



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
17 de diciembre de 2018
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno
Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo
Inclusivo y Sostenible y sobre la Promoción de la Integración
y la Cooperación Económicas

Tercer período de sesiones

Ginebra, 25 y 26 de febrero de 2019

Tema 3 del programa provisional

¿Cómo pueden la política laboral y la política macroeconómica contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible?

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa el programa más ambicioso que la comunidad internacional jamás se haya fijado. También ha contribuido a despertar la consciencia de la complejidad y el carácter interdependiente del desafío que plantea el desarrollo sostenible. Sin embargo, la Agenda 2030 carece de un relato que enmarque las propuestas de políticas y reformas institucionales, al omitir algunas conexiones económicas fundamentales, empezando por la forma en que las políticas laboral y macroeconómica pueden contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En la presente nota se destacan algunas de las principales cuestiones macroeconómicas que los responsables políticos tal vez deseen estudiar y examinar más a fondo durante el tercer período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo Inclusivo y Sostenible y sobre la Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas, con el fin de trazar una hoja de ruta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.



I. Introducción

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas e indicadores conexos, constituye el programa más ambicioso que la comunidad internacional jamás haya asumido. Sin embargo, la Agenda ha contribuido a despertar la consciencia de la complejidad y el carácter interdependiente del desafío que plantea el desarrollo sostenible, pero carece de un relato que enmarque las propuestas de políticas y reformas institucionales, perdiendo de vista así algunas conexiones económicas fundamentales, empezando por la forma en que las políticas laboral y macroeconómica pueden contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

2. El objetivo de la presente nota es destacar algunas de las principales cuestiones macroeconómicas que los responsables políticos tal vez deseen estudiar y examinar más a fondo durante el tercer período de sesiones de la Reunión Multianual de Expertos sobre la Promoción de un Entorno Económico Favorable a Todos los Niveles en Apoyo de un Desarrollo Inclusivo y Sostenible y sobre la Promoción de la Integración y la Cooperación Económicas, con el fin de trazar una hoja de ruta para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

3. Basándose en anteriores estudios¹ de la UNCTAD, la presente nota comienza con la constatación de la necesidad de contar con puestos de trabajo de buena calidad y en cantidad suficiente para favorecer el logro los objetivos de la Agenda 2030. En las economías, tanto desarrolladas como en desarrollo, uno de los medios más importantes para aliviar la desigualdad y la pobreza es sin duda un elevado nivel de empleo, por cuanto hace crecer las rentas salariales, impulsa la demanda agregada y contrarresta las presiones deflacionistas. Además, el trabajo digno, que presenta una serie de consecuencias sociales, cívicas y creativas, es un elemento fundamental de toda sociedad inclusiva. Asimismo, una agenda de pleno empleo, al potenciar la demanda agregada mundial, permitirá revitalizar y reequilibrar el comercio mundial y contribuirá a no caer en la tentación del proteccionismo. Por todos estos motivos, la UNCTAD siempre ha preconizado que las instituciones y las políticas activas del mercado de trabajo se adapten a las necesidades de desarrollo y las condiciones de un país.

4. Dado que los mercados de trabajo están vinculados de diversas maneras a otros mercados, este tipo de políticas tendrán que figurar en un marco macroeconómico más amplio, porque sus resultados dependen fundamentalmente del nivel de la inversión privada en capacidad productiva real, que a su vez es tributaria de las expectativas de la demanda, la disponibilidad y los costos de la financiación y la fortaleza del sector público. Los salarios repercuten en los beneficios de las empresas tanto desde el punto de vista de los costos como de la demanda, con los consiguientes efectos en la inversión en capacidad productiva real que ello supone. A su vez, este factor realimenta la demanda de mano de obra. En términos generales, cuando las economías se aproximan al pleno empleo y aumentan los costos salariales, también crece la demanda agregada, teniendo en cuenta además que las nuevas inversiones contribuyen a impulsar el progreso técnico y el crecimiento de la productividad.

5. Sin embargo, las políticas que contribuyen a aproximarse al pleno empleo y digno solo pueden tener éxito si el entorno económico global es estable y sano. Ahora bien, el sistema monetario mundial vigente ha obstaculizado con demasiada frecuencia las

¹ Las siguientes publicaciones de la UNCTAD constituyen las fuentes primarias en las que se basa la argumentación desarrollada en el capítulo 2 de la presente nota: UNCTAD, 2010, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010, Empleo, globalización y desarrollo* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.10.II.D.3, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2016, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2016: La transformación estructural al servicio de un crecimiento inclusivo y sostenido* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.16.II.D.5, Nueva York y Ginebra); UNCTAD, 2017, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017: Más allá de la austeridad – hacia un nuevo acuerdo mundial* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.17.II.D.5, Nueva York y Ginebra).

estrategias de desarrollo, llegando incluso a provocar crisis duraderas en países tanto desarrollados como en desarrollo. El predominio de los capitales extranjeros, en particular de los flujos de inversión extranjera directa y de las inversiones especulativas de cartera, así como la implícita necesidad de monedas de reserva para las operaciones comerciales y seguros internacionales, han relegado a un segundo plano las prioridades nacionales. En un contexto caracterizado primordialmente por los flujos internacionales de capital, la promoción de la inversión productiva, la fijación de salarios equitativos y la mejora de la protección social se ven limitadas en la práctica por los cambios de estado de ánimo y las cambiantes expectativas de los inversores financieros, cuyas operaciones también pueden causar fluctuaciones importantes y desajustes persistentes de los tipos de cambio. Las fluctuaciones de los tipos de cambio, a su vez, generan dinámicas desestabilizadoras en el comportamiento del comercio internacional y en los balances de las entidades nacionales, lo que obliga a realizar nuevos ajustes en la demanda, la inversión y el empleo del país. El replanteamiento de los acuerdos financieros y de comercio internacional es, por tanto, inevitable al diseñar políticas de empleo que favorezcan los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

6. Sobre la base de estos hechos estilizados, en la presente nota se exponen algunas relaciones básicas entre crecimiento, inversión, productividad, empleo y salarios. En ella se sostiene que los insatisfactorios resultados del mercado de trabajo probablemente obedecen más a la insuficiencia de la inversión en capacidad productiva real y el crecimiento inadecuado de los salarios que a la falta de flexibilidad de los mercados laborales y la sustitución de factor trabajo por capital. El período de la hiperglobalización, pese a su énfasis en la liberalización de los mercados de trabajo con el fin de lograr una mayor flexibilidad en los salarios y las condiciones de empleo establecidas por convenio, no ha cosechado los frutos prometidos en lo referente al comportamiento del mercado de trabajo. Es preciso, pues, adoptar un conjunto de propuestas alternativas, como las que más adelante se exponen con mayor detenimiento. La nota concluye con algunas recomendaciones de política en las que se señalan las tareas que aún tienen que solventar los encargados de formular políticas, tanto a nivel nacional como internacional.

