bancario paralelo logren eludir una vez más la vigilancia de los reguladores es muy real, como han puesto claramente de manifiesto los recientes escándalos bancarios.

El desapalancamiento bancario en las economías desarrolladas, aunque esté justificado, puede tener asimismo efectos negativos para los países en desarrollo. Si en vez de llevarse a cabo de forma gradual y ordenada, el desapalancamiento se produce a consecuencia de nuevos

impactos que deterioran los balances de los bancos, los préstamos bancarios internacionales podrían verse afectados. A este respecto, se teme en particular por la disponibilidad de financiación para el comercio y quizás sea preciso adoptar una nueva iniciativa mundial para evitar que los países en desarrollo resulten perjudicados por una contracción del crédito externo.

Los tres últimos decenios se han caracterizado por un aumento de la disparidad de los ingresos

La austeridad fiscal, junto con la contención salarial y la mayor flexibilización de los mercados laborales, no solo provocan una contracción de la economía sino que acentúan además la desigualdad en la distribución de los ingresos, con el consiguiente peligro para la cohesión social, que ya se puede advertir en varios países. Ahora bien, ese aumento de la desigualdad no es precisamente un fenómeno reciente; ha sido una característica omnipresente de la economía mundial en los 30 últimos años, aunque en algunos países en desarrollo esa tendencia parece haberse detenido al comenzar el nuevo milenio.

Tras un largo período en que la distribución de los ingresos entre beneficios y salarios se mantuvo relativamente estable, a partir de 1980, la proporción de la renta total correspondiente a los salarios ha descendido en la mayor parte de los países desarrollados y en muchos países en desarrollo. En varios de los mayores países desarrollados el grueso de esta disminución ya se había producido entre 1980 y 1995, cuando el desempleo creciente empezó a ejercer presión sobre los trabajadores y a debilitar a los sindicatos, y el salario medio empezó a ir a la zaga del crecimiento de la productividad general. Esta tendencia, que en algunos países se mantuvo durante dos decenios, podría incluso reforzarse puesto que muchos países desarrollados han optado por la compresión salarial para superar la crisis actual y el nivel de desempleo está batiendo nuevos récords. En varios países desarrollados esta evolución ha ido acompañada de un pronunciado ensanchamiento de la brecha entre los grupos de mayores ingresos y los estratos más pobres.

En los países en desarrollo también se ha observado una disminución de la proporción de los salarios desde principios de los años ochenta. Ahora bien, debe tenerse presente que en muchos de ellos los datos sobre la distribución funcional de los ingresos reflejan menos la realidad a ese respecto que en los países desarrollados. En los países en desarrollo amplios sectores de la población activa están constituidos por trabajadores autónomos que se dedican a actividades agrícolas o comerciales de baja productividad, por lo que sería erróneo considerar que todos sus ingresos son ingresos de capital.

A partir de 1980 se ha acentuado la desigualdad en la distribución de los ingresos personales en todas las regiones

En la mayoría de los países desarrollados, la distribución de los ingresos personales, que refleja la repartición entre beneficios y salarios, las disparidades entre las categorías de ingresos y la redistribución de la renta por el Estado, se fue nivelando desde la posguerra hasta finales de los años setenta, época en que se invirtió esa tendencia. El coeficiente de Gini, que mide la disparidad de ingresos entre todas las categorías, lo confirma: en 15 de 22 países desarrollados, la distribución de los ingresos personales se deterioró entre 1980 y 2000, aunque en 8 de ellos esa tendencia se invirtió en cierta medida después de 2000.

En los países en desarrollo la desigualdad en la distribución de los ingresos personales suele ser más pronunciada que en los países desarrollados y las economías en transición. Al igual que en los países desarrollados, en los países en desarrollo la disparidad de ingresos se redujo durante los tres decenios inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, salvo en los países de América Latina. Sin embargo, en el período comprendido entre 1980 y 2000 se registró un aumento general de la desigualdad en todas las regiones en desarrollo. Desde el inicio del presente siglo, la distribución de los ingresos evoluciona de forma diferente en las diversas regiones en desarrollo.

En América Latina y el Caribe, la desigualdad se acentuó en los años ochenta y noventa en 14 de los 18 países sobre los cuales se dispone de datos pertinentes. En 2000, alcanzó un máximo histórico en el conjunto de la región, pero desde entonces ha disminuido en 15 de esos 18 países. En general, sigue siendo mayor que antes de los años ochenta.

En el conjunto de África, la desigualdad, que ya era grande, al igual que en América Latina, siguió acentuándose entre 1980 y 1995, aunque ese aumento empezó unos años más tarde que en las demás regiones. La disparidad de ingresos aumentó en 10 de los 23 países africanos sobre los que se dispone de datos pertinentes (entre ellos varios países muy poblados), disminuyó en otros 10 y se mantuvo en el mismo nivel en los 3 países restantes. A partir de 1995, esa disparidad se redujo en 15 de 25 países, principalmente en el África Meridional y Occidental, pero la región subsahariana seguía teniendo 6 de los 10 países con la distribución de ingresos más desigual del mundo.

En Asia la desigualdad entre los ingresos de las personas suele ser menor que en otras regiones en desarrollo, pero se ha acentuado desde principios de los años ochenta, tanto la disparidad entre todos los grupos de ingresos como la proporción correspondiente a los estratos de mayores ingresos. El aumento de la desigualdad es particularmente evidente en la India, pero también se ha incrementado en el Asia Oriental y Sudoriental, y en 7 de los 9 países de la región sobre los que se dispone de datos pertinentes se registró un aumento de la disparidad de los ingresos personales entre 1980 y 1995. A diferencia de lo observado en algunos países del Asia Sudoriental, la desigualdad siguió acentuándose en el Asia Oriental también después de 2000, aunque a un ritmo más lento. En muchas economías asiáticas, los ingresos resultantes de las actividades financieras aumentaron a un ritmo mucho mayor que los de las demás actividades.

En China, el rápido crecimiento económico registrado desde los años ochenta ha ido acompañado de un marcado aumento de la desigualdad, tendencia que se ha mantenido después de 2000. A pesar del rápido crecimiento del salario medio real, la parte de los

ingresos totales correspondiente a la renta del trabajo ha disminuido y las disparidades entre salarios se han ensanchado desde diversas perspectivas: entre zonas urbanas y rurales, regiones interiores y costeras y entre trabajadores especializados en determinadas ocupaciones y trabajadores migrantes poco cualificados. La parte proporcional de los ingresos totales correspondiente al 1% de la población con rentas más altas también se ha incrementado desde 1985, pero sigue siendo pequeña en comparación con otros países.

Hasta principios de los años noventa, los países de Europa Central y Oriental tenían la distribución de ingresos más equitativa. Tras su transición a la economía de mercado, la proporción del PIB correspondiente a los salarios se redujo enormemente y la disparidad entre los ingresos personales aumentó mucho más que en cualquier otra región, aunque sigue siendo inferior a la de la mayoría de los países en desarrollo.

En todas las regiones, la creciente disparidad de ingresos observada desde principios de los ochenta ha estado relacionada con un aumento de la concentración de la riqueza en los grupos de mayores ingresos. La posesión de activos financieros y reales no solo es una fuente de ingresos sino que también facilita el acceso al crédito y la participación privilegiada en la adopción de decisiones políticas. En muchos países en desarrollo la concentración de la propiedad de la tierra es particularmente importante a ese respecto. Es especialmente alta en América Latina, donde existe también la disparidad de ingresos más pronunciada, mientras que es relativamente baja en el Asia Oriental, el Asia Sudoriental y el África Subsahariana.

¿Es inevitable una mayor disparidad de ingresos?

Los cambios de la distribución de los ingresos en los tres últimos decenios se han producido paralelamente a la aceleración de los flujos comerciales y financieros, la extensión de las redes internacionales de producción y un rápido progreso tecnológico, debidos en particular a los avances de las tecnologías de la información y la

comunicación (TIC). Esto hizo suponer que una creciente disparidad de ingresos es consecuencia inevitable de los cambios estructurales provocados por la globalización y el progreso tecnológico, e incluso condición indispensable de esos cambios. Ahora bien, también hubo cambios estructurales a lo largo del siglo pasado, incluso en períodos en que la desigualdad en la distribución de los ingresos era mucho menor.

Es cierto que en los últimos decenios la globalización se ha visto impulsada por la liberalización del comercio y de las finanzas y por una mayor participación de los países en desarrollo en las cadenas internacionales de producción y en el comercio internacional de manufacturas. Además, los avances de los últimos decenios en la aplicación de las TIC tal vez hayan sido más rápidos que el progreso tecnológico en etapas anteriores del desarrollo económico. Pero también es cierto que en los decenios anteriores se observó un rápido aumento de la productividad y a pesar de ello se redujeron las desigualdades de ingresos, al tiempo que se creaban suficientes puestos de trabajo.

La transformación estructural y las estrategias empresariales en los países desarrollados

En los países desarrollados, que en los años setenta y ochenta entraron en una fase de “desindustrialización” normal, la transformación estructural de los últimos decenios ha obedecido al rápido crecimiento del sector financiero y, en cierta medida, al progreso de las TIC y al aumento de la competencia de los países en desarrollo. En algunos países, esta evolución ha ido acompañada de cambios en la demanda de mano de obra, habiendo disminuido la demanda de trabajadores medianamente cualificados en comparación con la de trabajadores muy cualificados o poco cualificados. El aumento de las importaciones procedentes de países en desarrollo se ha acelerado a partir de mediados de los años noventa, en gran medida de resultas de la deslocalización de la producción.

La frecuencia creciente de esa deslocalización de la producción se debe no solo a la liberalización del comercio y al hecho de que los

países en desarrollo se esfuercen cada vez más por atraer inversión extranjera directa (IED), sino también a un cambio de estrategia por parte de un número cada vez mayor de empresas en los países desarrollados. Como se procura ante todo maximizar el beneficio para el accionista, los directivos dan prioridad a la rentabilidad a corto plazo y al valor bursátil de sus empresas. Este enfoque ha cambiado la manera de reaccionar de las empresas ante las presiones de la competencia en situaciones de elevado desempleo. En vez de adoptar una perspectiva a largo plazo y tratar de seguir modernizando su tecnología de producción y el tipo de productos que fabrican mediante inversiones e innovaciones que fomenten la productividad, optan cada vez más por deslocalizar las actividades de producción en economías en desarrollo y en transición donde los salarios son bajos e intentan reducir los costos laborales unitarios internos mediante la compresión salarial. La aplicación de tales estrategias se ha vuelto más fácil al disminuir la capacidad de negociación de los trabajadores, expuestos al constante riesgo de perder su empleo, lo que ha dado más poder a quienes perciben beneficios con respecto a quienes viven de un salario. Esta tendencia ha estado asociada a una creciente disparidad salarial entre trabajadores con diferente nivel de cualificación y entre trabajadores igualmente cualificados en ocupaciones diferentes.

Factores estructurales y macroeconómicos que influyen en la desigualdad en los países en desarrollo

La creciente desigualdad en las diferentes regiones en desarrollo y en las economías en transición está asociada a formas de desarrollo muy diferentes. En algunos casos, como en varias economías asiáticas, ha sido resultado de un rápido crecimiento económico. En otros, se ha producido durante períodos de estancamiento o depresión de la economía, como ocurrió en América Latina y África en los años ochenta y noventa, y en las economías en transición en los años noventa.