II. La olvidada función de la demanda agregada en la creación de empleo

A. Falacias en el lado de la oferta

7. Para la mayoría de personas, encontrar un “buen empleo” es la vía hacia una vida mejor, por lo que proporcionar esos empleos es fundamental para crear una economía inclusiva. Los buenos empleos están asociados a un trabajo digno, y suelen encontrarse en el sector formal, donde las ganancias son más elevadas, existen posibilidades para desarrollar una carrera profesional y las condiciones de trabajo están mejor reguladas. En el contexto del desarrollo, es más probable que estos empleos se oferten en el sector industrial que en el sector agrícola o el de servicios.

8. Según el planteamiento microeconómico convencional, la razón de la escasez de este tipo de puestos de trabajo y, por consiguiente, de la infrautilización del factor trabajo y del elevado o creciente desempleo estriba en que los salarios reales son demasiado elevados o crecen demasiado deprisa. Este fenómeno podría obedecer a varios factores, como la fortaleza de los sindicatos, la cuantía excesivamente elevada del salario mínimo oficial u otras trabas jurídicas, que impiden que los salarios puedan caer lo suficiente y sea posible absorber la oferta de mano de obra y que las empresas sean lo suficientemente rentables para sentirse animadas a invertir en actividades que puedan generar nuevos puestos de trabajo.

9. Esos tipos de rigidez del mercado de trabajo también dificultan la realización de ajustes suaves ante sobresaltos económicos exógenos, como los que pueden provocar el uso de nuevas tecnologías o la entrada de grandes economías en el sistema de comercio global, lo que comporta unos resultados desiguales, que solo pueden abordarse con eficacia, según

sostiene este planteamiento, conjugando medidas de liberalización con actividades de formación.

10. Este planteamiento, no obstante, adolece de graves deficiencias en su análisis. En particular, para que los precios y la competencia desempeñen una función equilibradora a la par que incentivadora, la oferta y la demanda del mercado deben ser independientes una de la otra. Sin embargo, aun cuando fuese así en el plano microeconómico, no tiene por qué serlo en el macroeconómico. La falacia de composición es particularmente evidente en el caso del mercado de trabajo; la reducción de los salarios puede ser una medida sensata cuando una empresa pretende minimizar los costos de fabricación de un producto concreto; sin embargo, si todas las empresas adoptan un enfoque similar, se reducirá la demanda general que enfrentará cada empresa para sacar adelante su producción. En cambio, el crecimiento del empleo suele atribuirse al crecimiento de la demanda y la producción agregadas. Que la demanda agregada aumente lo suficientemente para crear empleo neto depende de la distribución de las ganancias derivadas del crecimiento de la productividad, lo que, a su vez, depende en gran medida del tipo de políticas elegidas.

11. Sigue sin ser concluyente la evidencia que relaciona el aumento de la desigualdad, o bien con el comercio exterior, o bien con la tecnología, en parte porque la escala de los cambios en esos dos ámbitos en los últimos veinte años no coincide plenamente con el patrón de destrucción de empleo en el sector manufacturero². Este hecho es manifiesto si tenemos en cuenta la evidencia más reciente que indica una caída del crecimiento de la productividad y una marcada asimetría de las retribuciones de los que se encuentran en la parte superior de la escala de renta. Además, el aumento de la desigualdad también refleja el crecimiento de los diferenciales salariales entre los que tienen las mismas o semejantes titulaciones educativas³. Estas discrepancias han propiciado un mayor número de tesis híbridas sobre el aumento de la desigualdad, que toman en consideración elementos como los cambios institucionales en los mercados de trabajo, los cambios en las políticas macroeconómicas y la evolución de las interacciones entre el comercio exterior y el sector financiero.

12. El debate sobre las condiciones del mercado de trabajo que reduce la cuestión a un antagonismo dicotómico entre el comercio y la tecnología ha servido, no obstante, para poner de relieve el papel fundamental que desempeña el empleo en la promoción de economías inclusivas, máxime si se tiene en cuenta que entre un número creciente de hogares cunde la preocupación por la constatación de que en las economías desarrolladas ha menguado considerablemente el tipo de empleo estable y bien remunerado necesario para disfrutar de un estilo de vida de clase media, y de que ese horizonte está cada vez más lejos para la personas que aspiran a convertirse en clase media en muchas economías emergentes⁴.

13. En el actual entorno de la economía global, las opciones de política económica imperantes, en conjunción con las fuerzas que proyectan la tecnología y el cambio estructural, han limitado la disponibilidad de puestos de trabajo —en particular del empleo de buena calidad— en relación con la oferta laboral. Por lo general, las políticas adoptadas durante el período de la hiperglobalización han procurado mantener bajos los salarios y han servido para traducir los aumentos de productividad, ya sea un aumento de las rentas del capital o en una reducción de los precios. Sin embargo, mantener bajos los salarios para generar mayores beneficios ha sido contraproducente porque si no aumenta el poder adquisitivo de los asalariados, la demanda interna no crecerá lo suficiente para permitir a los propietarios del capital emplear plenamente su capacidad y así traducir los incrementos de productividad en beneficios. El equilibrio solo se ha logrado mediante una acumulación cada vez mayor de la deuda de las familias y las empresas, lo que ha contribuido a un

² L. Mishel, H. Shierholz y J. Schmitt, 2013, “Don’t blame the robots: Assessing the job polarization explanation of growing wage inequality”, Working Paper, Economic Policy Institute–Centre for Economic Policy Research.

³ L. Mishel, 2011, “Education is not the cure for high unemployment or for income inequality”, Briefing Paper No. 286, Economic Policy Institute.

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and World Bank, 2016, The squeezed middle-class in OECD and emerging countries: Myth and reality, Issues Paper.

ensanchamiento de las desigualdades y a una mayor inestabilidad de la economía globalizada. Además, siempre que los desequilibrios alimentados por la deuda generan una crisis económica, la respuesta de la política macroeconómica ha sido invariablemente la austeridad, lo que ha tenido efectos perjudiciales en las condiciones del mercado de trabajo.

B. Los condicionantes externos

14. En un vuelco importante dentro del relato de la oferta en los países en desarrollo, los debates sobre políticas entablados en las últimas décadas han conjugado las propuestas favorables a la flexibilización del mercado laboral con las que preconizan el apoyo a las estrategias del crecimiento basado en las exportaciones. Así, se extrapola lo que sucede a nivel de un único empresario a un sector y luego a toda una economía para al final sostener que cualquier país puede lograr un crecimiento permanentemente elevado si se recortan los salarios y se estimulan las exportaciones de manufacturas, y que, aun cuando esas exportaciones toquen techo, los países pueden seguir manteniendo un rápido crecimiento mediante la expansión de las exportaciones de servicios de bajos salarios. Sin embargo, para aprovechar plenamente los frutos de la flexibilización del mercado laboral en el entorno internacional es necesaria una plena liberalización del comercio de bienes y servicios⁵.