En varios países en desarrollo, especialmente en América Latina, pero también en algunas economías en transición, el aumento de la

desigualdad en los años ochenta y noventa se inscribe en un contexto de desindustrialización “prematura”. La mano de obra empleada en las actividades manufactureras del sector formal se trasladó a actividades menos productivas y peor remuneradas, como los servicios informales y la producción de productos primarios. El declive del empleo industrial, sumado a fuertes caídas del valor absoluto de los salarios reales, del orden del 20% al 30 % en algunos países latinoamericanos, provocó el aumento de la diferencia de ingresos y el estancamiento o la disminución de la renta media per cápita.

Una de las explicaciones de esta evolución es que a muchos países ricos en recursos naturales y con un sector industrial incipiente les resultó difícil mantener la dinámica del proceso de transformación estructural una vez que se habían abierto a la competencia internacional. A diferencia de los países desarrollados, todavía no habían adquirido la capacidad de innovación tecnológica que les hubiera permitido aprovechar las oportunidades que ofrecía la globalización para modernizarse acometiendo actividades que requerían mayor intensidad de capital y tecnología. Además, a diferencia de los países de bajos ingresos en las etapas iniciales de industrialización, nunca dispusieron o ya no disponían de una mano de obra barata y abundante y por lo tanto no podían beneficiarse tanto como ellos de la deslocalización de actividades con alta densidad de mano de obra por parte de empresas de los países desarrollados. Los países que relativamente pronto contaban ya con cierta capacidad de producción industrial también pueden haberse visto perjudicados por el aumento de las importaciones de productos manufacturados procedentes de otros países en desarrollo con salarios más bajos.

Sin embargo, la desindustrialización que experimentaron varios países en desarrollo en los años ochenta y noventa es ante todo el resultado de las políticas macroeconómicas y financieras que adoptaron en el período inmediatamente posterior a las crisis de la deuda de principios de los ochenta. En el contexto de los programas de ajuste estructural aplicados con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, esos países emprendieron al mismo tiempo procesos de liberalización financiera y apertura comercial, aplicando tipos de interés

internos elevados para contener altas tasas de inflación o atraer capital extranjero. Con frecuencia, esto provocó la sobrevaloración de su moneda, la pérdida de competitividad de los productores nacionales y la caída de la producción industrial y la inversión en capital fijo, incluso cuando esos productores nacionales intentaban resistir a la presión sobre los precios con medidas de compresión salarial o despidos de personal.

En otros países, como la India y muchos países africanos, el sector manufacturero no ha crecido con la rapidez necesaria para generar suficientes empleos y una proporción mucho mayor de la mano de obra ha sido absorbida por actividades informales menos remuneradas, mientras que la liberalización de los precios en la agricultura ha provocado la caída de los ingresos de los agricultores, especialmente en África. En la medida en que la liberalización ha sido provechosa, ha beneficiado sobre todo a los intermediarios y no tanto a los agricultores. Además, en los casos en que la industrialización se basó sobre todo en la integración en redes internacionales de producción, como en varios países del Asia Sudoriental y en algunas partes de África, las iniciativas productivas y la creación de empleo se han concentrado sobre todo en actividades con alta densidad de mano de obra sin desencadenar ni mantener un proceso dinámico de industrialización. En consecuencia, las pautas tradicionales de especialización en los productos primarios y en las manufacturas intensivas en recursos naturales se han mantenido, cuando no se han reforzado.

Algunas mejoras en la distribución de los ingresos desde finales de los años noventa

La reducción de la desigualdad de los ingresos registrada durante el último decenio en América Latina y en partes de África y del Asia Sudoriental se produjo en un contexto de mejora de las condiciones externas, en especial la subida de los precios internacionales de los productos básicos y la reducción de la carga del servicio de la deuda. Sin embargo, debido a diferencias en las estructuras internas y las políticas nacionales, los efectos de estos factores en la desigualdad de

los ingresos no fueron los mismos en todas partes. En las economías en desarrollo y en transición ricas en recursos naturales donde la concentración de la propiedad de tierras y recursos minerales es habitualmente elevada, el aumento de los precios del petróleo y los productos minerales tiende a acentuar la desigualdad de los ingresos. No obstante, desde 2002, algunos países ricos en recursos naturales, especialmente de América Latina, han conseguido convertir la mejora de la relación de intercambio en un aumento generalizado de los ingresos en el conjunto de la economía, reduciendo así las disparidades entre niveles de ingresos. Para ello, estos países aumentaron sus ingresos fiscales y aplicaron políticas fiscales e industriales bien dirigidas, lo cual contribuyó a crear puestos de trabajo de buena calidad fuera del sector de los productos básicos. El aumento del gasto fiscal creó puestos de trabajo de forma directa en el sector público y en el sector de los servicios, y de forma indirecta en las ocupaciones relacionadas con el desarrollo de infraestructuras y en la industria manufacturera. También fue muy importante a este respecto la aplicación de políticas fiscales anticíclicas y de unos impuestos sobre la renta más progresivos. Asimismo, muchos países dedicaron el aumento de los ingresos públicos a incrementar el gasto social. Varios países adoptaron además sistemas de tipos de cambio administrados y medidas de control de capitales para poner freno a la entrada de capitales con fines especulativos e impedir una revaluación excesiva de sus monedas.