15. Este argumento se basa en dos premisas fundamentales. La primera sostiene que la economía mundial es un mercado plenamente competitivo, donde no hay estructuras monopolísticas u oligopolísticas que determinen los precios ni las cuotas de mercado, ni ventajas indebidas derivadas de innovaciones pioneras en un mercado, y donde la tecnología es compartida, los recursos son plenamente divisibles y la competitividad de los precios obliga a los productores a transferir ganancias a los consumidores. Como se demuestra en ciertos informes recientemente publicados por la UNCTAD, nada de esto es cierto, ya se trate de la economía globalizada o de cualquier economía.

16. Otra premisa fundamental sostiene que el potencial de producción se materializa plenamente porque la demanda de la economía externa (global) es ilimitada. El crecimiento de la demanda externa (las exportaciones crecen a un ritmo más rápido que el de las importaciones) está garantizado, siempre y cuando cada país se especialice en aquellos productos en los que su economía es más competitiva. Una vez más esta premisa denota tanto una simplificación del proceso de agregación como una omisión de la forma en que se generan la renta y la demanda efectiva. Desde una perspectiva de agregación, si bien es cierto que existe la posibilidad de que una economía llegue a ser una exportadora de éxito a expensas de otras, lo que no puede ser es que todas lo sean en todas las coyunturas. En el mejor de los casos, los perdedores de hoy podrían intentar ser los ganadores de mañana si logran reducir los costos laborales aún más que los ganadores de ayer, y así sucesivamente. En realidad, intentar tener éxito por esta vía probablemente implique que las ganancias netas de exportación se realicen a expensas de otros, lo que acrecienta el peligro de una “carrera hacia el abismo”.

17. Así pues, aunque una mayor participación en el comercio internacional —tanto en términos de exportaciones como de importaciones— puede acelerar el ritmo y aumentar el alcance de la industrialización y elevar la productividad tanto sectorial como intersectorial, estas relaciones no son sencillas ni hay que darlas por descontadas. La liberalización del comercio, cuando es recíproca, abre mercados de exportación y facilita el acceso a la importación de bienes de capital y productos intermedios, pero también puede plantear importantes dificultades en el proceso de industrialización. Quizás la más temible sea la perspectiva de la mayor competencia que podrían provocar las importaciones industriales, fenómeno al que se le ha vinculado con la desindustrialización prematura y la informalización de la economía de varios países.

18. Otra dificultad es que los mercados de exportación se han vuelto cada vez más concurridos y mucho más competitivos, lo que hace aumentar la oferta accesible a nivel

⁵ Fondo Monetario Internacional, 2018, *Perspectivas de la Economía Mundial —abril de 2018— Repunte cíclico, cambio estructural* (Washington, D.C.).

global de mano de obra poco cualificada en un momento de compresión general de los salarios y de debilidad de la demanda agregada. Que las exportaciones de manufacturas induzcan o no la industrialización y el crecimiento de la productividad y, en caso afirmativo, en qué medida, dependerá, tanto de la composición de las exportaciones (cuanta más tecnología utilicen tanto mejor) como de la su parte en el valor añadido nacional. Además, es probable que la escala sea tan importante como la parte de valor añadido nacional y la intensidad tecnológica, en particular porque es necesario que las actividades manufactureras absorban mano de obra para conseguir el crecimiento de la productividad agregada. La aparición de enclaves manufactureros de excelencia es un hecho alentador, pero no es condición suficiente para generar las vinculaciones ni la transformación productiva de toda la economía que son imprescindibles para conseguir que la industrialización surta unos efectos significativos.

19. Aun cuando la escala pueda ser lo bastante grande para condicionar de manera sustancial la producción nacional, el problema del precio sigue siendo un factor restrictivo. En esta falacia de composición —cuando un grupo cada vez más nutrido de exportadores persigue la misma estrategia exportadora— los precios bajan y, al final, se frena el crecimiento de los salarios, incluso en el caso de los exportadores asiáticos de productos manufacturados de mayor éxito. La relación de intercambio de los países en desarrollo exportadores de manufacturas se redujo hasta situarse en una tasa anual media del 1,1 % entre 1980 y 2014, y del 1,5 % en el caso de los exportadores asiáticos de manufacturas. Optar por unas exportaciones más intensivas en tecnología puede parecer una buena alternativa, pero el salto debe ser lo suficientemente importante y sostenido como para superar el ritmo de muchos competidores que rivalizan por los mismos mercados de exportación donde se pagan precios elevados.

20. La otra cara de la moneda de esta falacia de la composición es la concentración de poder de mercado y la capacidad de fijar los precios. El auge de las cadenas de valor mundiales es tanto causa como consecuencia de este fenómeno. Por una parte, esas cadenas permiten una mayor participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de productos manufacturados y con ello se abren nuevas vías para la industrialización. Por otra, esta mayor participación genera más competencia, lo que refuerza aún más el poder de negociación y la fijación de precios con poder de mercado de las empresas multinacionales que están en la cabecera de estas cadenas y que tienen su sede sobre todo en los países desarrollados. En estas condiciones resulta difícil para los productores de los países en desarrollo —incluso los grandes proveedores de mercados emergentes— crear y capturar valor añadido de una manera que sea económicamente significativa.

21. Gran parte del problema consiste en que en los tiempos que corren la industrialización basada en las exportaciones por lo general ha deparado no pocas decepciones a la hora de generar un tipo de empleo que esté bien remunerado y ampliamente distribuido; se trata de un aspecto esencial, aunque a menudo soslayado, cuando se consigue vincular la exportación con la industrialización. Incluso en los casos en que los incrementos de productividad brindan la posibilidad de conseguir mejoras sociales, lo que permiten estos aumentos es sobre todo obtener mayores beneficios o bajar los precios para consolidar las ventajas competitivas ya existentes, en vez de subir los salarios. Si la mayor parte de los incrementos de productividad se transfieren al extranjero vía precios más bajos, podría debilitarse el círculo virtuoso por el cual la demanda y la inversión a nivel nacional se apoya en la productividad. Estas dinámicas enfrentadas han resultado ser sumamente problemáticas para los países de África y América Latina, donde la globalización ha conllevado un movimiento de trabajadores desde sectores de producción con elevada productividad a sectores de baja productividad e incluso a la economía informal. En cambio, varios países asiáticos han sido capaces de aprovechar mejor las oportunidades creadas por las exportaciones de productos manufacturados para al mismo tiempo aumentar su productividad y nivel de empleo.

22. En este caso, el mecanismo causal es doble. Por una parte, la mayor competencia en los mercados de exportación y los mercados internos ha propiciado un mayor uso de la externalización y la proliferación del trabajo informal. Por otra, al combinar la fuerza de trabajo nacional con tecnologías de producción más intensivas en capital se ha conseguido reducir la intensidad de mano de obra del sector manufacturero y al mismo tiempo incrementar la demanda relativa del trabajo calificado. Por último, hay que reconocer que una parte de la gestión del cambio estructural consiste en diseñar una política de empleo que posibilite procesos de industrialización inclusivos y autosostenibles.