Rápida industrialización y aumento de la desigualdad en Asia

En muchas economías del Asia Oriental y Sudoriental la aplicación de políticas macroeconómicas e industriales favorables a la inversión productiva impulsó una industrialización rápida y estimuló el crecimiento económico en un contexto de creciente globalización. En estas subregiones, los cambios en la distribución de los ingresos observados en los últimos decenios se han debido en gran medida a la creación de numerosas oportunidades de empleo en actividades de alta productividad, especialmente en el sector manufacturero. Así, la mano de obra pudo

trasladarse desde los trabajos de menor productividad, a menudo rurales, hacia puestos de trabajo de mayor productividad. Los salarios en estas profesiones aumentaron más rápidamente que los salarios medios, pues la oferta de trabajadores mejor cualificados no cubría la demanda. Asimismo, la liberalización financiera hizo que los ingresos derivados de las actividades financieras crecieran a mayor ritmo que los de otras actividades. Toda vez que la desigualdad en los ingresos obstaculiza el desarrollo de los mercados internos, una distribución más equitativa de los ingresos facilitaría una evolución productiva que permitiría abandonar la especialización en trabajos poco remunerados y de baja cualificación en las redes de producción internacionales o regionales.

En China, el aumento de la desigualdad también se manifiesta en forma de un incremento de las disparidades de ingresos entre regiones y una mayor diferencia entre los ingresos de las zonas urbanas y rurales. Esto parece deberse a la descentralización fiscal y a la adopción de políticas comerciales e industriales, como la inversión en infraestructuras, que han favorecido a las zonas costeras más próximas a las rutas comerciales internacionales y la producción en gran escala e intensiva en capital en detrimento de la producción en pequeña escala. Al mismo tiempo, las disparidades entre los asalariados han contribuido a la desigualdad general, pues la distribución salarial favorece ahora a los trabajadores cualificados de los sectores de la alta tecnología, las finanzas y los servicios, mientras que los migrantes de las zonas rurales cobran salarios más bajos y obtienen peores prestaciones sociales que los trabajadores urbanos con estatuto oficial de residentes.

El papel de la inversión extranjera directa y de la relocalización de la producción

Las decisiones en materia de producción e inversión a nivel mundial adoptadas por las empresas transnacionales (ETN) han influido de manera importante en el proceso de globalización. Las ETN integran a la perfección el resultado de las fases de producción externalizadas a determinado país en un proceso global de producción que evoluciona

constantemente. Habitualmente consiguen esto deslocalizando partes concretas de su tecnología a sus filiales extranjeras, combinando así la avanzada tecnología desarrollada en su país de origen con mano de obra barata en el extranjero. En los dos últimos decenios, aunque en un contexto específico de desempleo elevado, y posiblemente en contra de lo que sucedía en períodos anteriores cuando el desempleo era bajo, las salidas de IED han ejercido en ocasiones una presión a la baja sobre los salarios y el empleo en el sector manufacturero, lo cual puede haber contribuido a la desigualdad de ingresos en los mayores países desarrollados.

En el caso de los países en desarrollo, los datos no son concluyentes. Sin embargo, la IED nunca ha sido suficiente para alterar por sí sola la relación de fuerzas en el mercado laboral en favor de la mano de obra en ninguno de los dos lados de la corriente de inversión. Resulta paradójico que tanto los países de origen como los países receptores hayan reaccionado ante el aumento de IED adoptando políticas laborales y salariales similares: los países de origen intentaron frenar la tendencia hacia la relocalización de la producción en el extranjero liberalizando sus mercados laborales y ejerciendo presión sobre los salarios, mientras que los países de destino procuraron igualmente “flexibilizar” sus mercados laborales con el fin de atraer más IED. En la misma línea, con frecuencia los gobiernos han intentado ofrecer ventajas de localización, o corregir presuntas desventajas locales, con impuestos más bajos, lo cual aumenta los beneficios netos de las ETN y limita el margen de maniobra del gobierno para reducir las desigualdades mediante instrumentos fiscales.

El punto de inflexión: la liberalización financiera y las reformas favorables a las leyes del mercado

Para comprender las causas del aumento de la desigualdad, debe tenerse en cuenta que esta tendencia a una mayor disparidad ha coincidido con una reorientación general de las políticas económicas que comenzó en los años ochenta. En muchos países, la liberalización del comercio vino acompañada de una desregulación del sistema

financiero nacional y de la cuenta de capital, lo que dio lugar a una rápida expansión de los flujos de capital internacionales. Las finanzas internacionales adquirieron vida propia, alejándose cada vez más de la financiación de inversiones reales o de la corriente internacional de bienes y centrándose a cambio en el intercambio de activos financieros existentes. Este intercambio pronto se convirtió en un negocio mucho más lucrativo que el de crear riqueza mediante nuevas inversiones.

De forma más general, se abandonaron las políticas públicas más intervencionistas, que se habían aplicado hasta entonces y que se centraban sobre todo en reducir las elevadas tasas de desempleo y la desigualdad de ingresos. Este cambio se debió al convencimiento de que ese enfoque no podía resolver el problema de la estanflación que había surgido en numerosos países desarrollados durante la segunda mitad de los años setenta. Por consiguiente, fue sustituido por un enfoque más “favorable a las leyes del mercado”, que ponía el acento en la eliminación de presuntas distorsiones del mercado y se basaba en una creencia firme en la superior eficiencia *estática* de los mercados. Esta reorientación general supuso un cambio en las políticas macroeconómicas: la política monetaria dio prioridad casi exclusiva a la lucha contra la inflación, mientras que, con intención de reducir el desempleo, se flexibilizaron la formación de salarios y las condiciones de contratación y despido. Este enfoque, basado en un razonamiento económico neoclásico estático, partía de la idea de que la flexibilidad salarial y una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos favorecerían la inversión gracias al incremento de los beneficios netos y/o del ahorro total.