C. La dimensión de género

23. Para la mitad de la población mundial, encontrar un buen empleo significa toparse con la barrera de la discriminación de género. Así pues, cuando se pide que la hiperglobalización sea más inclusiva, el llamamiento, con toda la razón, tiene un marcado timbre femenino. Sin embargo, en este desafío bulle mucho más que el mero aumento de la participación de las mujeres en los mercados y los consejos de administración. Ahora bien, aun incorporando la dimensión de género a la inclusión financiera, el emprendimiento y la facilitación del comercio brindan, en el mejor de los casos, una vía estrecha hacia una economía más inclusiva. Las instituciones y las normas sociales que subyacen en la desigualdad de género suelen reproducirse en los mercados de trabajo. En el lugar de trabajo, muchas mujeres experimentan lo que supone la discriminación y la segmentación; prácticas que es imposible desvincularlas de las presiones que ejerce en un sentido más amplio la hiperglobalización.

Discriminación de género en el lugar de trabajo

En el lugar de trabajo, muchas mujeres viven lo que significa la discriminación y la segmentación; prácticas que es imposible desvincularlas de las presiones más generales que ejerce la hiperglobalización. En particular, el entorno globalizado que han creado las políticas imperantes, en conjunción con el empuje de las fuerzas de la tecnología y el cambio estructural, ha limitado la disponibilidad de puestos de trabajo, principalmente los de buena calidad, en relación con la oferta laboral. Además, la escasez de buenos puestos de trabajo ha intensificado el racionamiento del empleo por género y se ha excluido a la mujer de las mejores oportunidades de trabajo, a pesar de que la participación femenina en el empleo haya aumentado y la masculina haya disminuido en general.

Se corre el peligro de que la mayor igualdad de género en el empleo pueda resultar conflictiva desde una perspectiva de género, ya que las tasas de empleo femenino van en aumento (como ocurre en la mayoría de los países del mundo) y las masculinas disminuyen. Se trata de un fenómeno casi invisible y no ampliamente estudiado y, aunque sus manifestaciones más elocuentes resultan patentes en las economías más avanzadas, ya es un elemento, sin duda preocupante, de los mercados de trabajo de todo el mundo.

Esperar simplemente a que un mayor crecimiento económico y los efectos del goteo económico repercutan en la igualdad de género no ha dado los frutos esperados, pues su impacto limitado en el acceso relativo de la mujer a los buenos empleos ha sido limitado. Lo más preocupante, cuando se habla de igualdad de género, es que la mayor participación de la mujer en la población activa sin políticas de apoyo por el lado demanda ni estructuras que integren de manera productiva a quienes acceden por primera vez al mercado de trabajo solo puede empeorar la segregación de género en los mercados de trabajo y alentar el relegamiento de la mujer a actividades de escaso valor añadido en el sector de los servicios de la economía informal.

La segregación de género en los mercados laborales (o el acaparamiento de ciertos empleos por género) repercute negativamente en el mundo del trabajo en general, como así lo evidencia la participación de los salarios en la renta. Dejando al margen otros factores, hay evidencia empírica de que, desde principios de los años noventa, la reducción del acceso relativo de las mujeres a los trabajos industriales en los países en desarrollo ha venido acompañada de un descenso de su peso en las rentas del trabajo. Sin embargo, al tiempo que escasean los buenos empleos también se observa que la mayor participación de

las mujeres en la fuerza de trabajo frena el crecimiento de los salarios, lo que potencialmente puede propiciar una senda de escaso crecimiento de los salarios caracterizada por una mayor inseguridad económica y por conflictos de género, por cuanto la participación de las mujeres en el mercado de trabajo parece afectar negativamente a las perspectivas del empleo masculino.

Habida cuenta de los problemas de empleo relacionados con los cambios estructurales y tecnológicos, así como del hecho de que sean principalmente las mujeres quienes se encarguen de las labores relacionadas con los cuidados, ya sean remuneradas o no, conseguir la transformación de esas actividades en un trabajo digno debería figurar en las estrategias encaminadas a crear economías más inclusivas.

Fuente: UNCTAD, 2017, capítulo 4.

24. La reducción del empleo tradicional en las fábricas del sector manufacturero ha sido una característica bien visible de la creciente desigualdad en los países desarrollados y está afectando de manera especialmente dura a los varones de mediana edad de la clase trabajadora. Sin embargo, el número de empleos del sector industrial también se contrae en muchos países en desarrollo que se encuentran en la tesitura de una desindustrialización prematura o un estancamiento de la industrialización, por lo que las repercusiones negativas se hacen notar más en el empleo industrial femenino que en el masculino.

25. En los países en desarrollo, el peso del empleo industrial respecto al empleo masculino total acusó, por término medio, una disminución del 7,5 % entre 1991 y 2014, frente a una disminución media del 39 % en el caso de las mujeres. Además, cuando la producción industrial requiere una mayor intensidad de capital se pierde empleo femenino en este sector, sea cual sea su nivel de educación, lo que cuestiona, por tanto, la tesis de que la pérdida de empleo femenino obedece a diferencias de cualificación. Con el aumento de la intensidad de capital y la automatización, no parece probable que una revolución tecnológica en el sur mejore la igualdad de género.

III. Reconsiderar el marco de política macroeconómica para favorecer el crecimiento sostenido, la creación de empleo y la reducción de la pobreza

26. En el caso de las políticas de empleo y mercado de trabajo, se observan diferencias en las condiciones institucionales entre los países desarrollados, las economías de mercado emergentes y los países en desarrollo de renta baja, así como dentro de cada uno de esos grupos. Sin embargo, son necesarias unas condiciones macroeconómicas que favorezcan la formación de capital fijo y la plena participación del trabajo en las ganancias de productividad generadas por inversiones innovadoras para lograr y mantener un elevado nivel de empleo digno, independientemente de la etapa de desarrollo económico en que se encuentre la economía. Hay que analizar, por consiguiente, el empleo en relación con el crecimiento de la producción, por lo que hay que fortalecer el marco de política macroeconómica para promover el crecimiento sostenible.

27. Así pues, una posible estrategia más satisfactoria para lograr la flexibilización del mercado laboral, aunque con el consiguiente peligro de la austeridad macroeconómica, consistiría en posibilitar que los incrementos del crecimiento de la productividad también redundasen en beneficio de las rentas del trabajo: un aumento de los salarios acorde con el crecimiento de la productividad nacional estimularía el crecimiento de la demanda efectiva y generaría con el tiempo un círculo virtuoso de crecimiento, inversión, aumentos de productividad y empleo. Por ello, agilizar la creación de empleo requiere adoptar unas políticas macroeconómicas y unas estrategias de desarrollo adecuadas para acelerar la ampliación de las capacidades productivas y el crecimiento de la demanda interna. Esto, a su vez, exige una reevaluación de las prioridades de la política macroeconómica en la dirección que se examina más adelante.

28. La experiencia del pasado y una serie de consideraciones teóricas indican que ese tipo de estrategia obliga a una mayor dependencia de la demanda interna, como lo acredita

la experiencia de muchos países en las últimas décadas. Puede exigir, sobre todo tratándose de los países en desarrollo, un replanteamiento del paradigma del desarrollo impulsado por las exportaciones y basado en unos costos laborales siempre bajos.

29. A continuación, se exponen algunos elementos fundamentales para crear un entorno que sea sólido y propicie una mayor cantidad de empleos de calidad.

A. Las políticas monetaria y financiera

30. Aumentará la inversión fija si las expectativas de la demanda son positivas y si además las condiciones de financiación son favorables. Para que sea sostenido el crecimiento de la renta y el empleo, es necesario que la gestión a corto plazo de las condiciones monetarias, financieras y de la demanda en general sea proactiva y permanente si lo que se pretende es garantizar que la inversión prevista sea superior al ahorro previsto. En ese entorno, el ahorro aumentará aun cuando la propensión al ahorro de las familias no cambie. El incremento del ahorro, que se corresponde a un incremento de la inversión en la ecuación de equilibrio macroeconómico, se consigue si al final se obtienen mayores beneficios. La inversión real inicial puede financiarse vía el crédito bancario cuando la política monetaria del banco central permite su expansión.

31. El banco central, a través de la liquidez que proporciona y la fijación del tipo de interés a corto plazo, puede crear un importante estímulo expansivo, o, al menos indirectamente, influir en los tipos de interés a largo plazo en función de su análisis de la situación económica. Así pues, el positivo efecto de una política monetaria expansiva sobre la inversión en capital fijo favorece la creación de empleo. La política monetaria empleada permanente y exclusivamente para luchar contra una inflación prolongada o inercial dificulta, *a priori*, la creación de empleo y el crecimiento sostenido de la renta. Por ello, los instrumentos de política macroeconómica recomendados a los países en desarrollo en los últimos treinta años como única posibilidad racional, en consonancia con lo preconizado por el Consenso de Washington, tienen que ser repensados, ya que ahora la creación de empleo es un objetivo de máxima prioridad.

32. Los bancos centrales pueden hacer por la estabilidad del crecimiento algo más que limitarse a mantener la inflación a un nivel bajo; pueden actuar como agentes del desarrollo si reorientan su foco de interés hacia el empleo. Además, las políticas monetaria y financiera influyen en el tipo de cambio y, por lo tanto, en la competitividad de los productores y los empleadores nacionales, en comparación con los extranjeros. Hay numerosos ejemplos de experiencias positivas en las que los bancos centrales desempeñaron un papel fundamental en las políticas públicas de apoyo al crecimiento y el cambio estructural, como mantener en niveles bajos los tipos de interés, imponer controles de capitales para ayudar a estabilizar los tipos de cambio en niveles competitivos y, a veces, prestar directamente, aunque de manera selectiva, para la ejecución de determinados proyectos. Una política monetaria que ponga el foco en la creación de condiciones favorables para la financiación de la inversión privada puede complementarse con la promoción del préstamo a la inversión por entidades financieras privadas y la concesión de créditos a través de entidades financieras públicas. Al mismo tiempo, los bancos públicos de inversión han desempeñado un papel importante en la prestación de crédito barato a los inversores y la canalización de la creación de capacidad en una dirección socialmente deseable.

33. Sin embargo, la política monetaria por sí sola no es suficiente; resulta imprescindible disponer de un surtido menú de políticas fiscales e industriales proactivas para crear las estructuras y las condiciones que favorezcan la expansión de la demanda agregada y el crecimiento de la productividad. Mientras la laxitud de la política monetaria siga siendo uno de los rasgos principales del conjunto de instrumentos de política, esta debe orientarse gradualmente hacia el impulso del gasto público antes que a mejorar los balances de los bancos comerciales.

B. Gasto público

34. La necesidad de generar empleo de calidad justifica reactivar la idea del Estado como “empleador de última instancia”⁶. Se trata de un asunto urgente, dado que los actuales niveles de desempleo y subempleo en todo el mundo y la informalidad y precariedad que caracteriza a gran parte del empleo actual. Precisamente en un momento como este en que muchísimas personas persiguen un buen empleo y cuyo número escasea, los solicitantes de empleo no solo tardan más que nunca en encontrar trabajo, sino que además no parece probable que el tipo de puesto de trabajo que acaben encontrando contribuya a que las comunidades puedan ser más estables e inclusivas. Incluso en los casos en que se ha logrado reducir las tasas de desempleo, los buenos empleos siguen siendo escasos; el desempleo de larga duración, la discapacidad y el abandono escolar no dejan de ser elevados en comparación con los niveles anteriores a la crisis, y además el desempleo juvenil sigue siendo un problema persistente⁷.

35. Además del empleo directo, gracias al gasto público, pueden lograrse, por lo general, importantes impactos indirectos en el empleo y la producción y además con efectos multiplicadores mucho más contundentes que otras formas de estímulo, como los recortes fiscales⁸. En el actual contexto de debilidad de la demanda en la mayoría de las economías y la economía mundial en su conjunto, el gasto público debería erigirse en el componente más importante de la política pública de creación de empleo.

36. Sin embargo, el tipo de gasto público importa, no solo por sus repercusiones en el sistema de bienestar social, sino también por su impacto macroeconómico. El gasto público en servicios sociales, en particular en las actividades asistenciales que normalmente no están suficientemente cubiertas por el Estado en la mayoría de los países, genera unos efectos multiplicadores sobre el empleo mucho mayores: por término medio, genera tres veces más de puestos de trabajo que la inversión en el sector de la construcción en los países desarrollados⁹ y casi el doble en los países en desarrollo¹⁰ a igual nivel inversión. Además, surte un importante efecto, como es el de la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente cuando los objetivos son la prestación universal de servicios públicos de calidad y la instauración tanto de la cohesión social como la adhesión de la ciudadanía, cuyos impuestos ayudan a financiar esos gastos. También puede ser crucial en la reducción de las desigualdades, no solo ente distintos grupos de renta, sino también entre personas de distinto sexo y otras categorías sociales.

37. Además del aumento general del gasto público en infraestructura física y social, los planes especiales de empleo público pueden resultar muy eficaces, especialmente en los países de renta baja, donde gran parte de la población activa trabaja en actividades de la economía informal o por cuenta propia. En los últimos años, algunos países, como la Argentina, la India, Sierra Leona y Sudáfrica, han puesto en marcha planes de empleo público fundamentándose en el concepto del Estado como empleador de último recurso. Aunque su alcance es limitado, estos planes han resultado importantes por haber actuado de amortiguadores anticíclicos y estabilizadores macroeconómicos, además de por sus evidentes efectos en la lucha contra la pobreza. Los efectos multiplicadores de ese gasto son generalmente también elevados, toda vez que los ingresos salariales obtenidos con esos

⁶ H. P. Minsky, 2013, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare* (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, United States).