En un contexto de expansión de las actividades financieras, la mayor desigualdad a menudo provocaba un aumento del endeudamiento, pues los grupos de ingresos bajos y medios no eran capaces de incrementar ni mantener el consumo sin recurrir al crédito. Esto, a su vez, contribuyó a exacerbar las desigualdades, pues incrementó los ingresos percibidos por los propietarios de activos financieros. Asimismo, cuando el endeudamiento excesivo dio lugar a crisis financieras, a menudo aumentó la desigualdad, pues por lo general los costos de esas crisis afectaban de forma desproporcionada a los más pobres.

Aunque este cambio de orientación tuvo lugar en la mayoría de los países desarrollados a partir de finales de los años setenta, las nuevas ideas también empezaron a dar forma a las políticas de los países en desarrollo durante los decenios posteriores. En particular, muchos países se vieron obligados a cumplir las condiciones asociadas a la ayuda prestada por las instituciones financieras internacionales, o siguieron los consejos de esas instituciones por otros motivos con arreglo al “Consenso de Washington”.

Desregulación de los mercados laborales y reformas fiscales

En cuanto a los mercados laborales, esta nueva orientación de las políticas económicas trajo consigo la desregulación y la introducción de una mayor flexibilidad. La inercia de las cifras de desempleo se achacó principalmente a la negativa de los trabajadores a aceptar salarios más bajos. En condiciones de desempleo elevado y persistente, los sindicatos se debilitaron en países donde en otro tiempo habían sido influyentes, mientras que en aquellos países donde los sindicatos eran inicialmente débiles, no fue posible reforzarlos. El resultado fue que los empleadores adquirieron una posición dominante en las negociaciones, y las subidas salariales fueron inferiores a los aumentos generales de la productividad, lo cual dio lugar a un incremento generalizado del porcentaje de beneficios con respecto a los ingresos totales.

Curiosamente, el nuevo repunte del desempleo en el contexto de la crisis financiera de 2008-2009, en lugar de motivar un replanteamiento de este enfoque, ha provocado en la mayoría de los países desarrollados una reiteración de la presunta superioridad de los mercados laborales flexibles. Solo unos pocos gobiernos, principalmente de América Latina, han renunciado a esta orientación, centrándose en políticas que mejoran la situación económica de los pobres y el poder de negociación de los trabajadores, sin entorpecer el crecimiento ni la integración económica mundial.

En cuanto a la política fiscal, la reorientación de la política económica iniciada a comienzos de los años ochenta, e inspirada en el principio de reducir al mínimo la intervención estatal y dar más peso a las fuerzas del mercado, entrañó la eliminación de “distorsiones del mercado” de origen impositivo. Según este punto de vista, la distribución de la carga fiscal y la asignación del gasto público deberían determinarse primordialmente con arreglo a criterios de eficiencia y no a consideraciones distributivas. Se confiaba en que, si se gravaban menos los beneficios de las empresas y se aplicaban tipos impositivos marginales más bajos a las rentas más altas, se generarían incentivos mayores y las empresas dispondrían de más recursos propios para dedicar a la inversión. Otro argumento favorable a una menor tributación de los beneficios y de los grupos de mayores ingresos era que el cambio en la distribución de ingresos resultante de estas medidas provocaría un aumento del ahorro total, pues estos grupos tenían una tendencia al ahorro superior a la media. Supuestamente, esto provocaría a su vez un aumento de la inversión.

En muchos países desarrollados y en desarrollo, estas reformas fiscales de corte liberal redujeron la relación impuestos-PIB, bajaron los tipos impositivos marginales y contribuyeron a reforzar los elementos del sistema de ingresos públicos que tenían efectos regresivos en la distribución de los ingresos (es decir, la carga impositiva recayó de manera desproporcionada en los grupos de menores ingresos). En los países desarrollados, esta situación estuvo asociada a un descenso considerable a los ingresos generados por los impuestos directos, expresados como porcentaje del PIB.

Reducción del espacio fiscal de los países en desarrollo

Las reformas fiscales realizadas en los países en desarrollo durante los años ochenta, unidas a la pérdida de ingresos arancelarios debida a la liberalización del comercio, también dieron lugar a una reducción de los ingresos públicos, o impidieron que dichos ingresos aumentaran lo suficiente para que los gobiernos tuvieran mayor margen para impulsar

el proceso de desarrollo y mejorar la distribución de los ingresos. Este problema se vio agravado por el estancamiento de las corrientes per cápita de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en los años ochenta, y su drástica reducción en términos absolutos durante los años noventa. A raíz de ello, en muchos países se redujo la prestación de servicios públicos, o se introdujo el cobro de una tarifa al usuario que a menudo tenía efectos regresivos o excluía del acceso a esos servicios a los grupos de menos ingresos, especialmente en África y América Latina.

Los desembolsos de AOD comenzaron a recuperarse desde su mínimo histórico a partir de mediados de los noventa. No obstante, una gran parte de este aumento fue a parar a unos pocos países que salían de conflictos que habían durado varios años, o se otorgó en forma de alivio de la deuda a diversos países que acumulaban atrasos en sus pagos, de modo que su repercusión en los presupuestos corrientes de la mayoría de los países receptores fue limitada. También aumentó la proporción de la AOD destinada a la salud, la educación y otros fines de carácter social, lo cual repercutió positivamente en la distribución de los ingresos en los países receptores. Pero dado que el aumento de la proporción de AOD dedicada a estos fines conllevó un descenso de la AOD destinada a las inversiones orientadas al crecimiento, como por ejemplo en la infraestructura económica y las capacidades productivas, sus efectos en el cambio estructural y la creación de nuevas oportunidades de empleo y remuneración fueron limitados.