⁷ D. Blanchflower, 2015, “Britain’s hidden army of underemployed”, *The Independent*, 29 de abril; Organización Internacional del Trabajo, 2017, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias del empleo femenino, 2017* (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra).

⁸ A. Mineshima, M. Poplawski-Ribeiro y A. Weber, 2014, Size of fiscal multipliers, in C. Cottarelli, P. Gerson and A. Senhadji, eds., *Post-crisis Fiscal Policy*, Massachusetts Institute of Technology and the International Monetary Fund, Cambridge, Massachusetts: 315-372.

⁹ International Trade Union Confederation and Women’s Budget Group, 2016, Investing in the care economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries.

¹⁰ International Trade Union Confederation, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and Women’s Budget Group, 2017, Investing in the care economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies.

empleos suelen dedicarse al consumo, lo que genera indirectamente un nivel aún mayor de empleo.

38. A fin de maximizar los beneficios graduales de ese gasto e impulsar la demanda agregada con relativa rapidez, la mejor manera de utilizar el gasto público en la creación de empleo es dedicarlo a las regiones, los lugares y las actividades en que los desempleados y los hogares pobres pueden verse más beneficiados¹¹. A tal efecto, habría que partir de la situación real de cada trabajador para ofrecer un puesto de trabajo adaptados a las capacidades y habilidades que posee y además procurarle una capacitación profesional como parte de ese tipo de programas, en lugar de proporcionarle primero una capacitación para un empleo que eventualmente pudiese presentarse más tarde¹². Esta propuesta podría resultar muy interesante para algunos programas de trabajo donde se puede conseguir una capacitación relativamente rápida, por ejemplo, las labores de limpieza de zonas contaminadas, reforestación y reparación de infraestructuras, así como actividades relacionadas con los cuidados.

39. Este tipo de enfoque presenta la ventaja añadida de la probabilidad de obtener una buena acogida popular. Entretanto, las iniciativas multilaterales deberían velar al menos por que no haya impedimentos para que los Gobiernos nacionales puedan ampliar el empleo o la contratación pública. Se trata de un asunto que reviste una particular importancia en el contexto de las limitaciones explícitas o implícitas a ese tipo de promoción del empleo establecidas en los acuerdos internacionales de comercio e inversión.

Una política de rentas que favorezca un crecimiento impulsado por el salario

40. La función de las políticas monetaria, financiera y fiscal para favorecer el crecimiento del empleo además puede verse facilitada considerablemente por una política de rentas que se base en determinadas normas para determinar los ingresos de la gran masa de la población en una economía en crecimiento. Una política de rentas bien diseñada puede aportar una contribución importante al crecimiento del empleo al allanar el camino hacia una expansión constante de la demanda interna.

41. Cuando crece el desempleo y muchos trabajadores que pierdan su empleo en el mercado de trabajo formal se ven obligados a trabajar en negro o el mercado laboral informal, el poder de los empleadores tiende a fortalecerse, lo que obliga a los asalariados despedidos a aceptar salarios mucho menores que los que podrían conseguir si este no hubiese crecido. Esto sería aceptable si la caída de los salarios fuese la solución para corregir el desequilibrio del mercado de trabajo. Sin embargo, la flexibilidad a la baja de los salarios provoca una caída de la demanda, lo que acarrea recortes salariales sin estimular aún más la creación de empleo por medio de la inversión. Así pues, a diferencia de la flexibilidad de los precios en los mercados de bienes, que ocasiona que la demanda coincida con la oferta de bienes, la flexibilidad salarial no detiene el aumento del desempleo. De hecho, el resultado es justo el contrario: la caída de los salarios provoca un incremento del número de desempleados y subempleados, reduce los incentivos para invertir en capacidad productiva y desencadena una espiral descendente en el nivel de vida general de la sociedad, como así lo experimentaron muchos países en desarrollo durante la época del Consenso de Washington.

42. En este contexto, es importante ser consciente del hecho de que si las rentas del trabajo no aumentan en consonancia con el crecimiento de la productividad no implica automáticamente mayores beneficios. Los beneficios son rentas residuales y solo aumentarán si la demanda crece lo suficiente, lo cual es poco probable que ocurra cuando las rentas de la gran masa de la población no aumentan en consonancia con la producción. Además, los incrementos de los ingresos en concepto de beneficios suelen contribuir menos al crecimiento del empleo que el aumento de las rentas del trabajo, ya que los perceptores de beneficios presentan, por término medio, una mayor propensión al ahorro que los asalariados y tienden a consumir más artículos de lujo importados. Por ello, las estrategias

¹¹ H. P. Minsky, 1965, The role of employment policy, Hyman P. Minsky Archive Paper No. 270, Levy Economics Institute of Bard College; Minsky, 2013.

¹² Minsky, 1965.

de desarrollo que se basan en el crecimiento impulsado por los salarios ofrecen posibilidades de maximizar los incrementos de producción, productividad y empleo.

43. Para lograr una trayectoria sostenible, los aumentos de productividad deben distribuirse de manera tal que permita a las rentas del trabajo crecer al mismo ritmo que la productividad. En una economía de mercado, la aplicación de ese tipo de política de rentas exige un marco institucional adaptado a la etapa de desarrollo, la estructura económica y las características culturales e históricas de cada país. Ese tipo de marco institucional es tanto más importante cuanto que una política de rentas puede servir no solo como instrumento para la generación de empleo, sino también como un medio para controlar la inflación.

Regular el tipo de cambio y los flujos de capital

44. Fortalecer la demanda interna para impulsar la creación de empleo y depender menos del crecimiento basado en las exportaciones, como muchos países han hecho en el pasado, no debe equipararse con retirarse del proceso de integración en la economía global. Los países en desarrollo necesitan ganar las divisas necesarias para financiar las importaciones que precisan, especialmente de bienes de capital y de las tecnologías avanzadas que estos incorporan. Además, la competencia internacional entre empresas solo puede servir de acicate para la innovación y la inversión en sectores de bienes comerciables.

45. Sin embargo, en muchos países las estrategias orientadas a la exportación han hecho que el comportamiento del crecimiento y la creación de empleo dependan excesivamente del crecimiento de la economía global y de la capacidad para ganar cuotas de mercado en la economía global, aunque a costa de reducir las opciones en cuanto a las políticas susceptibles de impulsar la demanda interna mediante incrementos de las retribuciones de los asalariados vinculadas al crecimiento de la productividad.

46. El problema sistémico antes mencionado podría mitigarse mediante un marco multilateral para la regulación del tipo de cambio, con el fin de mantener el tipo de cambio real relativamente estable. En virtud de ese sistema, los tipos de cambio nominales se ajustarían según los diferenciales de las variaciones de los costos laborales unitarios o de las tasas de inflación, por lo que las empresas tendrían menos incentivos para competir internacionalmente en salarios. Asimismo, se reducirían los incentivos a los flujos de capital especulativo, aliviando así la presión que ejercen los mercados de capitales sobre el tipo de cambio. Así, la política monetaria puede centrarse primordialmente en objetivos internos, en particular el de lograr un nivel elevado y estable de inversión en capital fijo¹³.