El fracaso de las reformas laborales y fiscales

El crecimiento insuficiente de los salarios medios reales, asociado a unas reformas fiscales inapropiadas, constituyen las causas fundamentales del aumento de las desigualdades en la mayoría de los países, y no han conducido, como se prometía, a un crecimiento más rápido y a menores tasas de desempleo. Esto se debe a que toda política que pase por alto la importante contribución de la distribución de los ingresos al crecimiento de la demanda y la creación de empleo está abocada al

fracaso. La modificación de la distribución de los ingresos en favor de los grupos de rentas más elevadas y mayor tasa de ahorro conlleva un descenso de la demanda de bienes producidos por las empresas. Cuando la productividad crece sin que los salarios lo hagan de forma similar, la demanda acaba siendo inferior al potencial de producción, de modo que la utilización de la capacidad y los beneficios se reducen. A su vez, esto provoca una reducción, y no un aumento, de las inversiones.

El efecto sistemático de un aumento de los salarios reales inferior al crecimiento de la productividad y de un incremento de la incertidumbre laboral es la desestabilización de la demanda interna y un aumento, más que una reducción, del desempleo. Esto indica que confiar en el simple mecanismo del mercado no puede evitar el desequilibrio de los mercados laborales. De hecho, justo antes del nuevo repunte del desempleo en los países desarrollados (de un promedio inferior al 6% en 2007 se pasó a uno próximo al 9% en 2011), la parte proporcional de los salarios en el PIB había caído a su nivel más bajo desde la segunda guerra mundial. Debido a su efecto negativo en la demanda de los consumidores, no cabe esperar que ni una reducción del salario medio ni una mayor diferenciación salarial a nivel sectorial o empresarial vayan a provocar una sustitución del capital por trabajo ni a reducir el desempleo en el conjunto de la economía. Asimismo, la solución de la crisis vivida actualmente en los países desarrollados tampoco pasa por una mayor diferenciación salarial entre las empresas, pues ello reduciría la diferenciación de beneficios entre ellas. Y son precisamente los diferenciales de beneficios lo que impulsa la dinámica de inversión e innovación en una economía de mercado. Si las empresas menos eficientes no pueden compensar sus menores beneficios reduciendo los salarios, deberán aumentar su productividad e innovar para poder sobrevivir.

Del mismo modo, el eventual aumento inicial de la competitividad internacional que podría conseguirse si las ganancias de productividad se traducían en unos menores precios de exportación no resulta sostenible, pues afecta negativamente al crecimiento y a la generación de empleo en otros países. Es más, cuando esta estrategia es aplicada simultáneamente por muchos países cuyos productores compiten en el

plano internacional, lo más probable es que se desencadene una espiral de descenso de los salarios. Estas prácticas podrían privar a un gran porcentaje de la población de esos países de su parte de las ganancias de productividad. Lo mismo sucede con la competencia fiscal internacional, especialmente en lo que se refiere a la fiscalidad de las empresas.

La importancia esencial de reorientar las políticas salariales y laborales

Uno de los objetivos principales debe ser influir en la pauta de distribución de los ingresos, de modo que la sociedad en su conjunto pueda beneficiarse del progreso general de la economía. Por este motivo, además de políticas monetarias y fiscales favorables al empleo y al crecimiento, una política de ingresos adecuada puede resultar de gran importancia para lograr un grado de desigualdad socialmente aceptable y al mismo tiempo generar un crecimiento de la demanda creador de empleo. Como rasgo principal, toda política de ingresos debería procurar que los salarios reales medios crezcan al mismo ritmo que la productividad media. Asimismo, el ajuste de los salarios nominales debería tener en cuenta un determinado objetivo de inflación. Por norma, cuando en una economía los salarios suben en consonancia con el crecimiento medio de la productividad, más la inflación prevista, la parte proporcional de los salarios en el PIB permanece constante y el conjunto de la economía genera una demanda suficiente para utilizar plenamente sus capacidades productivas. De este modo, las economías pueden evitar el peligro del desempleo creciente y persistente, o la necesidad de adoptar constantemente políticas de empobrecimiento del vecino que generen una demanda para su exceso de oferta.

Al aplicar esta regla, el ajuste salarial debe mirar hacia el futuro. Es decir, debe efectuarse teniendo en cuenta las *tendencias* de la productividad y el *objetivo* de inflación previsto por el gobierno o el Banco Central para el período siguiente, y no con arreglo a las tasas de productividad efectivas y la tasa de inflación del período precedente (lo que sería un ajuste retrospectivo). Esto último solo serviría para

perpetuar la inflación sin lograr que los salarios reales alcancen el nivel deseado. Vincular los salarios al crecimiento de la productividad y al objetivo de inflación previsto oficialmente por el Banco Central también facilitaría al Banco la tarea de prevenir la inflación, y al mismo tiempo le daría un mayor margen para estimular las inversiones y el crecimiento. La existencia de mecanismos de negociación colectiva puede contribuir al éxito de la política de ingresos.

El aumento de los salarios de manera acorde con el crecimiento de la productividad y el objetivo de inflación serviría sobre todo para mantener la proporción del PIB correspondiente a los salarios y evitar la aparición de grandes diferencias salariales para trabajos similares. Aun así, si la proporción del PIB correspondiente a salarios baja y las desigualdades en los ingresos de las personas aumentan, los gobiernos pueden intentar restablecer dicha proporción y reducir las desigualdades. Para ello es necesario un consenso social *a priori*, que puede alcanzarse mediante un proceso de negociación colectiva entre las asociaciones de empleadores y trabajadores, complementadas con recomendaciones o directrices generales del gobierno para los ajustes salariales.

También hay otros instrumentos que pueden utilizarse para corregir los resultados del mercado en beneficio de quienes tienen poco poder de negociación. Se trata, entre otros, de la creación de más oportunidades de empleo público, el establecimiento de salarios mínimos legales y los impuestos progresivos, cuya recaudación podría utilizarse para aumentar las transferencias sociales. También podría incrementarse el gasto público destinado a mejorar el suministro de bienes y servicios esenciales y hacerlos más asequibles.

Medidas de apoyo a los ingresos en los países en desarrollo

Los instrumentos mencionados revisten un particular interés para los países en desarrollo, que por lo general tienen que reducir las desigualdades de ingresos de forma más drástica que los países

desarrollados. Los países en desarrollo podrían lograr un incremento considerable de su productividad si aumentasen la división del trabajo y aprovecharan las oportunidades de beneficiarse de las tecnologías avanzadas. Esto quiere decir que estos países tienen además un margen de maniobra considerable para reducir las desigualdades mediante una distribución más equitativa de las ganancias de productividad, lo cual fomentaría la demanda.

No hay duda de que en los países en desarrollo, que todavía dependen en gran medida de la producción y exportación de productos primarios, el vínculo entre el crecimiento y la creación de empleo es menos directo que en los países desarrollados. A menudo, su crecimiento se ve muy afectado por la variación de los precios establecidos internacionalmente para los productos primarios. Asimismo, en muchos países en desarrollo el sector informal tiene bastante peso, y el empleo por cuenta propia en pequeña escala es bastante habitual. En muchos de ellos, el empleo formal en el sector manufacturero constituye una proporción relativamente pequeña del total de las actividades remuneradas, y los sindicatos y la negociación colectiva tienen por lo general una influencia mucho menor que en la mayoría de los países desarrollados. Por consiguiente, es importante que las políticas de ingresos para el sector formal se complementen con medidas destinadas a aumentar los ingresos y el poder adquisitivo de quienes trabajan en el sector informal y por cuenta propia.

La utilización de mecanismos que vinculan los precios pagados a los productores agrícolas con el incremento general de la productividad de la economía mejoraría gradualmente las condiciones de vida de la población rural. La introducción de salarios mínimos legales, y su ajuste periódico en función de la tendencia del crecimiento de la productividad de la economía y el objetivo de inflación previsto, pueden ser beneficiosos para la dinámica entre inversión, productividad y crecimiento. Además de reducir la pobreza entre quienes cobran el salario mínimo, esto también puede generar empleo adicional gracias al incremento de la demanda, que probablemente sería sobre todo de productos y servicios nacionales. Asimismo, el nivel del salario mínimo

y su ajuste a lo largo del tiempo puede constituir una referencia útil para la fijación de los salarios en la economía en general. Es cierto que en las economías cuyo sector informal tiene mucho peso resulta difícil implantar el pago de un salario mínimo. En tales casos, es necesario complementar la legislación con un aumento del empleo público, así como con estrategias para hacer más viable la producción en pequeña escala.

Influencia en la distribución de los ingresos por la vía fiscal

Además de las políticas laborales y salariales, tanto los impuestos sobre la renta y el patrimonio, por el lado de los ingresos, como las transferencias sociales y la prestación gratuita y universal de servicios públicos, por el lado del gasto, son elementos fundamentales para influir en los resultados distributivos.

Los impuestos progresivos reducen más las desigualdades en las rentas disponibles que en los ingresos brutos. El efecto neto que tiene en la demanda el aumento de la fiscalidad y del gasto público es mayor cuando la distribución de la carga impositiva adicional es más progresiva, pues una parte de la recaudación adicional se hace a expensas del ahorro de los contribuyentes de mayores ingresos, que tienden a ahorrar más que los de ingresos más bajos.

La experiencia de los países desarrollados en los tres primeros decenios posteriores a la segunda guerra mundial, cuando los tipos impositivos marginales y el impuesto de sociedades eran más altos pero también la inversión era mayor, enseña que la disposición de los empresarios a invertir en nuevas capacidades productivas no depende principalmente de los beneficios netos en un momento dado, sino de sus expectativas con respecto a la demanda futura de los bienes y servicios resultantes de esa capacidad adicional. Estas expectativas se estabilizan, o incluso mejoran, cuando aumenta el gasto público y, al repercutir en los ingresos, impulsa la demanda privada.

Efectivamente, es probable que el margen para utilizar los impuestos y el gasto público con el fin de reducir las desigualdades sin poner en peligro el crecimiento económico sea mucho mayor de lo que suele suponerse. Gravar las rentas más altas, en particular de los grupos de mayores ingresos, con una escala de tipos impositivos más progresiva no suprime la ventaja absoluta de quienes tienen elevados ingresos, ni los incentivos para que otros accedan a niveles de ingresos superiores. Gravar los ingresos de los rentistas y las ganancias de capital con un tipo superior al aplicable a los beneficios empresariales, y no con un tipo más bajo como se ha hecho hasta ahora en muchos países, se perfila cada vez más como una opción justificable, en vista de la excesiva expansión de actividades financieras en gran medida improductivas.

También hay margen para la tributación en los países en desarrollo

Para corregir eficazmente las desigualdades de ingresos mediante una fiscalidad progresiva se requiere que la economía presente un nivel de empleo formal relativamente elevado y que el país disponga de una capacidad administrativa considerable, algo que actualmente no sucede en muchos países en desarrollo. Sin embargo, esos países (incluidos los de bajos ingresos) cuentan con varias fuentes de ingresos potenciales que podrían contribuir a una mayor igualdad y al mismo tiempo incrementar los ingresos públicos.