47. Ante la falta de acuerdos multilaterales eficaces para regular los tipos de cambio, las medidas adoptadas a raíz de la crisis en muchos países en desarrollo, cuyos resultados en términos de crecimiento y empleo se vieron afectados en el pasado por la sobrevaloración de su moneda, se han visto sustituidas por una política cambiaria que persigue evitar que esa experiencia se repita. Esos países están interviniendo en los mercados de divisas con la pretensión de acumular reservas en divisas, no solo como un medio de mantener o mejorar su competitividad internacional, sino también para mantener bajos los tipos de interés nacionales a fin de fomentar la inversión y la creación de empleo.

48. En principio, es posible aplicar políticas de apoyo de la creación de empleo en un régimen de mercados de capitales abiertos, siempre y cuando se puedan mantener los tipos de interés en niveles bajos, para que así no haya ningún incentivo para las entradas de capital especulativo destinadas a conseguir beneficios mediante operaciones de arbitraje. Sería posible conseguirlo si se facilita el control de la inflación mediante la adopción de una adecuada política de rentas. Ahora bien, también es cierto que algunas de las economías de mercado emergentes han podido recuperar una mayor autonomía en la formulación de políticas macroeconómicas gracias al uso de los controles de capitales. Además, dado que el sistema financiero global es favorable a un planteamiento deflacionista y contrario a una política fiscal expansiva, conservar el espacio de políticas necesario para adoptar esta

¹³ UNCTAD, 2011, *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2011 – Problemas de las políticas económicas en el mundo después de la crisis*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.11.II.D.3, Nueva York y Ginebra); en el capítulo VI se analiza más detenidamente esta cuestión.

última posición obliga a reducir la dependencia de dicho sistema. A tal fin, los controles de capitales no solo ayudarán a mejorar la regulación de los tipos de cambio y la política monetaria, sino que además impedirán que un exceso de entradas de capital merme el tipo de espacio de políticas necesario para mejorar las condiciones del mercado de trabajo.

Un posible camino a seguir: un nuevo pacto mundial

49. En la actualidad, demasiadas personas en demasiados lugares están integradas en una economía mundial cuyos resultados no son ni equitativos ni justos. Las crisis económicas y financieras, como la de 2008-2009, son tan solo las manifestaciones más visibles de una economía mundial que está cada vez más desequilibrada en maneras que no son solo excluyentes, sino también desestabilizadoras y peligrosas para la salud política, social y ambiental del planeta. Aun cuando un país haya sido capaz de crecer, ya sea gracias al auge del consumo interno, un *boom* de la vivienda o las exportaciones, las ganancias han acabado desproporcionadamente en manos de unos pocos privilegiados. Al mismo tiempo, la conjunción del exceso de deuda y la insuficiencia de la demanda en términos globales ha obstaculizado la expansión económica. El posterior giro hacia la austeridad en respuesta a la crisis destruyó empleo y provocó el recorte de los salarios, golpeando con mayor dureza a algunas de las comunidades más pobres, lo que provocó una mayor polarización y agravó el desasosiego de los ciudadanos por lo que el futuro podría depararles. Entretanto, las élites políticas se obstinaban en que no cabía ninguna otra alternativa. Todas estas medidas económicas han sembrado un campo fértil para la retórica xenófoba, las políticas de repliegue hacia el interior y posturas basadas en políticas de empobrecimiento del vecino.

50. No puede subestimarse la importancia de una perspectiva internacional a la hora de evaluar las posibilidades de éxito o fracaso de los paquetes de políticas macroeconómicas. Sin embargo, además de las deficiencias inherentes señaladas anteriormente que no tienen en cuenta la importancia de la inclusividad, así como de una agregación global incongruente, persiste aún el reto, si cabe aún más importante para la formulación de políticas eficaces en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que plantean las restricciones *de facto* y *de jure* del espacio de políticas. En parte, estas restricciones tienen su origen en el apoyo generalizado favorable a unas ideas que preconizan la flexibilización del mercado laboral y las políticas macroeconómicas de austeridad sobre la base de premisas poco realistas sobre el funcionamiento de los mercados y el supuesto de que el libre comercio y los flujos de capital se inscriben en un plano de igualdad de condiciones. Sin embargo, esas restricciones también encuentran su origen en el excesivo alcance e influencia de unos mercados financieros que tienen un marcado interés personal en que el capital pueda moverse sin cortapisas ni esté sujeto a la multitud de reglas y regulaciones que incorporan, en distintos niveles, los acuerdos de libre comercio y que limitan la capacidad de los encargados de formular políticas para administrar los resultados económicos en aras del interés público.

51. Los esfuerzos por reactivar la demanda mundial a través del aumento de los salarios y el gasto público deben ser significativos, sostenibles y coordinados porque, en su defecto, la economía global estará condenada a experimentar, en el mejor de los casos, un crecimiento en permanente atonía. Este es el momento ideal para atraer la inversión privada con la ayuda de un impulso fiscal concertado que permita reactivar los motores del crecimiento, y al mismo tiempo ayudar a reequilibrar unas economías y unas sociedades que tras 30 años de hiperglobalización adolecen de graves desajustes. Sin embargo, en el mundo actual de las finanzas móviles y la liberalización de las fronteras económicas, ningún país puede conseguirlo por su cuenta sin correr el riesgo de una fuga de capitales, el hundimiento de su moneda y la amenaza de una espiral deflacionista. Lo que se requiere, pues, es una estrategia de expansión que esté coordinada a nivel mundial, impulsada por un incremento del gasto público y que tenga entre sus objetivos principales la mejora de las condiciones de empleo, ofreciendo a todos los países la oportunidad de aprovechar los beneficios que depara una activación simultánea de su mercado interior y sus mercados exteriores.

52. El tránsito de la hiperglobalización a una economía inclusiva no consiste solo en lograr un mejor funcionamiento de los mercados, ya sea potenciando el capital humano,

colmado las lagunas de información, incrementando los incentivos, concediendo créditos a los pobres o instaurando una mejor protección del consumidor. Por el contrario, implica una agenda más rigurosa e incluyente que corrija las asimetrías mundiales y nacionales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible convenidos por todos los Miembros de las Naciones Unidas constituyen el impulso político necesario para un cambio de esa envergadura. La meta que ahora habría que fijarse es la de aprovechar este momento de consenso para posibilitar el *mix* adecuado de recursos, políticas y reformas que resulta necesario para reactivar el esfuerzo inversor que se requiere y promover resultados inclusivos a nivel global y nacional.

53. A pesar de todo el discurso sobre su creciente irrelevancia e inminente desaparición, el Estado nación sigue siendo la unidad básica de legitimidad y autoridad en el mundo interdependiente de hoy, y a quien en última instancia se dirigen los ciudadanos en busca de seguridad económica, justicia social y lealtad política. Pero tanto o más que en el pasado, lograr la prosperidad para todos exige prestar una particular atención a los sesgos, asimetrías y déficit apreciables en el sistema de gobernanza mundial que son susceptibles de frustrar unos resultados inclusivos y sostenibles. El internacionalismo eficaz sigue descansando en un nacionalismo responsable, y encontrar el equilibrio justo sigue presente en el núcleo de toda agenda multilateral que tenga sentido.

54. Habida cuenta de todo lo anterior, se necesita un apoyo generalizado a un “nuevo pacto” de alcance mundial. El *New Deal* que el Presidente Roosevelt propuso en los años treinta del siglo pasado a los Estados Unidos y retomado posteriormente en otros rincones del mundo industrializado, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, abrió una nueva vía hacia un desarrollo centrado en tres componentes estratégicos generales: recuperación, regulación y redistribución. Si bien es cierto que estos componentes implicaban fijar objetivos concretos y adaptados a unas circunstancias económicas y políticas singulares, también lo que es que la creación de empleo, la ampliación del espacio fiscal y la contención del sector financiero trazaron una ruta común hacia el éxito utilizando esta nueva vía.

55. Para fraguar un nuevo pacto hoy también podrían emplearse esos mismos ingredientes; y, como antes, los Estados necesitan su espacio para adaptar a sus circunstancias una política fiscal de corte proactivo y otras políticas públicas que estimulen la inversión y eleve el nivel de vida, basándose para ello en estrategias regulatorias y redistributivas que permitan superar el triple reto que plantean las grandes desigualdades, las presiones demográficas y los problemas ambientales. Ahora bien, los países que intenten aislarse de las fuerzas económicas mundiales no podrán superar los desafíos concretos que plantean la desigualdad y la inseguridad en el siglo XXI si no elevan, cuando corresponda, algunos de los elementos del *New Deal* de Roosevelt al plano global y de una manera que sea compatible con el mundo interdependiente de hoy.

56. Entre los elementos para una reflexión figuran los siguientes:

a) Poner fin a la austeridad. Se trata de una condición básica para crear una economía sostenible e inclusiva. Supone recurrir a la política fiscal para gestionar las condiciones de la demanda y asumir el pleno empleo como uno de los objetivos principales de la política económica. La expansión monetaria debería utilizarse también de un modo diferente, a fin de que se puedan financiar inversiones públicas que además potencien la inclusividad y sostenibilidad de los resultados. Como parte de una expansión general del gasto público que abarque la infraestructura material y social, el Estado puede actuar como “empleador de última instancia”; los planes especiales de empleo público pueden ser muy eficaces en la creación de puestos de trabajo, sobre todo en los países de renta baja, donde gran parte de la población activa trabaja en el sector informal o por su cuenta. Las inversiones en infraestructura pública y los planes de empleo son igualmente importantes para reducir los desequilibrios regionales que han surgido en algunos países tanto desarrollados como en desarrollo;

b) Actuaciones en materia de mercado de trabajo. Estas políticas, incluida la legislación sobre el salario mínimo, no solo resultan cruciales para lograr los objetivos de la política social (es decir, la reducción de la pobreza y la discriminación de género), sino también los objetivos macroeconómicos, como el aumento de los niveles de empleo y la

reducción de la desigualdad de rentas. Esto no debe sorprender, dado el empleo adicional resultante de los efectos multiplicadores de la renta como consecuencia del incremento de la demanda generada por esos aumentos salariales;

c) Fortalecimiento de la influencia de los sindicatos. Los salarios tienen que aumentar en consonancia con la productividad. La mejor manera de conseguirlo es fortaleciendo los mecanismos para que las organizaciones de trabajadores puedan expresar sus posiciones. Al mismo tiempo, también es preciso corregir la inseguridad en el trabajo mediante las oportunas medidas legislativas, en particular en relación con los contratos en el caso del empleo informal y medidas activas del mercado de trabajo. Podrían tomarse en consideración la posibilidad de planes complementarios de apoyo al ingreso de carácter innovador con el fin de que la distribución de la renta sea más equitativa, como, por ejemplo, un fondo social que podría capitalizarse mediante la emisión de participaciones por parte de las mayores empresas e entidades financieras;

d) Potenciar la inversión pública con una fuerte dimensión de protección. Bajo este epígrafe figurarían los principales programas de obras públicas para la mitigación y la adaptación al cambio climático y la promoción de las oportunidades tecnológicas que ofrece el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como para abordar los problemas causados por la contaminación y la degradación de la naturaleza en general. También implica ocuparse de los cambios demográficos y sociales que suponen una merma para las comunidades locales y las familias extensas haciendo que se reconozcan como una necesidad la prestación de servicios públicos de atención a la infancia y el cuidado de personas de edad. En ambos ámbitos, la inversión pública debería estar concebida para facilitar y atraer más inversión privada, incluidas las pymes, y hacia formas de propiedad más participativas, como las cooperativas;

e) Incrementar los ingresos públicos. Una mayor progresividad de la tributación, en particular en el impuesto de bienes raíces y de otras formas de rendimientos del capital inmobiliario, podría ayudar a corregir las desigualdades de renta. También habría que considerar la posibilidad de revertir la bajada de los tipos del impuesto de sociedades, pero esto quizás sea menos importante que abordar las exenciones y vacíos de la legislación tributaria y los abusos empresariales de las subvenciones, en particular cuando su finalidad es atraer inversiones extranjeras o retenerlas;

f) Contener el comportamiento del capital financiero. Para atraer la inversión privada es preciso contener ciertos comportamientos de las entidades financieras para que obren en el interés general de la sociedad. Además de una regulación apropiada del sector financiero, es importante hacer frente a los grandes gigantes de la banca privada, por ejemplo, mediante una supervisión y una regulación de alcance internacional, así como abordar la acusada concentración del mercado de la calificación crediticia y la familiaridad de la relación existente entre las agencias de calificación y las entidades de la banca en la sombra que ha permitido la proliferación de productos financieros "tóxicos".

IV. Temas de debate

57. Los Expertos tal vez deseen examinar las siguientes cuestiones para el debate:

a) ¿Por qué no es posible que los paquetes de medidas de política económica cuyo objetivo es acercarse al nivel del pleno empleo y digno se circunscriban a cambios en los mercados de trabajo, como la flexibilización del mercado laboral, las calificaciones profesionales y la capacitación?

b) ¿Cuál es la función de las políticas macroeconómicas para garantizar una vía al pleno empleo que sea equitativa y no conflictiva desde una perspectiva de género?

c) Al examinar las políticas macroeconómicas conjuntamente con las políticas del mercado de trabajo, ¿cuáles son las configuraciones idóneas de la política fiscal y la política monetaria?

d) ¿Qué características debería tener el sistema monetario mundial para que sean coherentes con las estrategias de desarrollo favorecedoras del empleo? Además de los cambios que cabría realizar en el sistema monetario mundial, ¿qué iniciativas monetarias regionales podrían promover ese tipo de estrategias?

e) En este contexto, ¿cuál es la función de la coordinación de las políticas a nivel internacional?