Una mayor tributación de los patrimonios y las herencias es una fuente de ingresos públicos que muchos países desarrollados y en desarrollo podrían aprovechar para reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza, y para ampliar el espacio fiscal de sus gobiernos. Por ejemplo, los impuestos sobre los bienes raíces, los grandes latifundios, los bienes de lujo duraderos y los activos financieros suelen ser más fáciles de recaudar que los impuestos sobre la renta de las personas físicas, y pueden constituir una fuente de

ingresos importante para los países con grandes desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza.

En los países en desarrollo ricos en recursos, los ingresos procedentes de la explotación de recursos naturales, y las ganancias derivadas del aumento de los precios internacionales de los productos básicos son otra fuente importante de ingresos públicos. Al apropiarse de la parte que les corresponde de las rentas generadas por esos productos, especialmente en los sectores del petróleo y la minería, los gobiernos de esos países en desarrollo se asegurarán de que sus abundantes recursos naturales beneficien a toda la población, y no solo a unos cuantos operadores nacionales y extranjeros. Este aspecto es especialmente importante, pues el potencial de ingresos que encierran los recursos naturales ha aumentado significativamente en el último decenio, a causa de la subida de precios de los productos básicos.

También parece haber un margen considerable para modificar el trato fiscal dispensado a las ETN, y de forma más general a la IED. A menudo, los países en desarrollo tratan de atraer más IED ofreciendo concesiones fiscales. Sin embargo, competir con otros posibles países receptores ofreciendo impuestos más bajos puede resultar problemático porque crea una espiral impositiva descendente que reduce el espacio fiscal de todos los países en cuestión, y las ventajas iniciales debidas a la fiscalidad tienden a erosionarse con el tiempo.

Gasto público para reducir la desigualdad

Tanto unas transferencias sociales bien dirigidas como la prestación de servicios sociales pueden servir para reducir la desigualdad de las rentas disponibles. Por ejemplo, un aumento del gasto en educación puede contribuir a una distribución de los ingresos más equitativa, especialmente en los países más pobres, pero solo si se ofrecen oportunidades de empleo a quienes han recibido esa educación. No obstante, la creación de empleo depende de la dinámica general del

crecimiento y especialmente de la expansión de los sectores formales de las manufacturas y los servicios.

Los planes de empleo público, como los puestos en marcha en los últimos años en varios países en desarrollo, pueden ser beneficiosos para la distribución de los ingresos, pues reducen el desempleo, establecen un mínimo salarial y generan demanda de productos y servicios nacionales. Dichos planes pueden aplicarse incluso en países de bajos ingresos y escasa capacidad administrativa, y pueden combinarse con proyectos para mejorar la infraestructura y la prestación de servicios públicos. Si están bien diseñados, pueden incluso contribuir a atraer trabajadores al sector formal.

Los mayores ingresos obtenidos por la vía fiscal pueden utilizarse para distintas formas de préstamos en condiciones favorables o de apoyo técnico a los pequeños productores, tanto del sector industrial urbano como del sector rural. Además de contribuir al aumento de la productividad y los ingresos en esas actividades, este tipo de financiación también puede servir para atraer hacia el sector formal a trabajadores y pequeños emprendedores.

La dimensión internacional

En un mundo donde las economías son cada vez más interdependientes y abiertas, los resultados macroeconómicos de un país dependen de forma creciente de los acontecimientos externos y las políticas de otros países. Las grandes fluctuaciones de los precios internacionales de las mercancías y los desajustes cambiarios pueden provocar distorsiones en la competencia internacional entre productores de distintos países.

Las perturbaciones macroeconómicas resultantes de una valoración inadecuada de las divisas afectan a las economías en su conjunto, por lo que no se pueden combatir al nivel de las empresas. La manera apropiada de hacer frente a esas perturbaciones es

mediante la revaluación o devaluación de las divisas en cuestión, en vez de reducir los salarios en los países cuyos productores están perdiendo competitividad internacional. Las variaciones de los tipos de cambio nominales deberían reflejar la evolución de los diferenciales de las tasas de inflación, o del crecimiento de los costos laborales unitarios. Así se evitaría además que en el comercio internacional hubiera quienes buscan el beneficio propio a costa del empobrecimiento ajeno.

Otro aspecto importante de la situación internacional es la forma en que los países hacen frente a la relocalización del capital fijo. Los países en desarrollo deberían coordinarse mejor para evitar la competencia salarial y fiscal entre ellos. El objetivo de dicha coordinación sería obligar a las empresas extranjeras a acatar dos principios: aceptar plenamente el régimen fiscal nacional y ajustar los salarios reales en función del aumento de la productividad más el objetivo de inflación previsto. Estos dos principios constituirían una referencia para las empresas nacionales, y su observancia no privaría a los inversores extranjeros de sus —a menudo enormes— beneficios adicionales obtenidos gracias a la combinación de tecnologías avanzadas y salarios bajos en el país receptor, porque sus costos laborales no aumentarían al mismo ritmo que su propia productividad, sino con arreglo al aumento medio de la productividad del conjunto de la economía receptora.

* * * *

Todas estas consideraciones muestran que la eficiencia de los mercados en una economía cada vez más globalizada no requiere un aumento de la desigualdad entre las rentas del capital y del trabajo, ni una mayor dispersión de los ingresos personales. Para que el crecimiento y el desarrollo sean incluyentes es necesario adoptar medidas activas en favor del empleo y la redistribución, así como

políticas macroeconómicas, cambiarias e industriales que fomenten la inversión productiva y creen empleos dignos. Una mejor distribución de los ingresos haría aumentar la demanda agregada, las inversiones y el crecimiento. Esto aceleraría a su vez la creación de empleo, también en actividades de alta productividad que ofrecen mejores remuneraciones y prestaciones sociales, lo cual reduciría aún más la desigualdad.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD