

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

UNCTAD



INFORME SOBRE EL **COMERCIO** Y EL **DESARROLLO 2017**

UN *NEW DEAL* MUNDIAL
COMO ALTERNATIVA A LA AUSTRERIDAD



NACIONES UNIDAS

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2017

UN *NEW DEAL* MUNDIAL COMO ALTERNATIVA
A LA AUSTERIDAD

Informe de la secretaría de la
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2017

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Debe remitirse a la secretaria de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido. Correo electrónico: tdr@unctad.org.

UNCTAD/TDR/2017

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.17.II.D.5

ISSN 0257-8093

Copyright © Naciones Unidas, 2017
Derechos reservados

Prefacio

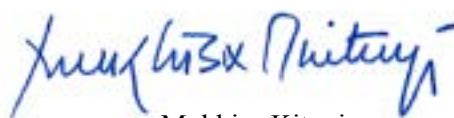
En marcado contraste con la ambición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la economía mundial sigue mostrando diversos desequilibrios que no solo son excluyentes, sino también desestabilizadores y peligrosos para la salud política, social y ambiental del planeta. Incluso cuando ha sido posible un cierto crecimiento económico, impulsado por la expansión del consumo interno, un *boom* del mercado inmobiliario o las exportaciones, los beneficios han ido a parar de manera desproporcionada a manos de unos pocos privilegiados. Al mismo tiempo, la combinación de un exceso de deuda y de una demanda insuficiente a nivel mundial ha obstaculizado una expansión sostenida de la economía mundial.

Las medidas de austeridad adoptadas a raíz de la crisis financiera mundial de hace casi un decenio han agravado esta situación. Dichas medidas han afectado con mayor dureza a las comunidades más pobres del mundo, provocando una mayor polarización e intensificando la inquietud de la población por lo que el futuro pueda depararle. Algunas élites políticas han sido inflexibles en que no hay alternativa, lo que ha creado un campo económico abonado para la retórica xenófoba, las políticas orientadas hacia el interior y los planteamientos basados en el empobrecimiento del vecino. Otros han culpado a la tecnología o al comercio en un contexto de hiperglobalización excluyente, pero esto también desvía la atención de una cuestión obvia: si no se adoptan iniciativas significativas, sostenibles y coordinadas para reactivar la demanda mundial mediante el aumento de los salarios y del gasto público, la economía mundial se verá condenada a un crecimiento muy lento o a algo peor.

El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017* sostiene que este es el momento oportuno para intensificar la inversión privada mediante un esfuerzo fiscal concertado —un nuevo pacto mundial— que ponga de nuevo en marcha los motores del crecimiento y al mismo tiempo contribuya a reequilibrar las economías y las sociedades que, después de tres decenios de hiperglobalización, están gravemente desajustadas. Sin embargo, en el mundo actual de las finanzas móviles y de las políticas económicas liberalizadas, ningún país puede actuar por su cuenta sin verse expuesto a la fuga de capitales, al hundimiento de la moneda o a la amenaza de una espiral deflacionaria. Lo que se requiere, pues, es una estrategia de expansión coordinada a nivel mundial e impulsada por un incremento del gasto público, en la que todos los países dispongan de la oportunidad de beneficiarse de un estímulo simultáneo de sus mercados internos y externos.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordados hace dos años por todos los miembros de las Naciones Unidas dan el impulso político a esta necesaria coordinación mundial de las políticas macroeconómicas. El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017* aboga por medidas más estrictas y amplias para hacer frente a las asimetrías mundiales y nacionales en la movilización de recursos, los conocimientos tecnológicos, el poder de mercado y la influencia política causadas por la hiperglobalización, que han dado resultados excluyentes y que se perpetuarán si no se interviene para remediarlo.

En el presente *Informe* se argumenta que, con una combinación apropiada de recursos, políticas y reformas, la comunidad internacional dispone de los instrumentos para activar el esfuerzo inversor necesario para hacer realidad las ambiciones de los ODS y conseguir resultados sostenibles e inclusivos tanto a nivel mundial como a nivel nacional.



Mukhisa Kituyi
Secretario General de la UNCTAD

Agradecimientos

El *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017* fue preparado por un equipo dirigido por Richard Kozul-Wright, Director de la División de Globalización y Estrategias de Desarrollo. El equipo estuvo formado por Diana Barrowclough, Stephanie Blankenburg, David Bicchetti, Rachid Bouhia, Elissa Braunstein, C. P. Chandrasekhar, Shaun Ferguson, Padmashree Gehl Sampath, Jayati Ghosh, Ricardo Gottschalk, Alex Izurieta, Pierre Kohler, Jörg Mayer, Nicolas Maystre, Stephanie Seguino y Edgardo Torija Zane.

Hicieron investigaciones y aportaciones Andrew Cornford, Francis Cripps, Ian Orton, Walter Park y Guy Standing. El texto fue revisado por Gary Dymksi, Xiaolan Fu, David Kucera, Richard McGahey, Irmgard Nübler y Steven Toms.

Prestaron apoyo en cuestiones estadísticas Lyubov Chumakova y Juan Pizarro, con la ayuda de la Subdivisión de Estadísticas e Información sobre el Desarrollo de la UNCTAD, encabezada por Steve MacFeely.

El manuscrito fue corregido por Praveen Bhalla y Sue Littleford con la asistencia de Vania Robelo, y la producción y maquetación de Petra Hoffmann. El diseño de la cubierta es de Sylvie Sahuc y Mariana Alt.

ÍNDICE

<i>Prefacio</i>	<i>iii</i>
<i>Agradecimientos</i>	<i>iv</i>
<i>Notas explicativas</i>	<i>xi</i>
<i>Siglas</i>	<i>xiii</i>
PANORAMA GENERAL	I-XVI

Capítulo I

TENDENCIAS Y RETOS ACTUALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL	1
A. La economía mundial: resultados y perspectivas	1
1. Diez años después.....	1
2. ¿De dónde vendrá la demanda mundial?.....	5
3. Repercusiones para el comercio mundial.....	6
4. Tendencias de los precios de los productos básicos.....	9
5. Flujos de capital.....	11
B. Tendencias regionales del crecimiento	12
1. Países desarrollados.....	12
2. Economías en transición.....	17
3. Países en desarrollo.....	17
C. El camino a seguir	21
Notas	22
Bibliografía	23

Capítulo II

EL CRECIMIENTO INCLUSIVO: CUESTIONES EN JUEGO	25
A. La edad de la ansiedad	25
B. ¿Un debate más medido? Estimación de las tendencias de la desigualdad y la exclusión	28
C. Explicar la desigualdad y la exclusión: comercio, tecnología y puestos de trabajo	30
D. Trascender el debate sobre la oposición entre el comercio y la tecnología: el poder y la política	32
E. Mercados e inclusividad	33
F. Rentas y rentistas	35
G. De la (hiper)globalización inclusiva a un nuevo pacto mundial	36
Notas	38
Bibliografía	39

Capítulo III

ROBOTS, INDUSTRIALIZACIÓN Y CRECIMIENTO INCLUSIVO	43
A. Introducción	43
B. Efectos distributivos del cambio tecnológico	46
1. Automatización de tareas repetitivas.....	46
2. Los robots y la estructura sectorial.....	47
C. La industrialización y la división internacional del trabajo	49
1. Aspectos destacados de las experiencias de industrialización recientes.....	49
2. La implantación de robots: evidencia de distintos países y sectores.....	52
3. Robots y relocalización de la producción.....	58
D. Productividad e inclusividad a nivel nacional	60
E. Conclusiones	66
Notas	68
Bibliografía	72

Capítulo IV

LA DINÁMICA DE LA INCLUSIÓN Y LA EXCLUSIÓN POR RAZONES DE GÉNERO: UNA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA DEL EMPLEO	77
A. Introducción	77
B. Causalidad recíproca entre igualdad de género y crecimiento económico	78
C. Dimensión laboral de un desarrollo inclusivo en cuanto al género	80
Teoría de la exclusión en los mercados de trabajo con distinción de géneros.....	82
D. Inclusión y exclusión en el empleo: tendencias de género	84
1. ¿Incluir a las mujeres, excluir a los hombres?.....	84
2. La industria y los “buenos empleos”.....	86
3. Exclusión de las mujeres de los “buenos empleos”.....	87
E. Evaluación de la exclusión por razones de género en el contexto del cambio estructural, la globalización y el crecimiento	90
1. El modelo econométrico.....	91
2. Conclusiones principales.....	93
F. Exclusión por razones de género y participación de las rentas del trabajo en los ingresos	97
G. Conclusiones	100
Notas	101
Bibliografía	103
Apéndice sobre los datos	106

Capítulo V

LA DESIGUALDAD Y LA INESTABILIDAD FINANCIERA: LÍMITES ESTRUCTURALES DEL CRECIMIENTO INCLUSIVO	107
A. Introducción	107
B. El nexo entre finanzas y desigualdad	107
1. Reconsideración de los vínculos entre la financiarización, la desigualdad y la inestabilidad.....	108
2. La financiarización en la práctica.....	111
3. La debilidad de la regulación como principal factor causante.....	113

C. Una investigación más a fondo del nexo entre desigualdad e inestabilidad	115
1. Descifrar la desigualdad en el período previo a las crisis financieras	117
2. Descifrar la desigualdad en el período posterior a las crisis financieras	120
D. Conclusión: domesticar al sector financiero	125
Notas	127
Bibliografía	130

Capítulo VI

PODER DE MERCADO Y DESIGUALDAD: LA VENGANZA DE LOS RENTISTAS	135
A. Introducción	135
B. Reconsideración del capitalismo rentista	136
1. Del terrateniente al depredador de empresas: orígenes y repercusiones de las rentas económicas	136
2. El tamaño importa: ¿cuál es la magnitud del capitalismo rentista de las empresas no financieras?	140
C. “El ganador se lleva la mayor parte”: la concentración del mercado va en aumento	142
1. Tendencias generales en los sectores no financieros	142
2. Factores que impulsan los aumentos del poder y la concentración de mercado	145
D. Estrategias empresariales de extracción de rentas no financieras	150
1. Restricción de la difusión de conocimientos: el uso estratégico de los derechos de patente	150
2. El pillaje del sector público y la manipulación de los mercados: el negocio del “saqueo”	154
E. Conclusiones	158
Notas	159
Bibliografía	161

Capítulo VII

HACIA UN NUEVO PACTO MUNDIAL	167
A. Introducción	167
B. ¿Regreso al futuro? Algunas lecciones de un pasado no tan lejano	169
1. Velocidad, escala y generosidad	170
2. Voz en capítulo y capacidad de contrapeso	170
3. Cooperación y coordinación	172
C. Elementos de un nuevo pacto mundial	172
1. Recuperación: abandono de la austeridad e importancia del aumento del gasto público	173
2. Ampliar el espacio fiscal	177
3. Regular el capitalismo rentista	179
4. El desafío de la redistribución y la política social transformadora	182
D. Conclusiones	184
Notas	187
Bibliografía	188

Lista de gráficos

Gráfico

1.1	Balanza por cuenta corriente, a nivel mundial y por regiones, 2008-2017	6
1.2	Balanza por cuenta corriente, grupos de países seleccionados, 2008-2017	6
1.3	Balanza por cuenta corriente, principales economías, 2008-2016	7
1.4	Comercio mundial por volumen, enero de 2010-mayo de 2017	7
1.5	Índices mensuales de precios de productos básicos por grupos de productos, enero de 2002-junio de 2017.....	11
1.6	Flujos netos de capitales privados por regiones, 2007-2017.....	12
2.1	Recuperación del PIB de los Estados Unidos tras tres crisis: 1929, 1980 y 2008-2009	27
2.2	Evolución de la desigualdad mundial entre 1998 y 2008 (en dólares de 2005).....	29
3.1	Relación aproximada entre la viabilidad técnica y la viabilidad económica de la automatización de tareas repetitivas, por sector manufacturero.....	48
3.2	Robots industriales: instalación anual global y crecimiento anual del total global estimado, 1993-2015.....	55
3.3	Robots industriales: instalación mundial anual, por sector manufacturero, 2010-2015.....	55
3.4	Robots industriales en la industria automotriz: instalación anual, en el mundo y en países seleccionados, 2010-2015.....	55
3.5	Densidad robótica estimada en la manufactura, 2014.....	56
3.6	Relación aproximada entre la viabilidad técnica y económica de la automatización de tareas repetitivas, y el número estimado de robots industriales, por sector manufacturero	57
3.7	Grado aproximado de vulnerabilidad frente a la automatización robotizada de la manufactura, en economías seleccionadas	58
3.8	Utilización de robots y productividad laboral en la manufactura en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014.....	60
3.9	Utilización de robots y proporción de la producción manufacturera en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014	61
3.10	Utilización de robots y proporción del empleo manufacturero en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014	61
3.11	Utilización de robots y empleo manufacturero en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014.....	62
3.12	Utilización de robots y salarios en la manufactura en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014.....	63
4.1	Distribución de la igualdad de género en la educación y el empleo en los países en desarrollo, 1991 y 2010	81
4.2	Variaciones en las tasas de empleo de las mujeres con respecto a los hombres en comparación con las tasas de empleo de los hombres, 1991-2014	85
4.3	Tendencias del empleo industrial como proporción del empleo total, 1990-2014.....	88
4.4	Distribución de los países en desarrollo por tasas de empleo de las mujeres en relación con los hombres en toda la economía y participación en los empleos del sector industrial, 2013	88
4.5	Concentración relativa de las mujeres en el empleo del sector industrial, países en desarrollo, 1991 y 2013	89

Gráfico

4.6	Variación de la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial y el empleo total en los países en desarrollo, 1991-2013.....	89
4.7	Variaciones en puntos porcentuales de la concentración relativa de las mujeres y absoluta de los hombres en el empleo industrial, economías seleccionadas, 1991-2013.....	90
5.1	Grado de financiarización en países de la OCDE seleccionados, 1975-2015.....	112
5.2	Grado de financiarización en economías en desarrollo y en transición seleccionadas, 1990-2015.....	113
5.3	La desigualdad antes y después de las crisis financieras, 1970-2015.....	117
5.4	Descomposición del aumento de la brecha de ingresos mensuales antes de las crisis financieras en países seleccionados, 1970-2015.....	117
5.5	Deuda privada y desigualdad en el período previo a las crisis financieras, 1970-2015.....	119
5.6	Descomposición del aumento de la brecha de los ingresos mensuales en el período posterior a las crisis financieras en países seleccionados, 1970-2015.....	120
5.7	Brecha en el PIB tras las crisis financieras en países seleccionados, 1970-2015.....	122
5.8	Brecha de gasto público y desigualdad tras las crisis financieras, 1970-2015.....	123
5.9	Brechas de empleo tras las crisis financieras en los países desarrollados, 1970-2015.....	123
5.10	Deuda privada y desigualdad después de las crisis financieras, 1970-2015.....	125
6.1	Proporción de beneficios excedentes con respecto a los beneficios totales, 1995-2015.....	142
6.2	Proporciones de la capitalización bursátil de las 100 empresas no financieras principales, 1995-2015.....	144
6.3	Índices de concentración de los ingresos, los activos físicos y otros activos, y el empleo, en las 100 empresas no financieras principales, 1995-2015.....	144
6.4	Productividad laboral media de las 100 empresas principales en comparación con todas las demás empresas, 1995-2015.....	146
6.5	Fusiones y adquisiciones, activos netos totales, 1995-2015.....	147

Gráfico en recuadro

1.B2.1	Contribución al crecimiento del valor neto de los hogares y las organizaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos, segundo trimestre de 1990-primer trimestre de 2017.....	14
1.B2.2	Saldo total de la deuda de los hogares y su composición.....	15
1.B2.3	Composición del volumen y del incremento de la deuda de los hogares.....	15
6.B2.1	Índices de concentración de la capitalización bursátil, los ingresos, los activos físicos y otros activos, y el empleo, para las 30 empresas principales de <i>software</i> y tecnología de la información, 1995-2015.....	148
6.B2.2	Número de fusiones y adquisiciones en la industria del <i>software</i> y la tecnología de la información, 2007-2016.....	149
6.B4.1	Reformas de las patentes y crecimiento de las ventas de las filiales de las empresas transnacionales de los Estados Unidos y las empresas nacionales que cotizan en bolsa, 1996-2016.....	153

Lista de cuadros

Cuadro

1.1	Crecimiento de la producción mundial: variación anual en porcentaje 1991-2017	2
1.2	Volúmenes de las exportaciones e importaciones de mercancías, por regiones y países seleccionados: variación anual en porcentaje 2013-2016	8
1.3	Precios mundiales de los productos primarios, 2008-2017	10
3.1	Valor añadido manufacturero en economías y grupos seleccionados: participación en 2005 y 2014 y variación entre 1995 y 2014	50
3.2	Participación de la manufactura en el empleo total, en economías y grupos seleccionados: proporción en 2005 y 2014 y variación entre 1995 y 2014.....	52
3.3	Robots industriales: estimación de las instalaciones anuales y el total acumulado, en economías y grupos seleccionados, 2010-2015.....	54
3.4	Alemania y México: uso sectorial de robots y evolución de la producción, el empleo, los salarios y el comercio en años seleccionados.....	65
4.1	Relación entre la productividad laboral en el sector de los servicios y en el sector industrial, 1991-2015.....	87
4.2	Tasas de empleo de las mujeres con respecto a los hombres, y concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial, por región en desarrollo, 1991 y 2010	89
4.3	Factores determinantes del acceso relativo de las mujeres a los “buenos empleos”, países en desarrollo y países desarrollados	94
4.4	Desviaciones medias y típicas de la muestra, países en desarrollo y países desarrollados.....	95
4.5	Factores determinantes de la participación de las rentas del trabajo en los ingresos.....	99

Lista de recuadros

Recuadro

1.1	Austeridad: la nueva normalidad.....	4
1.2	Deuda y recuperación: la experiencia de los Estados Unidos	14
3.1	Distribución de los beneficios derivados de la producción de robots	53
3.2	Estrategia nacional en materia de robótica: el caso de China	64
6.1	Breve historia del capitalismo rentista	138
6.2	Factores que favorecen la concentración del mercado en los servicios de <i>software</i> y tecnología de la información	148
6.3	Cambios en los criterios de patentabilidad y aumento de las patentes de métodos financieros y empresariales.....	151
6.4	Reformas de las patentes y ventas por trabajador de las filiales de empresas transnacionales de los Estados Unidos y las empresas nacionales que cotizan en bolsa de los sectores químicos y farmacéuticos en el Brasil, China y la India.....	153
7.1	Financiación de un nuevo pacto mundial	178
7.2	Fundamentos de renta básica.....	185

Notas explicativas

Clasificación por país o grupo de productos

La clasificación de los países en el presente *Informe* se ha adoptado únicamente por razones estadísticas o para facilitar los análisis y no implica necesariamente juicio alguno acerca del nivel de desarrollo de un país o zona.

No se ha establecido en el sistema de las Naciones Unidas una convención para clasificar a los países o zonas “en desarrollo”, “en transición” o “desarrollados”. El presente *Informe* se ajusta a la clasificación definida en el *UNCTAD Handbook of Statistics 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: B.16.II.D.6) para esos tres grandes grupos de países (véase http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat41_en.pdf).

Salvo indicación en contrario, las agrupaciones regionales y las clasificaciones por grupos de productos utilizadas en el presente *Informe* con fines estadísticos son en general las empleadas en el *UNCTAD Handbook of Statistics 2016*. Los datos correspondientes a China no incluyen los de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE de Hong Kong), la Región Administrativa Especial de Macao (RAE de Macao) ni la Provincia china de Taiwán.

Los términos “país”/“economía” también se aplican, a territorios o zonas, según el caso.

Las referencias a “América Latina” en el texto o en los cuadros incluyen los países del Caribe, a menos que se indique otra cosa.

Las referencias al “África Subsahariana” en el texto o en los cuadros incluyen a Sudáfrica, a menos que se indique otra cosa.

Cuando se utilizan abreviaciones de nombres de países, se basan en los códigos ISO alfa 3 (<https://www.iso.org/iso-3166-country-codes.html>).

Otras notas

Las referencias que se hacen en el texto al *TDR* corresponden al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (de un determinado año). Por ejemplo, el *TDR 2016* corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2016* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.16.II.D.5).

Las referencias que se hacen en el texto a los Estados Unidos corresponden a los Estados Unidos de América y las que se hacen al Reino Unido al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Por “dólares” se entiende dólares de los Estados Unidos de América, a menos que se indique otra cosa.

Por “toneladas” se entiende toneladas métricas.

Las tasas anuales de crecimiento y variación son tasas compuestas.

Las exportaciones se valoran FOB y las importaciones CIF, a menos que se indique otra cosa.

El guión (-) entre cifras que expresen años, por ejemplo 1988-1990, significa que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La barra (/) entre dos años, por ejemplo 2000/01, indica un ejercicio económico o un año agrícola.

Un punto (.) en un cuadro indica que los datos no se aplican.

Dos puntos (..) en un cuadro indican que los datos faltan o no constan por separado.

El guión (-) o el cero (0) en un cuadro indican que la cantidad es nula o insignificante.

La suma de los decimales y de los porcentajes no siempre coincide con el total indicado porque se han redondeado las cifras.

Siglas

ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CCG	Consejo de Cooperación del Golfo
CEI	Comunidad de Estados Independientes
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
EFC	Estados financieros consolidados (base de datos)
ERI	economía de reciente industrialización
FEF	Foro sobre Estabilidad Financiera
FMI	Fondo Monetario Internacional
G20	Grupo de los 20
G7	Grupo de los Siete
I+D	investigación y desarrollo
IED	inversión extranjera directa
IFS	International Financial Statistics (base de datos del FMI)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México)
IPC	índice de precios al consumidor
MGP	Modelo Global de Políticas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OIT	Oficina (u Organización) Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIAAC	Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos
PIB	producto interno bruto
PPA	paridad del poder adquisitivo
TI	tecnología de la información
TIC	tecnología de la información y de las comunicaciones
UE	Unión Europea
WDI	World Development Indicators (base de datos del Banco Mundial)

PANORAMA GENERAL

Hace 50 años, en la Riverside Church de Nueva York, Martin Luther King hizo un llamamiento apasionado por un mundo más igual, más justo, más pacífico y más digno. Tras pedir “una revolución radical de los valores”, King terminó diciendo: “Debemos empezar rápidamente a cambiar una sociedad hecha para las cosas por una sociedad hecha para las personas. Si las máquinas y las computadoras, el afán de lucro y los derechos de propiedad se consideran más importantes que las personas, será imposible vencer a la tríada de gigantes integrada por el racismo, el materialismo extremo y el militarismo”.

Las palabras de King a favor de una agenda más inclusiva suenan muy actuales. La “tríada de gigantes” contra la que nos puso en guardia vuelve a aparecer, al tiempo que la gente busca refugio en un nacionalismo resentido y en la zona de confort de la xenofobia. Las diferencias entre los ricos, la clase media y los pobres se han ampliado con toda seguridad desde la época de King. Y en gran parte del mundo hace décadas que se ha dado marcha atrás en el camino que debía llevar al pleno empleo y a una generosa asistencia social, ya que los Gobiernos han sabido reinventarse presentándose más como “posibilitadores” que como “proveedores”.

Diez años después de que las tormentas de la destrucción financiera que se incubaron en Wall Street azotaran el corazón de América y otras muchas zonas, la economía mundial sigue postrada en una situación de crecimiento insuficiente, mientras que las desigualdades sociales y económicas que la crisis puso de manifiesto no parecen moderarse. Los Gobiernos han cerrado las grietas más visibles y eliminado los instrumentos tóxicos revelados por la crisis; pero, por buenas que sean sus intenciones, la realidad es que son muy pocos los responsables de la catástrofe que han tenido que rendir cuentas de sus acciones, y no se ha hecho gran cosa para abordar sus causas profundas.

A medida que la “hiperglobalización”, con la ayuda de la mano muy visible del Estado, ha ido recuperando su aplomo, hemos vuelto al statu quo habitual; se pretende de nuevo conseguir una regulación “ligera” y la austeridad se ha convertido en la mejor respuesta a unos niveles de deuda pública “excesivamente” elevados. Mientras tanto los robots, las rentas y los derechos de propiedad intelectual tienen precedencia sobre los medios de vida de las personas y sus aspiraciones. La historia, al parecer, tiene la mala costumbre de repetirse.

Lejos del mundo teórico de la competencia pura, la hiperglobalización ha provocado una considerable concentración de poder económico y riqueza en manos de un número notablemente pequeño de personas. Esto no tiene por qué ir necesariamente en contra del crecimiento. Pero, según enseña la historia, tiende a crear tensiones políticas que chocan con intereses públicos y sociales más amplios. De hecho, desde Adam Smith, muchos partidarios clarividentes del “mercado” han advertido de los peligros políticos que pueden derivarse de la concentración de la riqueza económica. Por consiguiente, no es ninguna sorpresa la reacción popular contra un sistema que se considera que favorece indebidamente a un puñado de grandes empresas, instituciones financieras y personas adineradas.

Los que están realmente amenazados son los sentimientos básicos de confianza, cohesión y sentido de la justicia de los que dependen los mercados para poder funcionar de manera efectiva. No hay

ningún orden social o económico seguro si no puede garantizar una distribución equitativa de los beneficios en las épocas de prosperidad y de los costos en las épocas de crisis.

La insistencia en que “no hay alternativa” es un eslogan político anticuado. En todas partes la gente desea esencialmente lo mismo: un empleo decente, un hogar seguro, un medio ambiente sano, un futuro mejor para sus hijos y un gobierno que escuche y dé respuesta a sus inquietudes; en realidad, quieren unas condiciones diferentes de las que ofrece la hiperglobalización. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que codifica una serie de objetivos, metas e indicadores, apunta en esta dirección. Lo que todavía se necesita es el apoyo de una explicación económica convincente y un liderazgo político audaz; hay señales esperanzadoras de que algunas de las estrategias y soluciones desechadas que contribuyeron a reconstruir la economía global después de la Segunda Guerra Mundial están siendo por fin replanteadas en el siglo XXI y atraen a una nueva generación decidida a construir un mundo mejor.

Esta vez, cualquier nuevo pacto tendrá que beneficiar a todos, tanto en los países en desarrollo, como en los países desarrollados y hacer frente a la dificultad de que muchos de los desequilibrios que inhiben un crecimiento sostenible e inclusivo tienen carácter global. La prosperidad para todos no podrán conseguirla los políticos partidarios de la austeridad, las empresas deseosas de percibir rentas ni los banqueros especuladores. Ahora se necesita con urgencia un nuevo pacto mundial.

La economía mundial diez años después

Han pasado diez años desde que la economía mundial descubrió los peligros de la hiperglobalización. La interrupción repentina de los préstamos interbancarios en agosto de 2007, junto con el aumento del riesgo de contraparte, provocó fuertes ataques de nervios en los mercados financieros, sumió a varias instituciones financieras en una espiral de insolvencia y encendió la mecha de la Gran Recesión. La mayoría de los países todavía no han recuperado una trayectoria de crecimiento sostenible.

Aunque los Estados Unidos actuaron con rapidez para detener el colapso financiero que ocurrió un año después, la posterior recuperación ha sido lenta en comparación con los precedentes históricos, y desequilibrada entre la clase media y los ricos, entre la economía financiera y la economía real, y entre las grandes metrópolis y las pequeñas ciudades y comunidades rurales. La crisis en Europa fue más profunda y ha resultado más persistente, sobre todo en algunas economías periféricas donde las turbulencias económicas resultantes han tenido consecuencias sociales devastadoras. En particular, ha sido difícil contener o revertir el aumento del desempleo. Una de las razones principales es que la mayoría de los países desarrollados, en diversa medida, abandonaron prematuramente su respuesta inicial de expansión fiscal ante la crisis, recurriendo en cambio a la política monetaria. Esto ayudó a los bancos y las empresas financieras a estabilizarse y volver a tener beneficios, pero no resultó tan efectivo para fomentar el gasto de los consumidores y la inversión. En respuesta, los responsables políticos han ido introduciendo tipos de interés negativos en un intento sin precedentes de inducir a los bancos a prestar dinero. Aun así, no se ha podido lograr una recuperación sólida.

A pesar de los mercados financieros boyantes y de las señales de recuperación cíclica perceptibles en Europa Occidental y el Japón hacia finales de año, en 2016 el crecimiento económico mundial estuvo muy por debajo de los niveles registrados en los años anteriores a la crisis. En los Estados Unidos, las señales de ralentización de finales de 2016 continuaron en 2017, ya que el producto interno bruto (PIB) creció un 1,4% en el primer trimestre, mientras que el crecimiento de los salarios reales se mantuvo lento a pesar de la reducción del desempleo, lo que se tradujo en una desaceleración significativa del gasto de los hogares. El crecimiento en la eurozona ha variado considerablemente según los países, y en el primer semestre de 2017 ha sido más fuerte en algunos de los países más pequeños y pobres, pero moderado en los países centrales. La buena noticia es que el desempleo, por término medio, ha descendido por debajo del 10% (con algunas excepciones notables como España y Grecia), aunque la calidad de los nuevos empleos es motivo de preocupación.

La economía del Reino Unido se mantuvo inesperadamente boyante durante el segundo semestre de 2016, después del voto del *brexit*, como consecuencia de la depreciación de la libra esterlina, que estimuló las exportaciones e hizo aumentar el gasto de los hogares, impulsado por un mayor endeudamiento de los

consumidores y por la subida de los precios de la vivienda. Pero la posterior desaceleración (un crecimiento del PIB de solo el 0,2% en el primer trimestre de 2017) puede persistir a causa de las nuevas incertidumbres políticas generadas por un Parlamento sin mayorías claras, mientras el Gobierno negocia un acuerdo para el *brexit*. En el Japón, la reciente recuperación es, en realidad, un repunte después de un largo período de bajo crecimiento, provocado en gran parte por las exportaciones a raíz de la corrección registrada en la excesiva y prolongada sobrevaloración de la moneda.

La falta de una recuperación sólida en los países desarrollados y la renovada volatilidad de los flujos mundiales de capitales han limitado el crecimiento económico de los países en desarrollo, aunque con considerables diferencias a nivel regional y nacional. En general, la rápida recuperación de la crisis financiera inicial de 2008 ha dado paso a una desaceleración persistente desde 2011. El crecimiento de las dos economías más populosas del mundo —China y la India— se mantiene relativamente boyante, pero el ritmo es más lento que antes de la crisis y existen graves riesgos de desaceleración. A principios de 2017, otras importantes economías emergentes han salido de la recesión, pero tienen pocas probabilidades de crecer a las mismas tasas registradas durante la primera década del nuevo milenio.

Dos factores han ejercido una gran influencia sobre el crecimiento. El primero es que los precios del petróleo y los productos básicos, aunque han salido de su reciente depresión, todavía están muy por debajo de los niveles máximos alcanzados durante los años de auge. Esto ha frenado la recuperación de los países exportadores de productos básicos. En segundo lugar, al haber renunciado las economías desarrolladas a asumir la responsabilidad de una acción expansiva coordinada, la austeridad se ha convertido en la opción macroeconómica por defecto de muchas economías emergentes que deben hacer frente a desequilibrios fiscales y niveles de deuda cada vez mayores. Esto podría empeorar si una salida del capital extranjero obligara a recortar las importaciones a fin de reducir unos déficits comerciales y por cuenta corriente cada vez más difíciles de financiar. No resulta sorprendente que los responsables políticos ansiosos de muchos países del Sur, más conscientes de que tienen un control limitado sobre algunos de los elementos fundamentales de su futuro económico, sigan de cerca la política de tipos de interés de la Reserva Federal de los Estados Unidos, las medidas de los negociadores de productos básicos y las prácticas predatorias de los fondos de cobertura.

Se prevé que este año la región de América Latina y el Caribe registrará un crecimiento positivo, pero solo a duras penas, tras dos años de contracción en 2015 y 2016 en los que el PIB disminuyó un 0,3% y un 0,8%, respectivamente. La tasa media de crecimiento del grupo de economías sudamericanas se estima en un 0,6%, aunque será mayor en el Caribe (2,6%). Los precios de los productos básicos y la situación política en la Argentina y el Brasil, dos países que juntos representan más de la mitad de la producción de la región, influirán de manera significativa en las perspectivas regionales de crecimiento. El crecimiento de México es bajo pero estable; con todo, las presiones inflacionistas, el saneamiento de las finanzas públicas y las políticas inciertas del Gobierno Trump han hecho aumentar los riesgos de una disminución del crecimiento de este año.

El crecimiento de la región de Asia y el Pacífico sigue siendo sólido, aunque inferior a sus antecedentes históricos recientes, ya que pasará del 4,9% en 2016 a una tasa estimada del 5% en 2017. Mucho dependerá de la marcha de sus dos economías mayores. A este respecto, será muy importante cómo gestione China la explosión de la deuda interna desde 2009. La relación estimada entre deuda y PIB en China es del 249%, en comparación con el 248% de los Estados Unidos y del 279% de la zona del euro. A medida que el Gobierno chino introduzca medidas para contener su creciente deuda, la demanda interna podría verse constreñida, lo que tendría consecuencias negativas para el resto de la región. El crecimiento de la India dependerá en gran medida de las reformas de su sector bancario, sobrecargado con grandes cantidades de activos estresados e improductivos, y ya se observan indicios de una reducción del ritmo de creación de crédito. Como la inversión y el consumo privados financiados con deuda han sido importantes motores del crecimiento de la India, es probable que la moderación del auge crediticio frene el crecimiento del PIB. Además, el sector informal, que todavía representa por lo menos una tercera parte del PIB nacional y más de cuatro quintas partes del empleo, se vio afectado negativamente por la medida de “desmonetización” adoptada por el Gobierno en noviembre de 2016, y puede verse aún más afectado por la introducción del impuesto sobre bienes y servicios a partir de julio de 2017. Así pues, aunque se mantengan los niveles actuales de crecimiento tanto en China

como en la India, no es probable que estos países sigan siendo polos de crecimiento de la economía mundial en un próximo futuro.

Mientras tanto, el descenso de los precios del petróleo y el fin del *boom* de los productos básicos, en especial desde 2014, han repercutido negativamente en la región de África (partes de la cual sufrieron una pertinaz sequía), y el crecimiento regional disminuyó del 3,0% en 2015 al 1,5% en 2016. Tan solo el África Oriental parecía ser la excepción a esta tendencia, con un crecimiento medio en 2016 que se mantenía por encima del 5%. Esto oculta diferencias significativas de crecimiento en 2016 entre los diversos países, desde niveles superiores al 7% en Côte d'Ivoire y Etiopía hasta el 1,1% de Marruecos y el 0,3% de Sudáfrica. De hecho, Sudáfrica entró en "recesión técnica", ya que su PIB disminuyó dos trimestres consecutivos, un 0,3% en el cuarto trimestre de 2016 y un 0,7% en el primer trimestre de 2017. Ello fue debido a los malos resultados de la producción manufacturera y el comercio, aunque se registraron claras mejoras en la agricultura y la minería. Nigeria vio cómo su PIB experimentaba una contracción del 1,5%, mientras que en Guinea Ecuatorial se redujo alrededor del 7%. La mala situación en que se encuentran muchas de estas economías es el resultado de no haber sabido lograr el crecimiento por medio de la diversificación; la mayor parte de estos países siguen dependiendo enormemente de uno o muy pocos productos básicos.

¿De dónde vendrá la demanda mundial?

En un contexto de políticas económicas poco fiables y expectativas caprichosas, es probable que el ciclo de expansión y contracción siga marcando la pauta básica del crecimiento de muchos países. Tal vez haya momentos fugaces de mayor optimismo, pero será difícil lograr un crecimiento inclusivo de la economía mundial si no se adoptan iniciativas internacionales sostenidas para gestionar una expansión coordinada.

Hay mucha incertidumbre acerca de qué puede servir de estímulo para lograr una recuperación más sólida. En el pasado, la economía de los Estados Unidos solía funcionar como motor principal de la demanda mundial, recibiendo importaciones del resto del mundo y acumulando grandes déficits por cuenta corriente. Como el dólar de los Estados Unidos servía de moneda de reserva a nivel mundial, había suficientes entradas de capital para financiar no solo estos déficits, sino también las grandes salidas de capital del país. Durante este proceso, se estableció una relación de mutua conveniencia entre los Estados Unidos y el resto del mundo.

Esto cambió de manera radical después de la crisis financiera mundial. Tras un descenso del déficit de los Estados Unidos después de 2008, su efecto de estímulo neto se ha estabilizado muy por debajo del nivel anterior a la crisis. Desde 2013, otras economías desarrolladas han registrado crecientes superávits por cuenta corriente, lo que implica que, en conjunto, no pueden dar un estímulo neto a la demanda en la economía mundial. Mientras tanto, las economías en desarrollo y en transición, en conjunto, registraron superávits hasta 2014, que luego se convirtieron en déficits. Sin embargo, estos déficits eran mucho menores como valor absoluto y no bastaban para contrarrestar los efectos de la disminución de la demanda neta en las economías desarrolladas.

El superávit por cuenta corriente de China, que hasta 2010 era el mayor del mundo, ha ido disminuyendo desde entonces, aunque de manera errática. Alemania ha tomado el relevo en la acumulación de los mayores superávits, que recientemente incluso han aumentado aún más. Sin embargo, a diferencia de la expansión de China, que durante el período de auge fomentó el crecimiento de toda una serie de países en desarrollo al incorporarlos a las cadenas de valor para la exportación de productos a los países más avanzados, la expansión alemana no ha tenido repercusiones positivas similares en la mayoría de los países en desarrollo. Los consiguientes efectos negativos en la economía mundial se han visto agravados por una tendencia más general de la zona del euro, donde las políticas de austeridad han hecho aumentar el superávit por cuenta corriente de la región, exportando la deflación y el desempleo de la zona del euro al resto del mundo.

Encontrar maneras rápidas y eficaces de reciclar y reducir estos superávits constituye un reto crucial para la economía internacional, reto que será difícil de afrontar mientras la austeridad sea la tónica macroeconómica dominante en un mundo hiperglobalizado. Desde 2010, la mayoría de las economías avanzadas han optado

por una austeridad entre “media” y “dura”, e incluso los países que tienen un considerable margen de maniobra fiscal se han resistido a acometer una fuerte expansión. Hasta hace poco, algunas de las principales economías de mercado emergentes eran excepciones a esta tendencia, pero todo indica que también ellas están reduciendo ahora gastos a fin de sanear las finanzas públicas.

Una manera de reactivar la demanda a nivel mundial podría ser efectuando inversiones significativas a largo plazo que permitieran la expansión de los países de menores ingresos. Por consiguiente, resulta alentador que Alemania haya anunciado hace poco su intención de lanzar un Plan Marshall para África. Sin embargo, ni por su escala ni por su finalidad parece emular el modelo original que ayudó a reconstruir la Europa de posguerra. En cambio, la iniciativa china “Un Cinturón, una Ruta” parece más ambiciosa. Si se ejecuta como está previsto, aportaría inversiones enormes: una suma estimada en 900.000 millones de dólares. Sin embargo, por el momento gran parte del proyecto está en fase de planificación, y el ritmo de ejecución así como su repercusión dependerán de cómo gestione China sus desequilibrios internos y de la manera de financiar las inversiones propuestas en los países participantes.

Tiempos difíciles para los flujos comerciales y de capitales

Desde que la Reserva Federal de los Estados Unidos empezó a sugerir que podría ir reduciendo sus políticas de expansión cuantitativa, los flujos de capitales han sido volátiles. Desde el segundo trimestre de 2014, los flujos netos de capitales dirigidos a las economías en desarrollo y en transición empezaron a ser negativos. Esto podría tener consecuencias extremadamente adversas, según se vio en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* del año pasado. Hasta el momento, la Reserva Federal ha sido extremadamente prudente a la hora de ir subiendo los tipos de interés (únicamente 50 puntos básicos en el primer semestre de 2017). Sin embargo, la fuga de capitales amenaza incluso las economías emergentes más robustas. Por ejemplo, China experimentó repentinas y abundantes salidas de capital que hicieron disminuir sus reservas de divisas de 4,1 billones de dólares en junio de 2014 a 3,3 billones en junio de 2016, y luego a 3,1 billones al final de octubre de 2016. Para detener estas salidas, en noviembre de 2016 el Gobierno impuso algunos controles de capitales, que tuvieron un efecto estabilizador. El hecho de que esto pueda suceder en un país que ha sido el destino preferido del capital mundial durante decenios, y todavía mantiene las mayores reservas de divisas del mundo, hace pensar que ningún país es inmune a los efectos potencialmente desestabilizadores de los flujos de capital móvil.

Es probable que el comercio mundial se recupere este año de sus resultados muy modestos de 2016, pero existen dudas acerca de la sostenibilidad de la expansión de las exportaciones de mercados emergentes en que se basa dicha mejora. Vista la débil demanda mundial, es improbable que el comercio mundial pueda servir de estímulo general para el crecimiento, excepto en determinados países que se benefician de circunstancias especiales. Además, no hay muchas esperanzas de que en las negociaciones comerciales multilaterales se produzca un acuerdo inminente con una clara orientación al desarrollo.

Los precios de los productos básicos, que subieron el año pasado y a principios de 2017, dieron cierto impulso a los países en desarrollo que los exportan, pero ya se están frenando y siguen siendo claramente inferiores al promedio registrado durante el primer decenio del milenio. Los precios del petróleo crudo han sido especialmente variables desde principios de 2017, pero en general han seguido una tendencia a la baja, y se mantienen claramente por debajo del nivel de los 50 dólares a pesar de las tensiones que existen en el Asia Occidental. También hay indicios de un aumento de las existencias de petróleo en los Estados Unidos con la recuperación del petróleo de esquisto (después de anteriores aumentos de precios y reducciones de costos debidos a la tecnología), lo que moderará los precios a medio plazo. De manera análoga, los precios de los metales han registrado últimamente descensos a causa de la demanda más débil de los Estados Unidos.

En las condiciones mundiales difíciles e imprevisibles que se dan en la actualidad, será necesario redoblar los esfuerzos por construir economías y sociedades inclusivas. Los desafíos más urgentes son acabar con

la austeridad y poner de nuevo las finanzas al servicio de la sociedad, y no al revés. Reforzar el sistema de comercio multilateral como bien público a nivel mundial de manera que cobre renovado impulso y relevancia es también esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Pero mientras la actividad empresarial organizada encuentre poca resistencia en varios sectores clave, la creciente concentración del mercado y la difusión de la extracción de rentas continuarán a ritmo acelerado. Esto exacerbará las desigualdades que han ido aumentando durante los tres últimos decenios de hiperglobalización, y los cambios tecnológicos pueden empeorar la situación si dificultan la creación de empleo, provocando así una sensación de ansiedad cada vez mayor. Al escasear los buenos empleos, están también más racionados, lo que refuerza las pautas de la discriminación social, sobre todo por motivos de género, pero también afecta a otros grupos desfavorecidos. Para corregir estos desequilibrios se requieren medidas sistemáticas y concertadas a nivel nacional e internacional. De hecho, existe la necesidad acuciante de un nuevo pacto mundial.

Hay que seguir la pista del dinero: orígenes financieros de la desigualdad y la inestabilidad

La economía mundial cambió de manera abrupta a partir de los primeros años ochenta como consecuencia de una amplia desregulación de los mercados —en particular los mercados financieros y de divisas— tanto en los países ricos como en los pobres, y de un constante desgaste de la esfera pública. Otro factor importante fue la idolatría del lucro, no solo en todos los aspectos de la vida económica, sino también en los ámbitos social, cultural y político. La consiguiente retirada de la supervisión y gestión públicas de la economía supuso el recorte, y en ocasiones incluso la eliminación, de las medidas que antes adoptaban los Estados para gestionar su integración en la economía mundial; se proclamó con entusiasmo que todo tipo de negocios eran posibles en la economía global.

La hiperglobalización encontró un grupo activo de tecnócratas entusiastas que celebraron las propiedades creativas y calmantes de los mercados competitivos y los agentes dedicados a maximizar beneficios. Pero sobre el terreno, fueron los intereses financieros los que dirigieron el ataque. En la hiperglobalización, las finanzas no solo pudieron doblegar la economía real a sus intereses especulativos, sino que mostraron un interés cada vez más absorbente en interactuar consigo mismas. El resultado fue que los bancos se hicieron cada vez más grandes y más diversificados y, junto con toda una serie de instituciones financieras, inventaron múltiples activos financieros con los que especular. Esta combinación de apalancamiento e innovación financiera se volvió tóxica en 2007 y provocó el pánico y la debacle un año después.

Desde 2009 ha habido intentos de refrenar los excesos del sector financiero mediante diversas comisiones estatales, algunas reglamentaciones legislativas del comportamiento de los bancos, una vigilancia más intensa y llamadas a la moderación, así como alguna multa ocasional en los casos más flagrantes de conducta fraudulenta. Pero las estructuras macrofinancieras básicas se han mantenido generalmente intactas. A pesar de los billones de dólares de los bancos centrales inyectados en el sector, la amplia recuperación prometida no ha llegado a materializarse en la mayoría de los países. Sobre todo, no se ha hecho casi nada por abordar las conexiones entre desigualdad e inestabilidad que han caracterizado el auge de las finanzas desreguladas.

Aunque en muchos países desarrollados la financiarización empezó a principios de los años ochenta, diversos indicadores muestran cómo se fue acelerando en todos los países desde el inicio de los años noventa. En la mayoría de los países desarrollados, los activos totales del sector bancario se han duplicado con creces desde entonces, hasta superar el 200% del PIB en muchos países europeos y los Estados Unidos, y el 400% del PIB en el Japón. Un cálculo aproximado permite afirmar que el sector bancario tiene un valor de 100 billones de dólares. En las economías en desarrollo y en transición la diferencia es solo de grado, ya que los activos del sector bancario superan el 200% del PIB en países como Chile, China y Sudáfrica.

La mayor apertura financiera permitió un rápido afianzamiento de las posiciones internacionales de estos operadores financieros cuyo tamaño no dejaba de aumentar, lo que exponía a los diversos países a fuerzas que escapaban al control de los responsables políticos nacionales, intensificándose así la vulnerabilidad

financiera y el riesgo sistémico. Cuando la crisis financiera de 2008, el peso combinado de los activos y pasivos externos de los bancos iba desde el 100% del PIB en el Brasil, China y Turquía hasta más del 250% del PIB en Chile y Sudáfrica. En la mayoría de los países desarrollados, este indicador oscilaba entre el 300% y el 600% del PIB. Esta situación reflejaba la expansión transfronteriza de los flujos de capital y el comercio de divisas hasta unos niveles que superaban con mucho las necesidades del comercio de bienes y servicios. Esto también propició una mayor concentración bancaria, gracias a la cual los activos totales de los cinco mayores bancos representaban hasta cuatro veces el PIB en algunos países desarrollados, y hasta un 130% del PIB en algunos grandes países en desarrollo.

La financiarización recibió un nuevo impulso gracias a la captura de las agendas reguladoras y políticas, en particular en los centros financieros más importantes. La fe en la eficiencia del mercado contribuyó a la iniciativa política para alinear el gasto y los servicios del sector público de manera más estrecha con los intereses de los inversores privados. Esto abrió la puerta a la privatización de la asistencia sanitaria, la enseñanza superior y las pensiones y, mientras tanto, en muchos países fueron los hogares quienes tuvieron que cargar con una mayor deuda. A medida que aumentaban su prestigio y su influencia política, los financieros promovieron una cultura de los derechos adquiridos por la cual primero justificaron y luego celebraron niveles extravagantes de remuneración y extracción de rentas.

Como Keynes reconoció haber aprendido de su experiencia de los años anteriores a la Gran Depresión de principios de los años treinta, la tendencia hacia una diferencia cada vez mayor entre los ingresos debida al libre juego de las fuerzas del mercado, en combinación con una mayor propensión al ahorro por parte de las clases más ricas, encuentra su límite en una demanda agregada insuficiente (subconsumo) y un exceso de apuestas financieras que favorecen las actividades especulativas y rentistas a corto plazo en detrimento de la inversión productiva a largo plazo. Asimismo, como vio más adelante Minsky, si bien estas condiciones pueden producir períodos de prosperidad y tranquilidad (aparente), la aceleración de la innovación financiera alienta la adopción de decisiones de inversión cada vez más temerarias. El resultado es una polarización y una fragilidad crecientes del sistema económico mundial, en el que la estabilidad alimenta la inestabilidad y la inestabilidad conduce a la vulnerabilidad y las crisis.

Este desarrollo sin trabas de los mercados financieros alentó la concesión de créditos a hogares más pobres, compensando así el estancamiento y la reducción (relativa) de los ingresos del trabajo que acompañaron las presiones competitivas liberadas por la hiperglobalización. En consecuencia, el nivel de consumo se estabilizó o incluso aumentó en muchos países, pero solo porque estaba sostenido por la deuda creciente de los hogares. Al mismo tiempo, los grandes conglomerados financieros e industriales utilizaron sus beneficios crecientes (derivados en parte de aprovechar las diferencias de salarios e impuestos de sociedades entre distintos países) para tomar préstamos y especular. El crecimiento insostenible basado en la deuda en algunos países y los éxitos debidos a la exportación en otros exacerbaron los desequilibrios mundiales añadiendo nuevas dosis de vulnerabilidad y riesgo a un sistema inherentemente polarizado e inestable. De este modo las crisis financieras se hicieron cada vez más frecuentes y generalizadas. Las primeras víctimas fueron muchas economías de mercado emergentes, pero estos eran solo ejercicios de calentamiento antes de la gran final.

Dos de las tendencias socioeconómicas dominantes de los últimos decenios han sido la explosión masiva de la deuda pública y privada y el ascenso de las superelites, definidas aproximadamente como el 1% más rico. Estas tendencias están asociadas a la financiarización de la economía y las diferencias crecientes en la propiedad de activos financieros, en particular instrumentos financieros a corto plazo. Como tal, la desigualdad es inherente al funcionamiento de la hiperglobalización. Desde finales de los años setenta, la brecha entre el 10% más alto de los ingresos y el 40% más bajo se ensanchó en los años previos a cuatro de las cinco crisis financieras observadas, pero también en dos de cada tres países después de las crisis. Mientras que la fase previa a una crisis se caracteriza por “la gran evasión” de los ingresos más altos especialmente favorecidos por las actividades financieras, en el período subsiguiente se observa un estancamiento o un descenso de los ingresos más bajos. Cuando se producen crisis, las dislocaciones macrofinancieras, la dependencia unilateral de rescates del sector financiero y la política monetaria, con el resultado de largos períodos de debilidad de la demanda agregada y el empleo, hacen que empeore la distribución de los ingresos y que se intensifiquen las tendencias a la inestabilidad.

Además, como se observó después de importantes episodios de crisis, como la crisis asiática de 1997-1998 y la crisis financiera mundial de 2008-2009, a falta de una coordinación internacional, la mayoría de los países tienden a seguir políticas de austeridad en un intento a menudo fallido de inducir a los inversores a regresar a su *modus operandi* de antes de la crisis. Así pues, mientras que durante los períodos de auge financiero los beneficios van a parar a quienes perciben ingresos más elevados, durante las crisis que siguen las cargas casi siempre recaen en el sector público y se trasladan a la economía nacional; los más afectados son los sectores más vulnerables, mientras que los grandes conglomerados financieros e industriales suelen ser los primeros en subir a los botes salvavidas financieros.

La venganza de los rentistas

Desde el inicio de la era de la hiperglobalización, las finanzas tienden a generar enormes recompensas privadas absurdamente desproporcionadas con respecto a sus beneficios sociales. Se ha prestado menos atención a cómo las empresas no financieras también han aprendido a utilizar estrategias de obtención de rentas para fomentar sus beneficios y se han convertido en un factor determinante de la creciente desigualdad.

Las rentas pueden definirse en términos generales como ingresos derivados exclusivamente de la propiedad y el control de activos o de una posición dominante en el mercado, y no de una actividad empresarial innovadora o del despliegue productivo de un recurso escaso. Las rentas son captadas por grandes corporaciones mediante diversos mecanismos no financieros, como el uso sistemático de los derechos de propiedad intelectual para librarse de sus rivales. Otras han sido adquiridas de resultados de la depredación del sector público, por ejemplo, mediante privatizaciones en gran escala —en las que simplemente los recursos pasan de los contribuyentes a los directivos y accionistas de las empresas— y la concesión de subvenciones a grandes corporaciones, a menudo sin obtener resultados tangibles en lo que respecta a una mayor eficiencia económica o la generación de ingresos. Hay también otras rentas cuya percepción requiere conductas casi fraudulentas, como la evasión y la elusión fiscales, y una considerable manipulación del mercado por parte de directivos de las principales empresas en beneficio propio.

Dada la multiplicidad de los sistemas de obtención de rentas y la laxitud de las obligaciones de presentar información empresarial a nivel mundial, resulta difícil cuantificar la magnitud de las rentas de las empresas. Se puede calcular aproximadamente dicha magnitud haciendo una estimación, por sectores, de los beneficios empresariales excedentes o “excesivos” que se apartan de los beneficios “típicos”. Según este parámetro, los beneficios excedentes han aumentado notablemente durante los 2 últimos decenios, pasando del 4% de los beneficios totales en 1995-2000 al 23% en 2009-2015. En el caso de las 100 mayores empresas, esta proporción aumentó del 16% al 40%.

Los datos indican que un poder de mercado cada vez mayor es una de las causas principales de la búsqueda de rentas. Se ha observado con creciente alarma una tendencia cada vez mayor a la concentración, sobre todo en los mercados de los países desarrollados. Además, el contagio se propaga. Según varios parámetros —la capitalización bursátil, los ingresos de las empresas y sus activos (materiales y de otro tipo)— la concentración va en aumento en toda la economía mundial, pero sobre todo en las 100 mayores empresas. La concentración del mercado y la extracción de rentas pueden alimentarse mutuamente, creando una competición en la que el ganador se lleva la mayor parte y que se ha convertido en una característica bien visible del mundo empresarial, al menos en algunas economías desarrolladas. Las diferencias resultantes dentro de las empresas han contribuido a la creciente desigualdad. En 2015, la capitalización bursátil media de las 100 mayores empresas era increíblemente 7.000 veces mayor que el promedio de las 2.000 empresas menores, mientras que en 1995 era tan solo 31 veces mayor.

Es significativo que, mientras que estas empresas acumulaban un control cada vez mayor de los mercados, su participación en el empleo no aumentaba en la misma proporción. Según un parámetro, la concentración del mercado para las 100 mayores empresas se cuadruplicó en términos de capitalización bursátil, pero no llegó a duplicarse en términos de empleo. Esto corrobora la opinión de que la hiperglobalización promueve

“beneficios sin prosperidad” y de que el poder de mercado asimétrico contribuye enormemente a la creciente desigualdad de los ingresos.

La intensa presión ejercida por los representantes de las patentes ha sido un factor importante para la consolidación del poder de mercado, junto con la captura regulatoria por parte de las grandes corporaciones. En consecuencia, el alcance y la duración de las patentes, por ejemplo, han aumentado considerablemente y la protección de las patentes se ha hecho extensiva a nuevas actividades que antes no se consideraban áreas de innovación tecnológica, como las finanzas y los métodos empresariales. Se conceden patentes a “innovaciones” en las finanzas, el comercio electrónico y los métodos de comercialización que no están ligadas a ningún producto o proceso tecnológico concreto, sino que consisten en el procesamiento de datos e información en forma puramente electrónica. Esto no solo fomenta la concentración sino que también limita el acceso a los datos y los conocimientos. Esta utilización estratégica, más que productiva, de los derechos de propiedad intelectual para incrementar los beneficios excesivos manteniendo a raya a los competidores se ha convertido en una estrategia central para la obtención de rentas.

El uso excesivo que han hecho las empresas multinacionales de la protección de las patentes con fines defensivos también afecta directamente a la dinámica de la innovación en importantes economías emergentes como el Brasil, China y la India. Los fuertes aumentos de las ventas de bienes relativamente de alta tecnología (por ejemplo, tecnología de la información y las comunicaciones, productos químicos y farmacéuticos) de filiales estadounidenses en estos tres países durante los dos últimos decenios han estado en general estrechamente relacionados con la protección cada vez mayor de sus patentes.

Además, hay cada vez más indicios de que otras estrategias de obtención de rentas no financieras, como la evasión y la elusión fiscales, el saqueo del sector público (tanto de activos como de subvenciones) y la manipulación desenfadada del mercado para promover planes de remuneración de los directivos de las empresas, están siendo adoptadas por las empresas no solo de las economías más avanzadas, sino también, con mayor frecuencia, de las economías en desarrollo.

Para frenar el rentismo endémico, y las desigualdades que genera, es preciso corregir los desequilibrios de poder que permiten que estas conductas prosperen. No será fácil, pero es indispensable si se quiere alcanzar el objetivo de un crecimiento realmente inclusivo y sostenible. Un buen punto de partida sería reconocer que el conocimiento y la competencia son ante todo bienes públicos mundiales, y que su manipulación en el interés privado debe regularse de manera efectiva.

La furia contra las máquinas

La hiperglobalización ha venido acompañada de una serie de progresos tecnológicos que han comprimido el tiempo y el espacio. Estos progresos han dado un aire de inevitabilidad a pautas de crecimiento y distribución que son primordialmente resultado de decisiones políticas y normativas, y han determinado también las respuestas dadas a las inquietudes crecientes que suscitan las personas “que se quedan atrás”, respuestas que han hecho especial hincapié en fomentar la educación y la formación.

En realidad, el progreso y la propagación de nuevas tecnologías y la consiguiente destrucción de los modos de vida existentes han sido objeto de múltiples debates y planteamientos políticos por lo menos desde la Revolución Industrial, si no antes. Según enseña la historia, con el tiempo los beneficios de las nuevas tecnologías pueden llegar a ser mayores que los costos. Las innovaciones tecnológicas del pasado, como la máquina de vapor, la electricidad, el automóvil y la cadena de montaje, tuvieron efectos perturbadores y causaron pérdidas sustanciales de empleo y reducción de ingresos en algunos sectores y secciones de la sociedad, pero solo a corto plazo. Estos efectos negativos se vieron compensados con creces a largo plazo cuando los frutos de la innovación pasaron de un sector a otro y finalmente fueron recolectados en el conjunto de la economía cuando los trabajadores pudieron conseguir nuevos empleos mejor pagados.

Con todo, la revolución digital (en particular el rápido avance de la tecnología robótica) causa ansiedad en las personas. Según algunos, como los robots se están volviendo, de manera exponencial, cada vez más inteligentes, más hábiles y más económicos, amenazan con trastocar el mundo del trabajo. Dado que para su funcionamiento se necesita un número cada vez menor de personas muy cualificadas, ya se está viendo cómo el desplazamiento de empleos en gran escala y la erosión de los salarios debilitan a las clases medias de las economías más avanzadas e impiden su crecimiento en las economías emergentes. El problema es que el compromiso de la Agenda 2030 con las economías inclusivas está siendo desvirtuado por la tecnología aun antes de que pueda llevarse a la práctica.

Si bien estas preocupaciones tal vez estén justificadas, en términos estrictamente económicos los cambios tecnológicos no pueden explicar las dificultades actuales del mercado laboral. No se pretende negar que en el futuro las tecnologías digitales puedan ser una amenaza para el empleo; más bien hay que señalar que la verdadera novedad no radica tanto en su mayor alcance, velocidad o habilidad como en el hecho de que hayan aparecido en un momento en que el dinamismo macroeconómico de las economías más avanzadas es bastante moderado y la transformación estructural de muchas economías en desarrollo se ha detenido. Por ello se han frenado las inversiones necesarias para absorber adecuadamente las nuevas tecnologías y crear nuevos sectores que puedan ofrecer mejores oportunidades de empleo a los trabajadores desplazados.

Los robots industriales pueden afectar al empleo y la distribución de los ingresos por diversas vías, pero de una manera u otra su difusión obliga a las empresas a comparar los posibles ahorros en costos laborales con el costo de las inversiones en nuevos bienes de capital. Esto significa que el desplazamiento de empleos por los robots es económicamente más viable en actividades manufactureras que requieren relativamente un alto nivel de cualificación y están bien pagadas, como los sectores del automóvil y la electrónica, que en sectores con gran intensidad de mano de obra y peor pagados, como la producción de prendas de vestir. Muchos de los estudios existentes sobreestiman los posibles efectos negativos de los robots en el empleo y los ingresos, porque no tienen en cuenta que lo que es técnicamente viable no siempre es económicamente rentable. De hecho, los países actualmente más expuestos a la automatización de los robots industriales son los que tienen un importante sector manufacturero dominado por industrias que ofrecen empleos relativamente bien remunerados, como el automóvil y la electrónica. En cambio, hasta el momento la robotización ha tenido escasos efectos directos en la mayoría de los países en desarrollo y es improbable que la situación cambie en un futuro previsible, vista su falta de diversificación y modernización tecnológica.

Pese a lo mucho que se habla del potencial de la automatización a base de robots, la utilización de robots industriales sigue siendo escasa, ya que se estima que en 2015 había en total solo 1,6 millones de unidades. Sin embargo, su utilización ha aumentado rápidamente desde 2010 y se calcula que superará los 2,5 millones de unidades para 2019. La gran mayoría de los robots industriales operativos se encuentran en los países desarrollados, y Alemania, los Estados Unidos y el Japón representan en conjunto un 43% del total. La densidad robótica (el número de robots industriales por empleado en el sector manufacturero) es mayor en los países desarrollados y los antiguos países en desarrollo que han llegado ya a fases de industrialización avanzada, como la República de Corea. El reciente aumento anual del despliegue de robots ha sido más rápido en los países en desarrollo, pero esto se debe principalmente a China, que tiene un sector manufacturero grande.

Es probable que los efectos distributivos de la robótica sean diversos y dependan de varios factores, como el nivel de transformación estructural de un país, su posición en la división internacional del trabajo, la evolución demográfica y las políticas económicas y sociales, pero ya hay indicios de que los robots industriales fomentan la tendencia a la concentración de las actividades manufactureras en un pequeño grupo de países. Esta concentración tiende a perjudicar la inclusividad en el plano internacional y, dada la debilidad de la demanda mundial, plantea problemas considerables a los países en desarrollo que pretenden lograr una transformación estructural que cree empleos bien remunerados en el sector manufacturero. En este sentido, la robótica podría contribuir a que los países tuvieran más dificultades para perseguir un desarrollo económico

basado en las estrategias de industrialización tradicionales y para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

De hecho, algunos de los efectos negativos de la robotización en el empleo y los ingresos podrían dejarse sentir perfectamente en países que no utilizan robots. Esto se debe a que la robotización puede fomentar la competitividad internacional de las empresas en materia de costos, estimulando así las exportaciones de los países de estas empresas a expensas de otros países, ya que estos últimos se verán obligados a asumir al menos en parte las consecuencias distributivas negativas de la automatización robotizada viendo reducida su producción y las oportunidades de empleo. Además, las oportunidades de empleo e ingresos de los países en desarrollo en estos sectores pueden verse negativamente afectadas por la repatriación de las actividades manufactureras y los empleos a los países desarrollados. Es cierto que, por el momento, hay relativamente pocos indicios de esa repatriación y, cuando ha ocurrido, no ha tenido todos los efectos positivos previstos en el empleo de los países desarrollados. Dicha repatriación ha ido acompañada generalmente de inversiones de capital, por ejemplo en robots, y la escasa creación de empleo registrada se ha concentrado en actividades que requieren una elevada cualificación. Esto significa que los empleos que “regresan” con la repatriación de la producción no serán los mismos que partieron.

Algunos han sugerido que, si se frenara la automatización gravando los robots con un impuesto, la economía tendría más tiempo para adaptarse, y al mismo tiempo se obtendrían ingresos fiscales para financiar esa adaptación. Pero semejante impuesto podría dificultar los usos más beneficiosos de los robots: aquellos en los que trabajadores y robots se complementan, y los que pueden contribuir a la creación de nuevos productos y empleos basados en la digitalización. Otros han hablado de promover una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la mayor utilización de robots, por temor a que los robots se hagan cargo de tareas más productivas y mejor remuneradas que las tareas medias que siguen realizando los trabajadores. Si no se controlaran, los efectos distributivos de la robótica harían aumentar la parte de los ingresos que va a parar a los propietarios de los robots y los titulares de los derechos de propiedad intelectual que llevan incorporados, de manera que las desigualdades existentes se verían exacerbadas.

La digitalización también podría crear nuevas oportunidades para el desarrollo. La utilización de robots colaborativos podría llegar a ser especialmente beneficiosa para las pequeñas empresas, ya que estas pueden establecerse fácilmente sin necesidad de integradores de sistemas especiales, y adaptarse rápidamente a nuevos procesos y requisitos para la producción en serie. La combinación de los robots y la impresión en tres dimensiones podría ofrecer nuevas posibilidades para que las pequeñas empresas manufactureras superaran sus limitaciones de tamaño en la producción y operaran en una escala mucho mayor; si al mismo tiempo crece la demanda local, la participación en las cadenas de valor mundiales puede no ser tanto una necesidad como una elección estratégica. Asimismo, la digitalización puede dar lugar a una fragmentación de la prestación mundial y el comercio internacional de servicios, existiendo un elevado grado de incertidumbre acerca de si los servicios de base digital van a proporcionar más o menos empleo, ingresos y ganancias de productividad en comparación con las actividades manufactureras tradicionales.

Desde la perspectiva del desarrollo, la cuestión fundamental es la de si una mayor utilización de robots reduce la eficacia de la industrialización como estrategia de desarrollo. Esto dependerá de varios factores, como quién posee y controla las tecnologías robóticas, las posibles ventajas para los pioneros en el uso de robots, y en qué sectores manufactureros es más probable que su impacto sea mayor. En todos estos aspectos, lo decisivo será el diseño y la aplicación efectiva de políticas industriales digitales, y asegurarse de que los países dispongan del espacio de políticas necesario para aplicarlas.

Aprovechar el potencial de la revolución digital de manera que acelere el crecimiento de la productividad e impulse una expansión económica mundial más equitativa y sostenible es sin duda necesario para lograr los objetivos de la Agenda 2030. En último término, sean cuales sean las repercusiones actuales de la revolución digital, los resultados finales para el empleo y la inclusividad dependerán de la elección de políticas adecuadas, el criterio regulador y las normas sociales.

El género y la lucha por los malos empleos

Para la mayoría de personas, encontrar un “buen empleo” representa el camino hacia una vida mejor, y proporcionar esos empleos es fundamental para crear una economía inclusiva. Los buenos empleos están asociados a un trabajo digno, y suelen darse en el sector formal, donde los ingresos son mayores, las posibilidades de carrera accesibles y las condiciones de trabajo están mejor reguladas. En el contexto del desarrollo, es más probable que estos empleos estén en el sector industrial que en el sector agrícola o los servicios.

Para la mitad de la población mundial, encontrar un buen empleo significa superar la barrera de la discriminación por motivos de género. Así pues, cuando se pide que la hiperglobalización sea más inclusiva, esta petición la hace claramente, y con toda la razón, una voz femenina. Pero este desafío no se limita a aumentar la participación de las mujeres en los mercados y las juntas directivas. E incluso añadir una perspectiva de género a la inclusión financiera, la actividad empresarial o la facilitación del comercio abre, en el mejor de los casos, un acceso limitado a una economía más inclusiva. Las instituciones y las normas sociales que explican las desigualdades de género tienden a reproducirse en los mercados laborales. En el lugar de trabajo, muchas mujeres experimentan la discriminación y la segmentación, prácticas que es imposible desvincular de las presiones más generales de la hiperglobalización.

En particular, las políticas mundiales predominantes, en combinación con las fuerzas de la tecnología y el cambio estructural, han limitado la disponibilidad de empleos, en particular de “buenos empleos”, en relación con la oferta de mano de obra. Y la escasez de buenos empleos ha intensificado tanto el racionamiento de empleos por géneros como la exclusión de las mujeres de mejores oportunidades de trabajo, incluso en un momento en que ha aumentado la participación de las mujeres en el empleo y ha disminuido la de los hombres.

En el contexto de los ciclos de expansión y contracción, la austeridad y la movilidad del capital, existe el peligro de que la mayor igualdad de género en el empleo pueda crear conflictos de género, ya que las tasas de empleo de las mujeres van en aumento (como ocurre en la mayoría de los países del mundo) y las de los hombres disminuyen. Se trata de un fenómeno casi invisible del que no se habla mucho y, aunque sus principales manifestaciones pueden observarse en las economías más avanzadas, constituye actualmente una característica inquietante de los mercados de trabajo de todo el mundo, exceptuando algunos casos de descenso de la participación de la mujer en el trabajo en economías importantes como China y la India.

La pérdida de empleos industriales tradicionales y de trabajadores del sector manufacturero ha sido una característica bien visible de la creciente desigualdad en los países desarrollados y afecta especialmente a los hombres de mediana edad de la clase trabajadora. Pero el número de empleos del sector industrial también disminuye en muchos países en desarrollo que se enfrentan a una desindustrialización prematura y que han visto frenada su industrialización, y las repercusiones negativas son mucho mayores en los empleos industriales de las mujeres que en los de los hombres. En los países en desarrollo, la proporción de empleos industriales dentro del empleo total de los hombres disminuyó un promedio del 7,5% entre 1991 y 2014, en comparación con una disminución media del 39% en el caso de las mujeres. Además, a medida que la producción industrial requiere una mayor intensidad de capital, las mujeres tienden a perder empleos en este sector, sea cual sea su nivel de educación, lo que contradice el argumento de que las mujeres pierden estos empleos por 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.

En última instancia, un aumento de las oportunidades de empleo en el sector industrial debería ofrecer una alternativa para la inclusión de mujeres, pero para ello se requerirá una expansión sostenible de la demanda de productos industriales. En los países en desarrollo, un aumento de las exportaciones netas de productos manufacturados mejorará la perspectiva de empleos industriales para las mujeres, siempre que las políticas públicas ofrezcan cierto grado de protección contra las importaciones; de modo que una menor liberalización del comercio parece favorecer a las mujeres trabajadoras. Las políticas fiscales expansivas también contribuyen a una mayor inclusión al hacer aumentar la demanda de mano de obra, de manera que se reduce la competencia

laboral entre mujeres y hombres (se aumenta el empleo industrial de las mujeres sin perjudicar el acceso de los hombres); así pues, la austeridad puede ser especialmente perjudicial para las mujeres.

El sistema de aumentar simplemente el crecimiento económico y esperar que repercuta favorablemente en la igualdad de género no ha dado resultados; ha tenido un impacto limitado en el acceso relativo de las mujeres a los buenos empleos. Lo más preocupante para la igualdad de género es que el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo sin unas políticas de apoyo basadas en la demanda y unas estructuras que absorban de manera productiva a quienes acceden por primera vez al mercado de trabajo empeora la segregación por géneros en ese mercado y fomenta la concentración de mujeres en actividades de escaso valor añadido en el sector informal de los servicios.

La segregación por géneros en los mercados laborales (o el acaparamiento de ocupaciones por géneros), ¿tiene una repercusión negativa en el trabajo en general, como se refleja en la parte proporcional de los ingresos que corresponde a los salarios? En general, la dinámica de clase parece favorecer la cooperación entre los géneros en el sentido de que lo que es bueno para las mujeres trabajadoras también es bueno para la clase trabajadora en general, incluidos los hombres. Dejando de lado otros factores, hay indicios de que, desde principios de los años noventa, la reducción del acceso relativo de las mujeres a los trabajos industriales ha ido acompañada de un descenso de la parte proporcional de los ingresos que corresponde al trabajo en los países en desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo, cuando escasean los buenos empleos, una mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo frena el crecimiento de los salarios, lo que puede activar una tendencia al bajo crecimiento de los salarios caracterizada por una mayor inseguridad económica y por conflictos entre los géneros, ya que la participación de las mujeres en el trabajo parece afectar negativamente a las perspectivas de empleo de los hombres.

Habida cuenta de los problemas de empleo debidos a cambios estructurales y tecnológicos, y de la responsabilidad primordial de las mujeres en la labor asistencial remunerada y no remunerada, la transformación de las actividades asistenciales remuneradas y no remuneradas en un trabajo digno debería ser parte integrante de las estrategias encaminadas a construir economías más inclusivas.

Un camino a seguir: hacia un nuevo pacto mundial

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 de diversas maneras que no son solo excluyentes, sino también desestabilizadoras y peligrosas para la salud política, social y ambiental del planeta. Incluso cuando un país ha sido capaz de crecer, ya sea mediante el auge del consumo interno, un *boom* inmobiliario o las exportaciones, los beneficios han ido a parar de manera desproporcionada a unos pocos privilegiados. Al mismo tiempo, a nivel mundial la combinación de una deuda excesiva y una demanda insuficiente ha obstaculizado la expansión. El posterior giro hacia la austeridad en respuesta a la crisis ha golpeado con mayor dureza a algunas de las comunidades más pobres, provocando una mayor polarización e intensificando la ansiedad por lo que el futuro pueda deparar. Mientras tanto, las elites políticas se han mantenido inflexibles en su posición de que no hay alternativa. Todo esto ha resultado ser un campo económico abonado para la retórica xenófoba, las políticas orientadas hacia adentro y los planteamientos basados en el empobrecimiento del vecino.

Dando la culpa de estos hechos a la tecnología o al comercio se pierde de vista una cuestión obvia: si no se realizan esfuerzos significativos, sostenibles y coordinados para reactivar la demanda mundial mediante un aumento de los salarios y del gasto público, la economía mundial se verá condenada a seguir creciendo lentamente, o a algo peor. Este es el momento ideal para atraer la inversión privada con la ayuda de medidas fiscales concertadas para acelerar de nuevo los motores del crecimiento, y al mismo tiempo ayudar a reequilibrar las economías y las sociedades que, después de tres decenios de hiperglobalización, se encuentran en muy mal estado. Sin embargo, en el mundo actual de las finanzas móviles y la liberalización de las fronteras económicas, ningún país puede hacer esto por su cuenta sin correr el riesgo de una fuga de

capitales, un hundimiento de la moneda y la amenaza de una espiral deflacionaria. Lo que se requiere, pues, es una estrategia de expansión coordinada a nivel mundial e impulsada por un aumento del gasto público, en la que todos los países tengan la oportunidad de beneficiarse de un fuerte estímulo simultáneo de sus mercados internos y externos.

Para pasar de la hiperglobalización a unas economías inclusivas no basta simplemente con lograr un mejor funcionamiento de los mercados, ya sea potenciando el capital humano, colmando las lagunas en la información, incrementando los incentivos, concediendo créditos a los pobres o dando una mejor protección a los consumidores. Más bien se requiere una agenda más amplia y exigente que afronte las asimetrías mundiales y nacionales en la movilización de recursos, los conocimientos técnicos, el poder de mercado y la influencia política, causadas por la hiperglobalización, que generan y perpetúan resultados excluyentes.

En muchos aspectos, la coyuntura actual es propicia para una agenda transformadora de este tipo. El orden establecido es atacado desde ambos extremos del espectro ideológico y su legitimidad es cuestionada por una parte cada vez mayor de la opinión pública. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por todos los miembros de las Naciones Unidas aportan el impulso político necesario para el cambio. El objetivo debería ser ahora aprovechar este momento de consenso para crear la combinación apropiada de recursos, políticas y reformas necesaria para estimular el esfuerzo inversor que se requiere y promover resultados inclusivos a nivel mundial y nacional.

A pesar de todo lo que se dice acerca de su creciente irrelevancia e inminente desaparición, el Estado nación sigue siendo la unidad básica de legitimidad y liderazgo en el mundo interdependiente de hoy, al que se dirigen en última instancia 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 mucha atención a los sesgos, asimetrías y déficits existentes en la gobernanza mundial que pueden frustrar la obtención de resultados inclusivos y sostenibles. Todo internacionalismo efectivo sigue dependiendo de un nacionalismo responsable, y encontrar el equilibrio justo sigue siendo el eje de toda agenda multilateral que tenga sentido.

Teniendo esto presente, se necesita un apoyo generalizado a un nuevo pacto mundial. El *New Deal* original, lanzado en los años treinta en los Estados Unidos y copiado en otras partes del mundo industrializado, sobre todo tras la Segunda Guerra Mundial, abrió un nuevo camino hacia el desarrollo centrado en tres componentes estratégicos generales: recuperación, regulación y redistribución. Estos componentes implicaban fijar objetivos concretos adaptados a las diversas circunstancias económicas y políticas, y utilizaron la creación de empleo, la expansión del espacio fiscal y el control de las finanzas para trazar una ruta común hacia el éxito siguiendo este nuevo camino.

Para forjar un nuevo pacto hoy en día se podrían utilizar los mismos componentes, y, como antes, los Estados necesitan espacio para ajustar unas políticas fiscales proactivas y otras políticas públicas que fomenten la inversión y eleven los niveles de vida, con el apoyo de estrategias reguladoras y redistributivas para hacer frente al triple problema de las grandes desigualdades, las presiones demográficas y los problemas ambientales. Sin embargo, los desafíos concretos de la desigualdad y la inseguridad en el siglo XXI no podrán ser afrontados por los países que intenten aislarse de las fuerzas económicas mundiales, sino más bien elevando, cuando proceda, algunos de los elementos del *New Deal* de Roosevelt a un nivel global compatible con el mundo interdependiente de hoy en día.

Estos son algunos elementos que hay que tener en cuenta:

- **Acabar con la austeridad** – Esta es una condición básica para construir economías sostenibles e inclusivas. Requiere utilizar la política fiscal para gestionar las condiciones de la demanda y hacer del pleno empleo uno de los objetivos centrales de la política económica. La expansión monetaria debería utilizarse también de manera diferente, con objeto de financiar inversiones públicas que den resultados inclusivos y sostenibles. Como parte de una expansión general del gasto público que abarque la infraestructura material y social, el Estado puede funcionar como “empleador de última instancia”; los

planes específicos de empleo público pueden ser muy efectivos para la creación de puestos de trabajo, sobre todo en los países de bajos ingresos, donde gran parte de la fuerza de trabajo se dedica a actividades informales y autónomas. Tanto las inversiones en infraestructura pública como los planes de empleo son importantes para reducir los desequilibrios regionales que han surgido en los países desarrollados y los países en desarrollo.

- **Fomentar la inversión pública con una importante dimensión asistencial** – Esto incluiría grandes programas de obras públicas para paliar los efectos y adaptarse al cambio climático y promover las oportunidades tecnológicas que ofrece el Acuerdo de París sobre el Clima, así como abordar problemas de contaminación y degradación de la naturaleza de carácter más general. También significa ocuparse de los cambios demográficos y sociales que erosionan las comunidades locales y las familias extensas haciendo necesaria la prestación de servicios públicos de asistencia a la infancia y cuidado de ancianos. En ambos aspectos, las inversiones públicas deberían estar concebidas para facilitar y atraer más inversión privada, incluida la de las pymes, y en formas de propiedad más participativas, como las cooperativas.
- **Elevar los ingresos públicos** – Esto es fundamental para financiar un nuevo pacto mundial. Una mayor utilización de impuestos progresivos, en particular sobre los bienes inmuebles y otras formas de rentas, podría ayudar a corregir las desigualdades en los ingresos. También debería considerarse la posibilidad de revertir el descenso del impuesto de sociedades, pero esto quizás sea menos importante que abordar las exenciones y las lagunas fiscales y el abuso de las subvenciones a las empresas, incluidas las utilizadas para atraer o retener inversiones extranjeras.
- **Establecer un nuevo registro financiero mundial** – Para combatir la utilización de paraísos fiscales por empresas y personas muy ricas habrá que adoptar medidas legislativas tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Mientras tanto, las iniciativas en este sentido podrían incluir un registro financiero mundial, en el que figuren los propietarios de activos financieros en todo el mundo.
- **Dar más peso a los movimientos sindicales** – Los salarios tienen que aumentar paralelamente a la productividad. La mejor manera de conseguirlo es dando mayor peso a los movimientos sindicales. Al mismo tiempo, también es preciso corregir la inseguridad en el trabajo mediante las oportunas medidas legislativas (también en relación con los contratos para trabajos informales) e interviniendo activamente en el mercado laboral. Podrían considerarse posibles planes innovadores y suplementarios de apoyo a los ingresos a fin de lograr una distribución más justa, como un fondo social que podría capitalizarse mediante la emisión de acciones por parte de las mayores empresas e instituciones financieras.
- **Domar el capital financiero** – Para atraer la inversión privada es preciso domar las instituciones financieras para que trabajen en pro del bien social general. Además de una regulación apropiada del sector financiero, es importante hacer frente a los gigantescos bancos privados, por ejemplo mediante la supervisión y la regulación internacionales, así como abordar el mercado enormemente concentrado de la calificación crediticia y la relación de complicidad existente entre las agencias de calificación y las instituciones del sistema bancario paralelo que han permitido la proliferación de productos financieros “tóxicos”.
- **Aumentar de manera significativa los recursos financieros multilaterales** – A tal efecto se deberían cumplir los objetivos de la asistencia oficial para el desarrollo, pero también conseguir bancos multilaterales y regionales de desarrollo mejor capitalizados. Además, es necesario colmar a nivel multilateral las lagunas institucionales existentes en la reestructuración de la deuda soberana.
- **Frenar el rentismo de las empresas** – Es necesario reforzar considerablemente las medidas encaminadas a controlar las prácticas comerciales restrictivas si se desea frenar el rentismo de las empresas. El Plan de

Acción de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios, de 2013, es un buen punto de partida, pero hará falta un mecanismo internacional más inclusivo para la regulación de las prácticas comerciales restrictivas. Sería una buena idea basarse en tentativas anteriores de las Naciones Unidas, que se remontan a los años ochenta. Mientras tanto, sería útil una aplicación más estricta de los requisitos existentes de divulgación de datos y presentación de informes a nivel nacional para las grandes empresas. Un observatorio mundial de la competencia podría facilitar la tarea de reunir sistemáticamente información sobre la gran diversidad de marcos normativos existentes, como primera medida para adoptar directrices y políticas internacionales coordinadas sobre las mejores prácticas, y seguir de cerca las tendencias y pautas de la concentración de los mercados mundiales. Más en general, la política de defensa de la competencia debería diseñarse con un objetivo distributivo explícito.

- **Respetar el espacio de políticas** – Será imposible efectuar una reforma significativa de las múltiples políticas restrictivas sobre inversión y propiedad intelectual recogidas en miles de acuerdos bilaterales —y un creciente número de acuerdos regionales— sobre comercio e inversión, sin una revisión a fondo del actual régimen internacional de inversiones. Habría que empezar por replantear su restringida finalidad actual de proteger a los inversores extranjeros adoptando en cambio un enfoque más equilibrado que tenga en cuenta los intereses de todas las partes y reconozca el derecho a regular a nivel nacional. Es preciso corregir el sistema internacional de arbitraje y solución de controversias sobre inversiones y, de ser necesario, sustituirlo por un sistema más centralizado con procedimientos adecuados de apelación y sólidamente anclado en el derecho internacional. Un centro consultivo sobre el derecho internacional de las inversiones podría ayudar a los Gobiernos de los países en desarrollo a gestionar las controversias con empresas multinacionales en condiciones de mayor igualdad.

En 1947, basándose en los valores del *New Deal* original, la comunidad internacional intentó reequilibrar una economía mundial destrozada por la depresión y la guerra: el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezó sus operaciones, el Banco Mundial concedió su primer préstamo para reestructuración, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) celebró su primer acuerdo comercial multilateral, George Marshall lanzó el proyecto de cooperación para el desarrollo más exitoso de los tiempos modernos, y las Naciones Unidas abrieron su primera oficina regional y convocaron su primera conferencia importante (sobre el comercio y el empleo). Siete décadas más tarde, se necesita una iniciativa igualmente ambiciosa para abordar las desigualdades de la hiperglobalización a fin de construir economías inclusivas y sostenibles. ■

TENDENCIAS Y RETOS ACTUALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

A. La economía mundial: resultados y perspectivas

Pese al renovado optimismo acerca de las perspectivas de una amplia recuperación mundial, no es probable que el crecimiento de la economía mundial supere apenas la tasa media del 2,5% registrada en el quinquenio de 2011-2016; el pronóstico para la economía mundial en 2017 es del 2,6%, no mucho mayor que el resultado de 2016 (2,2%) e idéntico al de 2015 (cuadro 1.1). La mejora del desempeño puede atribuirse en gran parte al cambio de tendencia de algunos de los mayores países en desarrollo que estaban en recesión, y del conjunto de esos países en general (que pasaron del 3,6% en 2016 al 4,2% en 2017). Pero, debido al bajo nivel de crecimiento del Japón, los Estados Unidos y las economías centrales de la zona del euro y a los claros signos de desaceleración del Reino Unido, la situación mundial, a menos que se abandonen de manera clara y coordinada la prudencia y la austeridad fiscales en estas economías, seguirá siendo un obstáculo para las perspectivas de crecimiento en todo el mundo en desarrollo.

1. Diez años después

No hay desacuerdo acerca de cuándo y dónde se inició la Gran Recesión. En julio de 2007, cuando los precios de la vivienda en los Estados Unidos se hallaban ya en fase descendente, Bear Stearns, una empresa de corretaje convertida en banco de inversión, reveló que dos operaciones de sus fondos de cobertura se habían quedado sin dinero. La posterior interrupción repentina de los préstamos interbancarios en agosto, junto con la mayor presión a que se vieron sometidos otros instrumentos monetarios a corto plazo, provocaron palpitaciones en los mercados financieros y el paro cardíaco de varias instituciones financieras expuestas a valores con garantía hipotecaria, que causó el hundimiento de la propia Bear Stearns, y de Northern Rock, un banco del Reino Unido.

Los plenos efectos de esta mayor tensión financiera tardaron un año en dejarse sentir, pero el factor crucial fue que las señales de alerta fueron en gran parte ignoradas por los mercados y los responsables de las políticas económicas. El Fondo Monetario Internacional expresó su preocupación por las turbulencias de los mercados en sus *Perspectivas de la Economía Mundial* (IMF, 2007: xi), pero se consideró que se trataba de una amenaza temporal a unos “parámetros fundamentales por lo demás sólidos”. Las presiones inflacionistas en las economías emergentes y el ulterior saneamiento de las finanzas públicas de las economías avanzadas seguían siendo los principales problemas de política económica y se preveía que el crecimiento mundial en 2008 sería lento pero se mantendría a buen ritmo.

Este pronóstico resultó excesivamente optimista y la economía mundial, empezando por las regiones más avanzadas, sufrió un colapso financiero tras el hundimiento de Lehman Brothers y entró en recesión en 2008 y 2009. Casi un decenio más tarde, y a pesar de unos mercados financieros boyantes y de las señales recientes de un repunte cíclico, el crecimiento mundial se mantiene muy por debajo de los niveles registrados inmediatamente antes de la crisis y sigue dependiendo, de manera poco saludable, de niveles de deuda crecientes. La insuficiencia de la demanda, la debilidad de la inversión y el menor crecimiento de la productividad en muchos países restringen aún más el potencial de crecimiento.

Los Estados Unidos actuaron con rapidez para detener el colapso financiero en 2008 pero la recuperación posterior ha sido lenta desde una perspectiva histórica y se ha producido un desequilibrio en la distribución de beneficios entre la clase media y la clase adinerada y entre las finanzas y la industria. La crisis en Europa fue más pronunciada y ha resultado más persistente. Una de las razones principales es

CUADRO 1.1 Crecimiento de la producción mundial: variación anual en porcentaje 1991-2017^a

País o zona	1991- 2001-											
	2000	2008	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^b
Mundo	2,9	3,2	1,5	-2,1	4,1	2,8	2,2	2,3	2,6	2,6	2,2	2,6
Países desarrollados	2,6	2,2	0,0	-3,7	2,6	1,5	1,1	1,2	1,8	2,2	1,7	1,9
<i>en particular:</i>												
Japón	1,3	1,2	-1,1	-5,4	4,2	-0,1	1,5	2,0	0,3	1,2	1,0	1,2
Estados Unidos	3,6	2,5	-0,3	-2,8	2,5	1,6	2,2	1,7	2,4	2,6	1,6	2,1
Unión Europea (UE-28)	2,2	2,2	0,4	-4,4	2,2	1,7	-0,4	0,3	1,7	2,3	1,9	1,9
<i>en particular:</i>												
Zona del euro	2,1	1,9	0,4	-4,5	2,1	1,6	-0,9	-0,3	1,2	2,1	1,7	1,8
Francia	2,0	1,8	0,2	-2,9	2,0	2,1	0,2	0,6	0,6	1,3	1,2	1,4
Alemania	1,7	1,3	1,1	-5,6	4,1	3,7	0,5	0,5	1,6	1,7	1,9	1,9
Italia	1,6	1,0	-1,1	-5,5	1,7	0,6	-2,8	-1,7	0,1	0,8	0,9	1,0
Reino Unido	2,6	2,5	-0,6	-4,3	1,9	1,5	1,3	1,9	3,1	2,2	1,8	1,5
Estados miembros de la UE después de 2004	2,0	4,9	3,7	-3,4	2,0	3,1	0,5	1,2	2,9	3,6	2,9	3,2
Economías en transición	-4,9	7,1	5,4	-6,6	4,7	4,7	3,3	2,0	0,9	-2,2	0,4	1,8
<i>en particular:</i>												
Federación de Rusia	-4,7	6,8	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,5	1,3	0,7	-2,8	-0,2	1,5
Países en desarrollo	4,8	6,2	5,3	2,4	7,8	5,9	4,9	4,8	4,4	3,8	3,6	4,2
<i>en particular:</i>												
África	2,6	5,7	5,4	3,0	5,2	1,2	5,7	2,4	3,7	3,0	1,5	2,7
Norte de África con exclusión del Sudán y Sudán del Sur	2,8	5,0	6,3	2,8	4,1	-6,6	10,2	-3,7	1,2	2,9	2,1	3,2
África Subsahariana con exclusión de Sudáfrica	2,7	6,8	6,0	5,4	6,8	4,9	4,8	5,8	5,8	3,8	1,7	3,2
Sudáfrica	2,1	4,4	3,2	-1,5	3,0	3,3	2,2	2,3	1,6	1,3	0,3	0,5
América Latina y el Caribe	3,1	3,9	3,9	-1,8	6,0	4,4	3,0	2,8	1,0	-0,3	-0,8	1,2
Caribe	2,3	5,1	2,6	-0,9	3,1	2,2	2,2	2,9	2,8	3,9	1,7	2,6
América Central con exclusión de México	4,4	4,6	3,8	-0,7	3,7	5,4	4,8	3,6	3,8	4,3	3,7	4,0
México	3,1	2,7	1,4	-4,7	5,2	3,9	4,0	1,4	2,2	2,6	2,3	1,9
América del Sur	3,1	4,2	5,0	-0,8	6,6	4,7	2,6	3,3	0,2	-1,8	-2,5	0,6
<i>en particular:</i>												
Brasil	2,8	3,7	5,1	-0,1	7,5	3,9	1,9	3,0	0,1	-3,8	-3,6	0,1
Asia	6,2	7,3	5,8	3,9	8,8	7,1	5,5	5,8	5,6	5,2	5,1	5,2
Asia Oriental	8,2	8,4	7,0	6,1	9,7	7,8	6,2	6,4	6,2	5,5	5,5	5,6
<i>en particular:</i>												
China	10,6	10,9	9,7	9,4	10,6	9,5	7,9	7,8	7,3	6,9	6,7	6,7
Asia Meridional	4,9	6,9	4,9	4,4	9,1	5,5	3,2	4,9	6,4	6,1	6,5	6,3
<i>en particular:</i>												
India	6,0	7,6	6,2	5,0	11,0	6,1	4,9	6,3	7,0	7,2	7,0	6,7
Asia Sudoriental	5,0	5,6	4,2	1,6	8,0	4,8	5,8	5,0	4,4	4,4	4,5	4,7
Asia Occidental	4,0	5,8	4,1	-2,0	6,1	8,4	5,0	5,2	3,4	3,7	2,2	2,7
Oceanía	2,6	2,7	0,7	1,3	5,6	1,9	1,9	3,2	4,7	4,4	2,0	2,6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos National Accounts Main Aggregates, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), y *World Economic Situation and Prospects: Update as of mid-2017*; ECLAC, 2017; *OECD.Stat*, que puede consultarse en: <http://stats.oecd.org/> (consultado el 17 de julio de 2017); IMF, 2017; Economist Intelligence Unit, base de datos EIU CountryData; J. P. Morgan, *Global Data Watch*; y fuentes nacionales.

a Los cálculos de los valores agregados de cada país se basan en el producto interno bruto en dólares constantes de 2005.

b Previsiones.

que, tras haberse visto obligados por la gravedad de la crisis a adoptar fuertes estímulos fiscales, la mayoría de los países desarrollados abandonaron su política fiscal expansiva y se basaron en cambio en instrumentos de política monetaria, consistentes en una expansión cuantitativa y en bajos tipos de interés, fijando incluso tipos negativos en los últimos años. Mientras que la retirada de los estímulos fiscales repercutió negativamente en el crecimiento, las políticas monetarias que ayudaron a los bancos y las empresas financieras a estabilizarse y volver a obtener beneficios han tenido menos éxito a la hora de impulsar el consumo y la inversión.

Mientras se acumulaba deuda sobre todo para salvar al sector financiero, no se hicieron objeciones a los préstamos públicos en gran escala. Pero una vez cumplido este objetivo, reapareció la hostilidad tradicional del mundo financiero a los déficits estatales y a la deuda pública, en el supuesto (a menudo encubierto) de que no era posible aumentar los impuestos sobre las elevadas ganancias y beneficios para financiar importantes gastos públicos. La retirada de las políticas fiscales proactivas se justificó además alegando que una elevada proporción entre deuda y PIB (producto interno bruto) provocaría estanflación.

Pese a la inyección masiva de liquidez de los bancos centrales, los préstamos a las empresas y los hogares no se reanudaron según las previsiones. En respuesta a esta situación, los responsables de las políticas económicas han ido adoptando progresivamente tipos de interés negativos, en un intento sin precedentes de impulsar a los bancos a conceder crédito en vez de depositar fondos en los bancos centrales que les devengarán intereses¹. Hasta hace poco, la dificultad era que los hogares y las empresas parecían reacios a contraer más préstamos, ya que no estaban seguros de haber dejado atrás los tiempos difíciles. También los bancos se mostraban prudentes ante la posibilidad de exponerse a las deudas de los hogares. Esto podría explicar en parte la gran demanda de bonos estatales, cuyos rendimientos también han llegado a ser negativos. Por otra parte, al optar los países por recortar los tipos de interés y reducirse las entradas de capital, se ha producido efectivamente una depreciación considerable de las monedas con respecto al dólar de los Estados Unidos, pero que ha sido insignificante entre dichas monedas, por lo que se han reducido las posibilidades de una gran expansión de las exportaciones.

Una vez descartada la expansión fiscal y con una política monetaria inadecuada, la nueva normalidad ha sido un crecimiento lento. De hecho, la austeridad parece caracterizar la posición fiscal de la mayoría de países desarrollados (recuadro 1.1), ya que el gasto público real ha caído por debajo del nivel que hubiera alcanzado de haberse mantenido la tendencia al aumento del gasto público de antes de la crisis.

A principios de 2017, parece haber reaparecido un cauto optimismo acerca de las posibilidades de romper con el pasado, basado en las mejores cifras de empleo y en una tendencia al alza de las cifras trimestrales de crecimiento, que por lo demás suelen ser bastante volátiles. El Fondo Monetario Internacional (IMF, 2017) elevó su pronóstico del crecimiento mundial para 2017 al 3,5%² y la Organización Mundial del Comercio (WTO, 2017) previó el retorno a un comercio internacional más robusto; los medios de comunicación se hicieron rápidamente eco de este optimismo como antídoto a la serie de malas noticias recibidas durante los 12 meses precedentes. En particular, un repunte del crecimiento y un descenso constante del desempleo en Europa Occidental han sido celebrados como indicios de un nuevo punto de partida para la región y también para otras zonas. Las señales de recuperación observadas en el Japón en el cuarto trimestre de 2016 se mantuvieron durante

el primer trimestre de 2017, aunque con menor intensidad.

Otras señales económicas, sin embargo, transmiten mensajes más contradictorios. El funcionamiento de la economía de los Estados Unidos fue mediocre durante el primer trimestre de 2017, creciendo a una tasa anual de tan solo el 1,4%, mientras los salarios reales siguen aumentando con lentitud y la inflación se mantiene bastante por debajo del objetivo fijado por la Reserva Federal a pesar de la reducción del desempleo. El Reino Unido, que en los últimos años era una de las economías de más rápido crecimiento del G7³, también ha empezado a sufrir las consecuencias del Brexit, ya que en el primer trimestre de 2017 creció tan solo el 0,2%.

La situación de las economías en desarrollo es incluso más difícil de estimar, ya que se observan considerables variaciones a nivel regional y nacional. La rápida recuperación del impacto financiero inicial de 2008 ha cedido el paso a una desaceleración persistente del crecimiento. La tasa de aumento de la producción de este grupo de países descendió continuamente pasando del 7,8% en 2010 al 3,6% en 2016 y actualmente se prevé que aumentará al 4,2% en 2017. El crecimiento de las dos economías más populosas del mundo, China y la India, se mantiene relativamente boyante, pero todavía es más lento que antes de la crisis y corre graves riesgos de disminuir. También se vio que a principios de 2017 algunas de las demás economías emergentes importantes salieron de la situación de recesión del año anterior, pero con pocas posibilidades de que el crecimiento vuelva a alcanzar las tasas registradas durante el primer decenio del nuevo milenio.

Dos factores intervienen en este caso. El primero es que, si bien los precios del petróleo y los productos básicos han subido con respecto a su reciente período de depresión, todavía están muy por debajo de los niveles máximos alcanzados durante los años de auge, lo que frena la recuperación de los países exportadores de esos productos. En segundo lugar, el ajuste fiscal y la austeridad forzada siguen restringiendo la demanda interna y el crecimiento de muchos países. De hecho, al abdicar las economías avanzadas de la responsabilidad de llevar a cabo una expansión coordinada, la austeridad se ha convertido en la política macroeconómica por defecto de muchas economías emergentes. Este es el caso de las que tienen que afrontar desequilibrios fiscales y niveles crecientes de deuda, pero también tiene importancia

RECUADRO 1.1 Austeridad: la nueva normalidad

Cuando se buscan indicios de un regreso a niveles de crecimiento como los alcanzados antes de la crisis de 2008, uno de los factores que suelen ignorarse es la función que desempeñan las políticas fiscales procíclicas en la prolongación de la recesión. Tras un breve período inmediatamente posterior al estallido de la crisis, en el que casi todos los países optaron por aplicar estímulos fiscales para salir cuanto antes de lo más profundo de la crisis, la mayoría de los gobiernos han adoptado posiciones fiscales conservadoras. La nueva norma es la austeridad, y por consiguiente un crecimiento lento. Si se observan las tendencias de una serie ilustrativa de 19 países, geográficamente dispersos y económicamente diversos, puede verse que, a excepción de 5 (Alemania, Brasil, China, India y Sudáfrica), todos los demás han mantenido bajo el gasto público durante los seis años terminados en 2016.

En la presente prueba se detecta la presencia de austeridad proyectando en primer lugar cuál hubiera sido el gasto público general anual (excluidos los pagos de intereses) en el período posterior a 2007 de haberse mantenido la tendencia del gasto de antes de la crisis, y luego comparando las cifras previstas con el gasto efectivo. Las proyecciones se efectúan extrapolando la tendencia al aumento del gasto real con exclusión de los pagos de intereses (deflactado según el índice de precios al consumidor) durante el período terminado el cuarto trimestre de 2007. Los períodos en los que se estima la tendencia varían en función de la disponibilidad de datos, y el período más largo adoptado para calcular la tendencia de la tasa de crecimiento del gasto abarca del primer trimestre de 1996 al último trimestre de 2007. La intensidad de la austeridad se estima calculando el exceso acumulativo o total del gasto previsto con respecto al gasto efectivo durante los seis años de 2011 a 2016, y se expresa en proporción del gasto efectivo de 2016.

En los países sin austeridad la ratio sería igual a 0 (si el gasto efectivo sigue la tendencia) o podría ser negativa (porque el gasto efectivo es superior a los niveles previstos y el exceso de los últimos con respecto al primero es un valor negativo). Por lo demás, a fin de captar la intensidad de la austeridad, se considera que los países que tienen una ratio positiva pero inferior al 0,5 (o sea, un déficit acumulativo del 50% del gasto de 2016 con respecto a 2011-2016) reflejan una *austeridad limitada*; los que tienen ratios de entre 0,5 y 1 reflejan niveles medios de austeridad; los que tienen ratios entre 1 y 2 reflejan una austeridad significativa; y los que tienen ratios superiores a 2 reflejan una austeridad severa. Dos de los 19 países seleccionados (Grecia y Hungría) están sujetos a austeridad severa, mientras que Austria, los Estados Unidos, Francia y Polonia son objeto de una austeridad limitada. Ocho países (Argentina, Bulgaria, Chequia, España, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) se distribuyen entre las categorías de austeridad media y significativa.

Sin austeridad (cifras ≤ 0)	Alemania, Brasil, China, India, Sudáfrica
Austeridad limitada (cifras > 0 pero $\leq 0,5$)	Austria, Estados Unidos, Francia, Polonia
Austeridad media (cifras $> 0,5$ pero ≤ 1)	Argentina, Bulgaria, Países Bajos
Austeridad significativa (cifras > 1 pero ≤ 2)	Chequia, España, Italia, Portugal, Reino Unido
Austeridad severa (cifras > 2)	Grecia, Hungría

Así pues, de todo ello se desprende que muchos países de esta muestra están sometidos a austeridad. Es interesante señalar que en la muestra seleccionada el grupo de países “sin austeridad” está formado principalmente por economías de mercado emergentes. En algunas de ellas (por ejemplo, el Brasil y Sudáfrica), el elevado nivel de gastos era resultado de un auge de los productos básicos, que duró hasta 2014 e hizo aumentar los ingresos y los gastos. Terminado este período de auge, los países optan ahora por frenar los gastos. Dado que los recortes de gastos que siguieron a la terminación del período de expansión se producen con cierto desfase, los países interesados han registrado niveles relativamente elevados de gastos en comparación con la tendencia del crecimiento anterior a la crisis. Pero hay indicios de que en 2016 también están recortando gastos los Gobiernos de estos países. En otros casos, como China y la India, los Gobiernos parecen haber reducido menos los gastos con respecto a los niveles de estímulos inmediatamente posteriores a la crisis. La dificultad, sin embargo, es que en China estos gastos se han financiado mediante préstamos en gran escala, en especial por los gobiernos provinciales, por lo que es más difícil mantenerlos. Por último, en el caso de Alemania, pese a que no ha habido austeridad fiscal tal como aquí se define, los ahorros son mayores que la inversión, de manera que el país contribuye de manera insuficiente a la demanda mundial aunque su crecimiento se basa en las exportaciones.

en otros países que sufren la presión de los inversores extranjeros, sobre todo en el sector financiero (véase el recuadro 1.1). Si la fuga de capitales exige un

recorte de las importaciones a fin de reducir los déficits comerciales y por cuenta corriente en la balanza de pagos, la situación podría deteriorarse aún más.

No sorprende pues que los responsables políticos de los países del Sur, presas de la ansiedad, centren su atención en las medidas de la Reserva Federal de los Estados Unidos, en las decisiones de los operadores de productos básicos y en las prácticas predatorias de los fondos de cobertura, cayendo cada vez más en la cuenta de que tienen un control limitado sobre algunos de los componentes fundamentales de su futuro económico.

A falta de iniciativas internacionales sostenidas para gestionar una expansión coordinada de toda la economía mundial, es probable que, en un contexto de austeridad, los ciclos de expansión y contracción sigan marcando la pauta de crecimiento dominante. A pesar de algunos momentos de cauto optimismo, las economías estables e inclusivas seguirán siendo la excepción.

2. ¿De dónde vendrá la demanda mundial?

Existe mucha incertidumbre acerca de qué puede servir de estímulo para lograr una recuperación más sólida. En el pasado, la economía de los Estados Unidos solía funcionar como motor principal de la demanda mundial, recibiendo importaciones del resto del mundo y acumulando grandes déficits por cuenta corriente. El hecho de poseer la moneda de reserva a nivel mundial le permitía financiar estos déficits mediante las entradas de capital, que eran incluso suficientes para financiar las importantes salidas de capital del país. Durante este proceso se establecía una relación de mutua conveniencia entre los Estados Unidos y el resto del mundo, que “financiaba” la expansión interna de los Estados Unidos proporcionando flujos de capital que activaban inversiones privadas y expansiones del consumo financiadas a crédito. Dicha expansión tenía entonces efectos positivos sobre el crecimiento del resto de la economía mundial, puesto que iba acompañada de un aumento de las importaciones en los Estados Unidos. Mientras que grandes naciones exportadoras como China, Alemania y, en menor medida, el Japón eran las principales beneficiarias de este fenómeno, los impulsos expansionistas se extendían a otros países y regiones, aunque en diversa medida.

Pero este sistema de crecimiento mundial no podía mantenerse, ya que creaba desequilibrios macroeconómicos que en algún momento iban a encontrar límites infranqueables, y posiblemente provocar

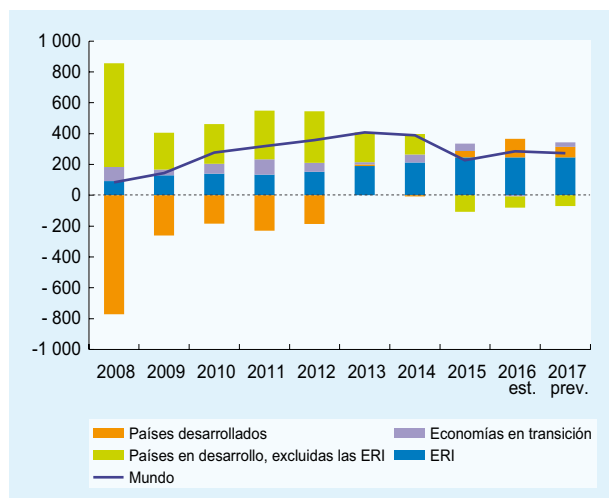
crisis, como ocurrió en 2001 y de manera más grave en 2008-2009. Una vía mejor y preferible para el crecimiento mundial consistiría en permitir y propiciar la expansión interna de los países. Para ello se requeriría la coordinación internacional, que últimamente ha brillado por su ausencia. Esto es lamentable, porque desde la crisis financiera mundial, el efecto neto de estímulo de la economía de los Estados Unidos en el resto del mundo ha ido disminuyendo. Y a falta de otros estímulos de la demanda, la economía mundial no puede sustraerse a esta “nueva norma”.

Como puede verse en el gráfico 1.1, en 2008 el conjunto de las economías desarrolladas registró un enorme déficit por cuenta corriente de más de 700.000 millones de dólares. Esta suma se redujo de manera espectacular al año siguiente, y posteriormente, sobre todo desde 2013, muchas economías avanzadas han registrado excedentes por cuenta corriente cada vez mayores, lo que significa que, en conjunto, ya no constituyen un estímulo neto de la demanda para la economía mundial. Mientras tanto las economías en desarrollo, como grupo, registraron superávits hasta 2014, que luego se convirtieron en déficits. Sin embargo, estos déficits eran mucho menores en términos absolutos, de modo que no podían contrarrestar los efectos de la reducción de la demanda neta de las economías avanzadas.

En el gráfico 1.2 figura la división regional de estas balanzas por cuenta corriente durante dicho período. Cabe destacar varias características significativas: el aumento y luego la disminución igualmente acusada de los superávits de los exportadores de petróleo, a causa de las oscilaciones de los precios de este producto; la disminución, el aumento y de nuevo la disminución en los países emergentes y los países en desarrollo de Asia; el descenso del déficit de América del Norte seguido de un ligero incremento después de 2014; y, lo más notable de todo, un incremento muy significativo de los superávits de la zona del euro.

Si bien estas cifras agregadas regionales son instructivas, está claro que se basan en algunos grandes países. En el gráfico 1.3 se dan datos sobre los tres más significativos: Alemania, China, y los Estados Unidos. El déficit de los Estados Unidos se redujo después de 2008 y desde entonces el estímulo neto aportado por esta economía se ha mantenido estable o ha disminuido. Los superávits por cuenta corriente de China han sido mucho más variables y desde 2015 siguen una clara tendencia descendente. La excepción es Alemania, que desde 2010 ha registrado

GRÁFICO 1.1 Balanza por cuenta corriente, a nivel mundial y por regiones, 2008-2017
(En miles de millones de dólares corrientes)



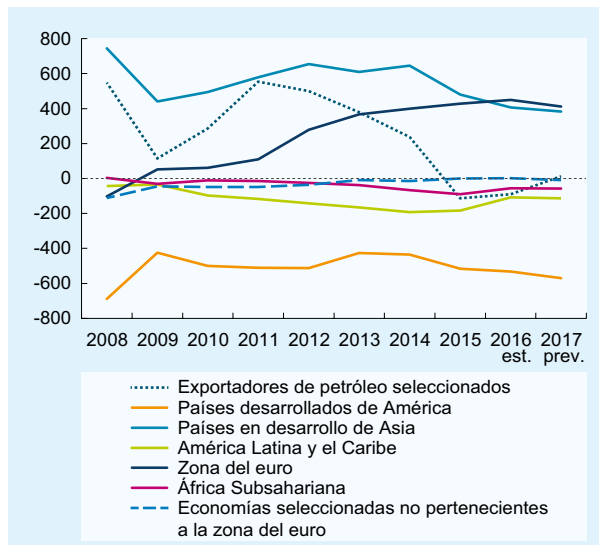
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en IMF, 2017; y FMI, base de datos *Balance of Payments Statistics*.

Nota: Economías de reciente industrialización (ERI) = Hong Kong (China), Provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur.

los mayores excedentes de cualquier economía del mundo y, además, estos excedentes han aumentado aún más en los últimos tiempos. A diferencia de la expansión de China, que durante el período de auge contribuyó al mayor crecimiento de otros países en desarrollo incorporándolos a cadenas de valor de exportaciones a los países avanzados, la expansión de Alemania no ha tenido efectos positivos similares en la mayoría de los países en desarrollo. Además, la influencia negativa que esto ejerce sobre la economía mundial se ha visto agravada por una tendencia más general en la zona del euro, por la cual las políticas de austeridad y el crecimiento más lento de los salarios en las economías periféricas han incrementado el superávit por cuenta corriente de la región, en un intento implícito de exportar al resto del mundo la deflación y el desempleo de la zona del euro.

Encontrar maneras rápidas y efectivas de reciclar los excedentes constituye un reto crucial para la comunidad económica internacional. Alemania, que actualmente tiene el mayor superávit por cuenta corriente tanto en términos absolutos como en términos relativos (porcentaje del PIB), ha anunciado hace poco su intención de lanzar un Plan Marshall para África, aunque ni por su escala ni por su finalidad parece tener mucho en común con el modelo original que ayudó a reconstruir la Europa de posguerra. El proyecto chino “Un Cinturón, una Ruta” parece mucho más ambicioso. Si se ejecuta como está previsto,

GRÁFICO 1.2 Balanza por cuenta corriente, grupos de países seleccionados, 2008-2017
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Véase el gráfico 1.1.

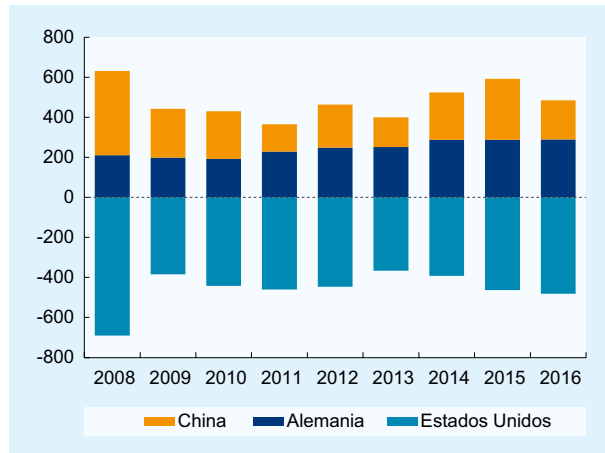
Nota: Las economías seleccionadas no pertenecientes a la zona del euro son Estados miembros de la Unión Europea después de 2004 y de Europa Sudoriental no pertenecientes a la zona del euro. Los exportadores de petróleo seleccionados son países en desarrollo y economías en transición de acuerdo con los siguientes criterios: porcentaje medio en 2013-2015 de las exportaciones nacionales de combustibles (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) 3) en el total de las exportaciones nacionales (CUCI 0-9) > 50% y porcentaje medio en 2013-2015 de las exportaciones nacionales de combustibles (CUCI 3) en el total de las exportaciones mundiales de combustibles (CUCI 3) > 0,1%. Este grupo se superpone a los demás.

aportaría inversiones enormes: una suma estimada en 900.000 millones de dólares⁴. Sin embargo, por el momento gran parte del proyecto se encuentra en fase de planificación, y el ritmo de ejecución, así como su repercusión, pueden depender de cómo gestione China sus desequilibrios internos.

3. Repercusiones para el comercio mundial

Dada la debilidad generalizada de la demanda, no parece que el comercio mundial vaya a servir de estímulo para el crecimiento de ningún grupo de economías. Es cierto que, tras las notables desaceleraciones de 2015 y 2016, el comercio mundial mostró algunas señales de recuperación a principios de 2017, pero hasta la fecha este repunte ha sido modesto y la solidez y la longevidad de la reactivación están en tela de juicio. La recuperación del comercio se caracterizó por un fuerte repunte de las importaciones de mercancías en los países emergentes de Asia y por una expansión más débil

GRÁFICO 1.3 Balanza por cuenta corriente, principales economías, 2008-2016
(En miles de millones de dólares corrientes)

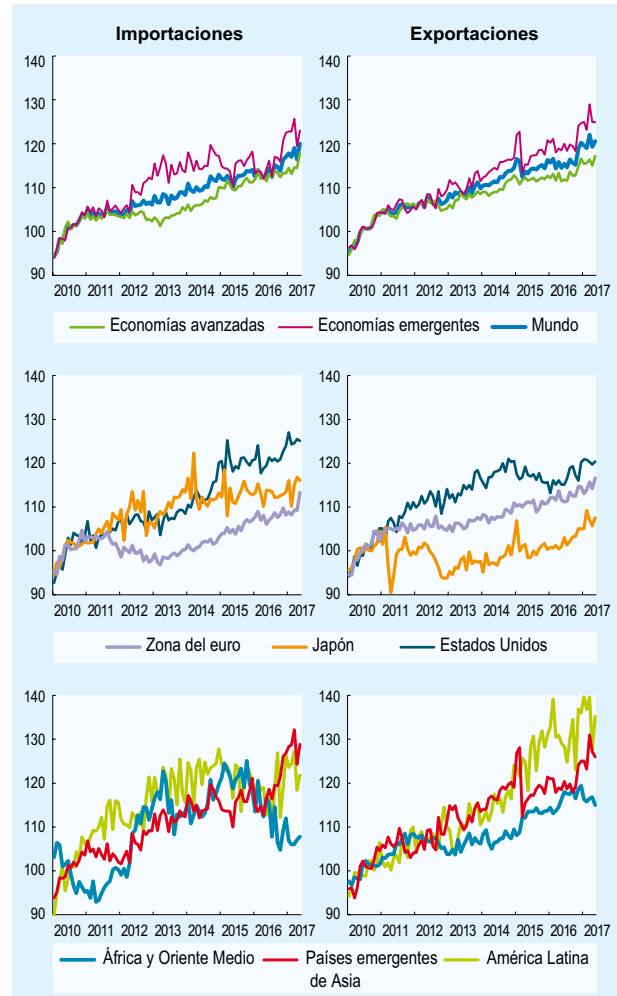


Fuente: FMI, base de datos *Balance of Payments Statistics*.

de las importaciones en los Estados Unidos y América Latina a finales de 2016 y principios de 2017. En Europa, aunque el comercio (tanto las importaciones como las exportaciones) se mantuvo estacionario a finales de 2015 y principios de 2016, luego se recuperó hasta lograr aproximadamente el mismo crecimiento experimentado desde principios de 2013. Esto contrasta con las importaciones en África y el Asia Occidental, que desde finales de 2015 registraron un descenso acumulativo de más del 20% en términos reales. Teniendo en cuenta la recuperación esperada, se prevé que en 2017 el crecimiento anual del volumen del comercio total de mercaderías supere el 3%, una clara mejora en comparación con los cuatro años anteriores, aun partiendo de un nivel bajo.

Este pronóstico presupone que en un próximo futuro no se producirá ningún deterioro importante de las relaciones comerciales. Durante la primera mitad de 2017 ha disminuido la probabilidad de un importante cambio de política comercial, sobre todo en los Estados Unidos, que afectara negativamente a la demanda mundial. El Gobierno de los Estados Unidos anunció planes para renegociar y actualizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en vez de retirarse totalmente. También rebajó las críticas a las políticas comerciales y cambiarias de China. Pero más recientemente, las promesas de intensificar la protección arancelaria de la industria del acero en los Estados Unidos, lo que podría provocar represalias por parte de otros países, han hecho aumentar la incertidumbre.

GRÁFICO 1.4 Comercio mundial por volumen, enero de 2010-mayo de 2017
(Índices, 2010 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos World Trade de la Centraal Planbureau (CPB) Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis.

Nota: Las agrupaciones de países son las utilizadas por la base de datos World Trade de la CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis.

El comercio mundial de mercancías se recuperó de las depresiones registradas a finales de 2015 y principios de 2016, según los datos mensuales disponibles hasta mayo de 2017 (gráfico 1.4). Sin embargo, los pronósticos para 2017 no son tan halagüeños. Por término medio, los volúmenes de las importaciones y exportaciones aumentaron tan solo un 1,9% en 2016 (cuadro 1.2), mucho menos que la tasa media anual del 7,2% registrada durante el período 2003-2007 anterior a la crisis. Como se había previsto en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, esta tasa de crecimiento fue menor que la de la producción mundial por tercer año consecutivo, circunstancia que en los dos últimos decenios tan

CUADRO 1.2 Volúmenes de las exportaciones e importaciones de mercancías, por regiones y países seleccionados: variación anual en porcentaje 2013-2016

País o zona	Volumen de las exportaciones				Volumen de las importaciones			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Mundo	3,1	2,0	1,4	1,7	2,3	2,5	1,9	2,1
Países desarrollados	2,1	1,7	2,1	1,0	0,0	2,8	3,3	2,7
<i>en particular:</i>								
Japón	-1,5	0,6	-1,0	0,3	0,3	0,6	-2,8	-0,3
Estados Unidos	2,6	3,3	-1,1	-0,2	0,8	4,7	3,7	3,6
Unión Europea	1,9	1,6	3,3	1,1	-1,0	3,2	4,1	2,8
Economías en transición	2,0	0,5	1,0	-1,6	-0,4	-7,9	-19,9	7,3
Países en desarrollo	4,4	2,5	0,6	2,8	5,5	2,7	1,1	1,1
<i>África</i>	<i>-1,6</i>	<i>-2,0</i>	<i>0,6</i>	<i>2,9</i>	<i>6,8</i>	<i>3,6</i>	<i>0,7</i>	<i>-4,6</i>
<i>en particular:</i>								
África Subsahariana	2,8	1,9	0,7	-0,3	7,5	4,3	-0,3	-6,6
América Latina y el Caribe	2,4	2,3	3,2	2,3	3,8	0,0	-2,0	-4,2
Asia Oriental	6,7	4,9	-0,6	0,6	7,0	3,4	-1,1	2,2
<i>en particular:</i>								
China	8,5	5,6	-0,9	0,0	9,1	2,9	-1,8	3,1
Asia Meridional	0,0	1,1	-1,4	18,1	-0,4	4,7	7,4	8,9
<i>en particular:</i>								
India	8,5	3,5	-2,1	6,7	-0,3	3,2	10,1	7,3
Asia Sudoriental	5,0	3,7	3,7	3,9	4,2	2,4	5,7	4,4
Asia Occidental	3,7	-3,2	-0,6	3,5	6,7	2,2	3,1	-2,4

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en UNCTADstat.

solo se había observado en períodos de grave crisis. Además, en las economías avanzadas, los volúmenes de las importaciones durante los cinco primeros meses de 2017 fueron tan solo un 6,3% mayores que su nivel de 2008.

El crecimiento de las exportaciones de los países desarrollados fue escaso o negativo en 2016 a causa de la débil demanda de los principales países en desarrollo. Los mayores exportadores de productos básicos de África, América Latina y el Asia Occidental, afectados por el descenso y el bajo nivel de los precios de los productos básicos desde 2014, experimentaron un descenso significativo de las importaciones. Aunque el crecimiento de las importaciones se mantuvo positivo en el resto de los países en desarrollo de Asia, algunos han revelado recientemente unos indicadores comerciales débiles que sugieren una posible desaceleración. Por ejemplo, la reciente reducción de las tarifas de los fletes hace pensar que el comercio entre Asia y los mercados desarrollados puede haber alcanzado su punto máximo⁵. Estas tendencias parecen indicar que cualquier recuperación sostenida del comercio de mercancías tendrá que esperar a una reactivación de la demanda mundial.

El comercio mundial de servicios también fue poco activo en 2016. Las exportaciones mundiales de

servicios medidas en dólares corrientes de los Estados Unidos se mantuvieron por debajo de los 5 billones de dólares, registrando una tasa de crecimiento anual de tan solo el 0,4%⁶. Los países en desarrollo y las economías en transición vivieron el segundo de dos años consecutivos de declive, ya que en 2016 las exportaciones de servicios disminuyeron un 1,1% y un 0,9%, respectivamente. Las exportaciones de servicios de los países menos adelantados experimentaron una reducción del 3,6%, y los ingresos por viajes (que representan casi la mitad de los servicios totales) se redujeron un 3,4%. Mientras tanto, en las economías desarrolladas, las exportaciones de servicios aumentaron tan solo un 1%, debido en general al crecimiento robusto del 6,9% que tuvo lugar en el Japón.

Esta expansión moderada a nivel mundial fue el resultado de tendencias contrarias en las principales categorías de exportaciones de servicios. Por una parte, el transporte (que representa aproximadamente una quinta parte del comercio total de servicios) se redujo un 4,3%, también bajo la influencia de la disminución de los costos. Las exportaciones de servicios financieros (casi un 9% del comercio de servicios) registraron también una disminución del 3,9%. Esto obedeció en parte a las reducciones ocurridas por segundo año consecutivo en Europa y los Estados Unidos, los dos principales proveedores de

servicios financieros en el extranjero. Por otra parte, las exportaciones de servicios de viajes (alrededor de una cuarta parte del comercio mundial de servicios) registraron una expansión del 1,8%, debida al aumento constante que se produjo principalmente en el Japón y en menor medida en América Latina y el Caribe. Los servicios de telecomunicaciones, computadoras e información (uno de los componentes del comercio de servicios de más rápido crecimiento en los últimos años que ahora representa alrededor de una décima parte de las exportaciones totales de servicios) aumentaron un 4,5%.

Las cifras referentes al volumen de los dos mayores componentes del comercio de servicios —que ofrecen datos cuantitativos y de este modo evitan problemas de evaluación— dan una nueva visión de las tendencias del comercio de servicios. Los volúmenes del comercio marítimo mundial aumentaron un 2,6% en 2016, en comparación con el 1,8% en 2015. Aunque es positiva, esta tasa de crecimiento está por debajo del promedio histórico del 3% registrado durante los cuatro últimos decenios. En China, el factor principal fue la demanda de importaciones, cuyo volumen se incrementó un 6,7% en 2016. Sin embargo, la expansión moderada de la demanda de importaciones de otros países —en especial de las economías en desarrollo exportadoras de productos básicos y de petróleo— limitó el crecimiento general. Incluso así, los países en desarrollo siguieron contribuyendo al comercio marítimo internacional en lo que respecta tanto a las importaciones como a las exportaciones, representando un 59% de las mercancías cargadas y un 64% de las mercancías descargadas (UNCTAD, 2017).

Las llegadas de turistas internacionales aumentaron un 3,9% en 2016, la menor tasa desde 2009. Las cifras variaron según las regiones y África registró el mayor incremento (8,3%) gracias al fuerte repunte del África Subsahariana (10,7%), seguida de los países en desarrollo de Asia (7,4%) y de América Latina y el Caribe (5,5%). Mientras tanto, la llegada de turistas en las economías desarrolladas aumentó un 4,9%. En las economías en transición los resultados fueron bastante variados, pero la cifra negativa general se debió a un descenso del 8,6% en la Federación de Rusia. Durante los cuatro primeros meses de 2017 la situación mejoró con un crecimiento interanual del 6%, lo que indica una tendencia al aumento en este sector. Se mantuvo el impulso favorable en los destinos que registraron elevadas cifras positivas en años

anteriores, mientras que aumentaron las llegadas en las regiones en las que antes se había ralentizado la tendencia (UNWTO, 2017).

4. Tendencias de los precios de los productos básicos

Una tendencia frecuentemente mencionada de los mercados mundiales en los últimos meses es la inversión del descenso del precio de los productos básicos que se inició al terminar el período de auge en 2011. Las proyecciones indican que el índice de precios de todos los productos básicos aumentará un 14,4% en 2017, sobre la base de una comparación entre el promedio del índice de precios de enero a junio de 2017 y el promedio de enero a diciembre de 2016 (cuadro 1.3). La recuperación de los precios de los productos del petróleo desempeña aquí un papel importante. Sin embargo, existe considerable incertidumbre acerca del mantenimiento de esa recuperación. Los precios del petróleo crudo han registrado subidas, pero se mantienen por debajo del límite de los 50 dólares a pesar de las tensiones existentes en el Asia Occidental y de los intentos de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) de frenar la oferta. También se tienen noticias de un aumento de las existencias de petróleo en los Estados Unidos, ya que vuelve a producirse petróleo de esquisto en un contexto de subida gradual de los precios y reducción de costos gracias a la tecnología. Esto parece impulsar de nuevo los precios a la baja. Así pues, la cesta de referencia de la OPEP alcanzó los 45,21 dólares por barril en junio de 2017, lo que representa una disminución de más de 7 dólares con respecto al anterior nivel máximo registrado en enero de 2017. Los precios de los metales también experimentaron descensos recientemente a causa de la caída de la demanda de China y los Estados Unidos, entre otros importadores. De manera que, si bien la mayoría de los productos básicos se recuperaron del descenso experimentado al terminar el período de auge de los precios, esta recuperación parece estar perdiendo fuerza.

En términos reales, los precios de los productos básicos a nivel mundial se mantienen a los niveles de finales de los años ochenta, aunque con importantes variaciones en la dinámica de los diferentes grupos. En particular, los productos agrícolas se encuentran a uno de sus niveles más bajos desde 2002. Son pocos los productos básicos que actualmente tienen mejores precios que durante los años ochenta; entre ellos

CUADRO 1.3 Precios mundiales de los productos primarios, 2008-2017

(Variación porcentual respecto al año anterior, a menos que se indique otra cosa)

Grupos de productos básicos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^a
Todos los productos básicos^b	33,4	-30,8	24,6	27,8	-3,5	-4,2	-8,0	-34,3	-8,7	14,4
Productos básicos distintos de los combustibles^c	21,7	-17,3	28,1	18,8	-12,7	-6,9	-8,0	-17,1	1,7	9,8
Productos básicos distintos de los combustibles (en DEG)^c	17,6	15,0	29,4	14,8	-10,1	-6,2	-8,0	-10,0	2,4	12,0
Todos los alimentos	32,9	-8,8	10,9	23,1	-6,5	-9,6	-1,1	-13,8	2,5	1,0
Alimentos y bebidas tropicales	32,4	-1,2	10,3	22,8	-9,7	-9,2	2,4	-10,9	0,6	1,0
<i>Bebidas tropicales</i>	20,5	4,0	15,9	26,7	-20,4	-19,8	21,1	-5,1	-4,8	0,6
Café	15,4	-6,9	27,3	42,9	-25,7	-23,6	29,9	-19,7	2,1	3,3
Cacao	32,2	11,9	8,5	-4,9	-19,7	2,0	25,6	2,3	-7,7	-29,5
Té	27,2	16,5	-1,0	11,4	0,8	-23,9	-10,4	43,1	-15,6	28,9
<i>Alimentos</i>	36,7	-2,8	8,4	21,4	-5,6	-5,8	-2,8	-12,9	2,6	1,1
Azúcar	26,9	41,8	17,3	22,2	-17,1	-17,9	-3,9	-21,0	34,4	-3,0
Carne de vacuno	2,6	-1,2	27,5	20,0	2,6	-2,3	22,1	-10,5	-11,1	7,6
Maíz	34,0	-24,4	13,2	50,1	2,6	-12,1	-22,2	-14,7	-4,1	-2,9
Trigo	27,5	-31,4	3,3	35,1	-0,1	-1,9	-6,1	-23,1	-15,5	4,8
Arroz	110,7	-15,8	-11,5	5,9	5,1	-10,6	-17,8	-10,9	2,2	0,0
Bananos	24,6	0,7	3,7	10,8	0,9	-5,9	0,6	2,9	4,8	5,1
Semillas oleaginosas y aceites vegetales	34,0	-22,6	12,2	23,8	0,5	-10,3	-8,2	-20,4	7,3	1,1
Soja	36,1	-16,6	3,1	20,2	9,4	-7,9	-9,7	-20,6	3,9	-0,8
Materias primas agrícolas	8,7	-16,4	41,7	23,9	-20,3	-9,5	-12,7	-13,3	-0,7	10,0
Pielés y cueros	-11,3	-30,0	60,5	14,0	1,4	13,9	16,5	-20,6	-18,8	3,6
Algodón	12,8	-12,2	65,3	47,5	-41,8	1,5	-8,8	-14,7	5,4	15,6
Tabaco	8,3	18,0	1,8	3,8	-3,9	6,3	9,1	-1,7	-2,3	0,5
Caucho	16,9	-27,0	90,3	32,0	-30,5	-16,7	-30,0	-20,3	5,3	40,0
Maderas tropicales	39,3	-20,6	1,8	13,5	-7,1	2,6	0,4	-16,5	-0,3	-2,2
Minerales, menas y metales^d	16,3	-26,9	45,4	12,3	-16,2	-2,4	-14,1	-23,1	1,7	23,1
Aluminio	-2,5	-35,3	30,5	10,4	-15,8	-8,6	1,1	-10,9	-4,2	18,0
Fosfato mineral	387,2	-64,8	1,1	50,3	0,5	-20,3	-25,6	6,5	-5,8	-13,1
Mineral de hierro	26,8	-48,7	82,4	15,0	-23,4	5,3	-28,4	-42,4	4,6	27,7
Estaño	27,3	-26,7	50,4	28,0	-19,2	5,7	-1,8	-26,6	9,4	13,7
Cobre	-2,3	-26,3	47,0	17,1	-9,9	-7,8	-6,4	-19,8	-11,6	18,4
Níquel	-43,3	-30,6	48,9	5,0	-23,4	-14,3	12,3	-29,8	-18,9	1,7
Plomo	-19,0	-17,7	25,0	11,8	-14,2	3,9	-2,2	-14,8	4,7	18,9
Zinc	-42,2	-11,7	30,5	1,5	-11,2	-1,9	13,2	-10,6	8,2	28,7
Metales preciosos	23,5	7,8	27,4	30,8	3,6	-15,8	-11,0	-9,8	7,2	-0,7
Oro	25,1	11,6	26,1	27,8	6,4	-15,4	-10,3	-8,4	7,6	-0,8
Combustibles	38,7	-38,9	22,6	31,4	-0,9	-1,1	-7,5	-43,8	-17,7	22,0
Petróleo crudo ^e	36,4	-36,3	28,0	31,4	1,0	-0,9	-7,5	-47,2	-15,7	19,5
Pro memoria:										
Manufacturas^f	4,9	-5,6	3,0	8,9	-1,7	3,6	-1,5	-9,8	-1,9	..

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de UNCTAD, *Commodity Price Statistics Online*; y División de Estadística de las Naciones Unidas, *Monthly Bulletin of Statistics*, varios números.

Nota: En dólares corrientes, a menos que se indique otra cosa.

a Variación porcentual entre el promedio del período comprendido entre enero y junio de 2017 y el promedio de 2016.

b Incluidos los combustibles y los metales preciosos. Para la agregación se utilizan las ponderaciones medias de 2013-2015.

c Excluidos los combustibles y los metales preciosos. DEG = derechos especiales de giro.

d Excluidos los metales preciosos.

e Promedio del Brent, el Dubai y el West Texas Intermediate, ponderados por igual.

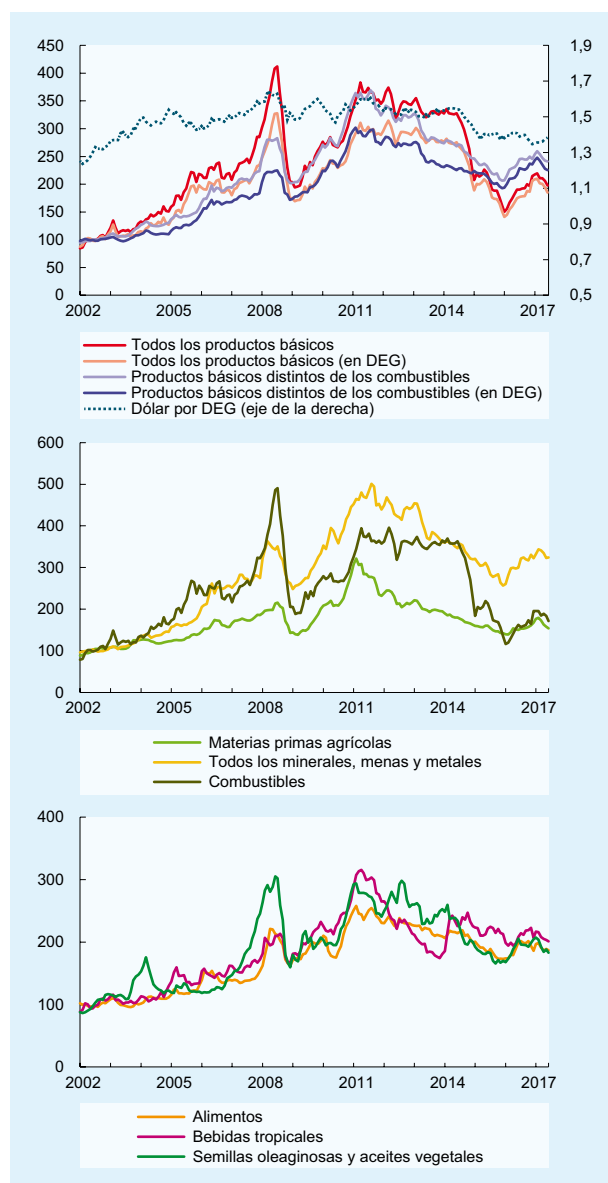
f Valor unitario de las exportaciones de productos manufacturados de los países desarrollados.

figuran el petróleo y los metales preciosos, como el oro, la plata y el platino.

Lo que hay que señalar (gráfico 1.5) es que, si bien los ciclos de los precios de los principales grupos de productos básicos eran más o menos similares,

la situación al terminar el período de auge después de 2011 variaba según los grupos de productos. Los precios de la energía se mantuvieron estables durante 2011-2014 y luego bajaron, mientras que los precios de otros productos básicos han disminuido constantemente desde 2011. En el caso del fuel-oil, la baja del

GRÁFICO 1.5 Índices mensuales de precios de productos básicos por grupos de productos, enero de 2002-junio de 2017
(Índices, 2002 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de UNCTADstat.

Nota: El precio del petróleo crudo es el promedio del Brent, el Dubai y el West Texas Intermediate, ponderados por igual. Los índices se basan en precios en dólares corrientes, a menos que se indique otra cosa.

precio después de 2014 fue repentina y aguda porque las tendencias anteriores de los precios afectaron a la oferta haciendo viables lugares y tecnologías no utilizados antes, y añadiendo factores de la oferta a la repercusión de las fluctuaciones en la demanda. El descenso de los precios duró más en el caso de los minerales, las menas y los metales, cuya recuperación fue también mayor.

5. Flujos de capital

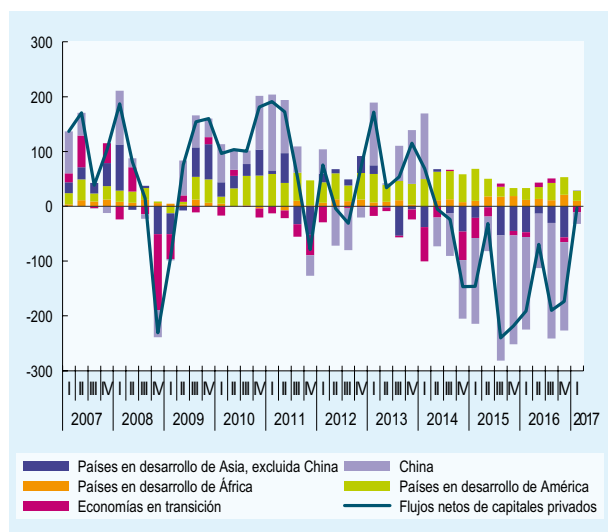
El panorama de los flujos de capital ha cambiado considerablemente en los últimos años. Tras su gran expansión durante los años de dinero fácil en el período anterior a la crisis entre 2003 y 2007, los flujos dirigidos a los países en desarrollo se hundieron a mitad de la crisis, cuando los inversores internacionales recogieron beneficios en las economías de mercado emergentes y transfirieron los fondos para cubrir las pérdidas sufridas en sus países de origen. Pero cuando los gobiernos y los bancos centrales de los países desarrollados optaron por inyectar liquidez en gran escala a unos tipos de interés próximos a cero, los flujos de capitales hacia muchos países en desarrollo se reactivaron y en determinados períodos alcanzaron volúmenes considerables.

Sin embargo, desde que la Reserva Federal de los Estados Unidos mencionó la posibilidad de ir reduciendo sus políticas de expansión cuantitativa, los flujos de capital han vuelto a ser volátiles, empezando por el fuerte “ataque de nervios” sufrido en 2013. Como se muestra en el gráfico 1.6, los flujos netos de capital hacia las economías en desarrollo y en transición han sido negativos desde el segundo trimestre de 2014 y sus consecuencias adversas se examinan en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*.

En la mayoría de los llamados mercados emergentes, las salidas de capitales consisten sobre todo en salidas de inversiones de cartera de los mercados de deuda y de valores. Los flujos volátiles de capital de cartera fueron evidentes también en China, donde el período de entradas netas positivas que había empezado a mediados de 2011 terminó el último trimestre de 2014. Después se produjeron salidas netas de capital de cartera de China, que pasaron de 8.100 millones de dólares en el primer trimestre de 2015 a 40.900 millones de dólares en el primer trimestre de 2016. La intervención del Gobierno chino en forma de controles limitados de capitales hizo que se volviera de nuevo a las entradas netas. Si bien algunos han atribuido en parte las salidas generales de capitales de China durante este período a un aumento sustancial de la inversión extranjera directa (IED) de China en otros países, sobre todo a partir del segundo semestre de 2015, hay que tener en cuenta además la repercusión del descenso acusado de la IED en China desde 2013.

Otras regiones en desarrollo se vieron también afectadas por la reducción de las entradas netas o el

GRÁFICO 1.6 Flujos netos de capitales privados por regiones, 2007-2017
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: UNCTAD, *Financial Statistics Database*, a partir de la base de datos del FMI Balance of Payments; y bancos centrales nacionales.

aumento de las salidas netas de capitales. La única excepción es África, donde los flujos positivos de capitales se han mantenido relativamente estables sobre todo gracias a la IED. En general, la tendencia hacia flujos netos de capitales negativos sigue planteando un problema fundamental a las economías en desarrollo y en transición, en particular teniendo en cuenta que se prevé una normalización de la política monetaria y de tipos de interés en los Estados Unidos. Aunque en el primer trimestre de 2017 se produjo una fuerte caída de la salida neta de capitales de hasta 3.800 millones de dólares en el conjunto de los países en desarrollo, esto no quiere decir que vayan a experimentar entradas netas en un próximo futuro, ya que las políticas de tipos de interés de China y la mayor restricción de los controles de capitales han desempeñado un importante papel a este respecto. Otras regiones (los países en desarrollo de América

y África) que han recibido flujos positivos en los últimos años están viendo cómo estos disminuyen.

Una característica de los flujos de capital es la continua importancia de la deuda externa. Se estima que los volúmenes totales de la deuda externa de los países en desarrollo y las economías en transición han alcanzado los 7,1 billones de dólares en 2016, un incremento general del 80% con respecto a 2009, lo que representa una tasa media de crecimiento anual del 8,8% durante ese período. Aun cuando la relación entre deuda externa y PIB se mantenga relativamente baja desde una perspectiva histórica, habiendo aumentado del 21% en 2009 al 26,3% en 2016, la carga del servicio de la deuda se ha incrementado fuertemente durante 2015 y 2016. Para todos los países en desarrollo, la proporción del servicio de la deuda externa con respecto al PIB aumentó del 9,1% en 2009 al 13,1% en 2015, y fue del 12,3% en 2016. Este aumento de la carga de la deuda ha afectado con mayor dureza a los países en desarrollo más vulnerables, entre ellos los exportadores de productos básicos, los países que deben afrontar una gran afluencia de refugiados, y los pequeños Estados insulares en desarrollo. Otros posibles problemas inminentes son la creciente proporción de deuda a corto plazo con respecto a la deuda a largo plazo en el volumen total de la deuda externa (que pasó del 21% en 2009 al 27% en 2016), así como una ralentización significativa del aumento de las reservas internacionales, que tan solo se incrementaron un 4% entre 2009 y 2016, en comparación con el 24% entre 2000 y 2008.

La deuda agregada, interna y externa, de las economías de mercado emergentes, en especial la deuda no financiera del sector privado, ha suscitado especial preocupación durante algún tiempo. Ahora se sitúa por encima del 140% del PIB combinado, al haber aumentado el crédito al sector privado no financiero de China del 114% al 211% entre el último trimestre de 2008 y el de 2016.

B. Tendencias regionales del crecimiento

1. Países desarrollados

En una situación general de demanda deprimida, los resultados de las diversas economías y los factores que influyen en ellos no han sido necesariamente similares. La reciente desaceleración de los

Estados Unidos refleja una considerable ralentización del gasto de los hogares, en un momento en que el retorno al conservadurismo fiscal ha fijado límites al gasto público. El crecimiento del gasto de consumo personal en el primer trimestre de 2017 fue el menor registrado desde 2009, situándose en un 1,1% anual, o

sea muy por debajo de la tasa del 3,5% en el trimestre anterior, y del 1,6% y el 2,3%, respectivamente, en los trimestres correspondientes de 2016 y 2015. En general, la persistencia de la Gran Recesión se consideraba en parte resultado de un descenso del gasto financiado a crédito de los hogares que ya estaban sobrecargados de deudas en un momento en que se había reducido el valor de sus viviendas y otros activos. Esto significa que los efectos patrimoniales podían seguir frenando el crecimiento (véase el recuadro 1.2).

Esta perspectiva de un crecimiento persistentemente bajo de los Estados Unidos se ve reforzada por las menores expectativas de una sustitución de los estímulos monetarios por un estímulo fiscal generadas por el nuevo Gobierno del país. Si bien el Gobierno Trump ha prometido un estímulo basado en los recortes de impuestos, no hay ningún plan concreto que garantice que esto no vaya a provocar un aumento sustancial del déficit fiscal, y por ello es probable que su aplicación encuentre obstáculos. Mientras tanto, todavía no hay indicios de una intensificación significativa del gasto en infraestructuras, que también es probable que halle impedimentos de orden fiscal.

Como se ve claramente en el cuadro 1.1, la recuperación de la zona del euro se produjo mucho después que la de los Estados Unidos, con un retraso de varios años, y el crecimiento se mantuvo muy por debajo del nivel máximo alcanzado en la recuperación inmediata de después de la crisis. Esto se debe en gran parte a la política fiscal restrictiva adoptada en los países centrales y a la austeridad significativa o intensa impuesta en la periferia, y los niveles de tensión económica y social se han mantenido elevados. El desempleo solo se ha reducido de manera moderada, pasando de un máximo del 12% en 2013 al 10% en 2016, y todavía está muy por encima del nivel anterior a la crisis. Además, los ingresos no han aumentado, ya que los trabajadores han tenido que aceptar trabajos de peor calidad y reducir sus horas de trabajo. El crecimiento anual de los salarios reales entre 2008 y 2015 fue inferior al 1%, con las excepciones de Eslovaquia, Estonia y Letonia, y de hecho los salarios han experimentado una contracción en varios Estados miembros.

Una buena noticia es que el crecimiento de los países periféricos de la zona del euro gravemente afectados por la crisis ha superado el de las tres mayores economías de la zona: Alemania, seguida de Francia e Italia. En consecuencia, se prevé que el crecimiento general de la zona se recupere este año, lo que en

algunos círculos ha suscitado un mayor optimismo acerca del crecimiento futuro. Pero este optimismo se ve moderado por la necesidad de reconocer que, incluso aunque Alemania registre su mayor crecimiento sostenido desde hace algún tiempo, el núcleo central de la zona (y la Unión Europea) sigue mostrando un débil crecimiento medio.

Es desde esta perspectiva que deben evaluarse las impresiones optimistas de una inminente y fuerte recuperación de Europa. Este optimismo se basa en una serie de factores. Tras el nivel máximo alcanzado en 2013, la tasa de desempleo de la zona del euro se redujo según lo señalado anteriormente. Los indicadores financieros de los hogares y las encuestas sobre la confianza de los consumidores han evidenciado una constante mejora a lo largo del mismo período. A medida que se reduce el desempleo y crece la confianza, el consumo de los hogares ha contribuido a la recuperación en curso. Además, la combinación de una inflación y unos tipos de interés bajos ha dado lugar a una constante depreciación del tipo de cambio efectivo real del euro desde 2014. El aumento de la competitividad externa se ha traducido en un fuerte crecimiento de las exportaciones de toda la región entre 2014 y 2017. Por último, los indicadores de la confianza de las empresas, la actividad manufacturera y la inversión arrojan en todos los casos resultados positivos.

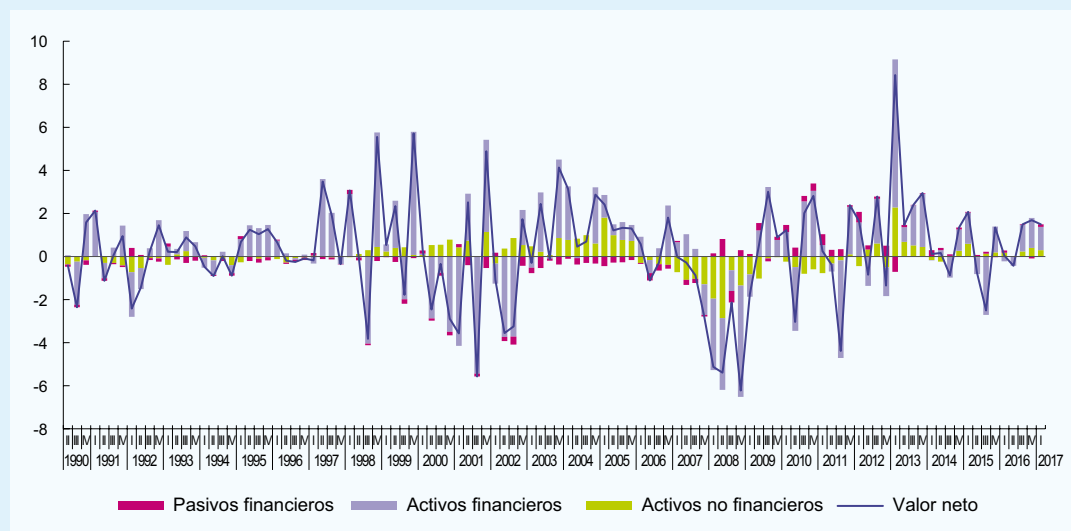
Sin embargo, sigue habiendo varios problemas. En primer lugar, a pesar del actual repunte, en el primer trimestre de 2017 el PIB agregado de la zona del euro era apenas un 3,1% mayor que el de 2008. De hecho, la demanda interna agregada no ha llegado a recuperarse, ya que el gasto de la zona del euro sigue siendo inferior a los niveles anteriores a la crisis. El saneamiento sostenido de las finanzas públicas junto con las elevadas tasas de desempleo explica esta situación. Además, la inversión agregada en la zona del euro ha mostrado una tendencia descendente durante el último decenio, ya que pasó del 23,1% del PIB en 2007 al 20,1% en 2016. La dependencia consiguiente de la demanda externa para mantener la recuperación, como se comentó anteriormente, crea una considerable tensión en el resto de la economía mundial. Cabe reconocer que esta debilidad de la economía contribuye a explicar la incertidumbre política que se observa últimamente en la región.

En segundo lugar, está el carácter divergente de la recuperación, que puede observarse en la evolución de varios indicadores del núcleo central de la zona del

RECUADRO 1.2 Deuda y recuperación: la experiencia de los Estados Unidos

En los Estados Unidos, una de las consecuencias previsibles de la adopción de un régimen de dinero fácil ha sido la inflación del valor de los activos financieros. Siguiendo esta tendencia, el índice compuesto de la Bolsa de Nueva York registró una tendencia al aumento a partir de su primera depresión de 2009 hasta alcanzar niveles superiores al máximo registrado a mediados de 2007. El efecto que esto ha tenido sobre el incremento de la riqueza agregada ha sido superior al provocado por el aumento del valor de la vivienda de resultados de la subida de los precios del mercado inmobiliario y de la nueva adquisición de casas. Como puede verse en el gráfico 1.B2.1, en los últimos años la contribución de los activos financieros al valor neto de los hogares y las instituciones sin fines de lucro fue mucho mayor que la contribución de los activos no financieros. Pero hay dos motivos por los que esto no generó un importante efecto de riqueza, en forma de un aumento del crédito privado para financiar el consumo y la inversión. En primer lugar, los consumidores y los bancos todavía no estaban seguros de que la recuperación financiera fuese duradera y no se volviese a caer en la crisis. En segundo lugar, como la acumulación de riqueza se produjo sobre todo en forma de ganancias de capital en los mercados financieros, ha beneficiado principalmente a quienes ya eran ricos, aumentando así la desigualdad pero sin estimular la demanda.

GRÁFICO 1.B2.1 Contribución al crecimiento del valor neto de los hogares y las organizaciones sin fines de lucro en los Estados Unidos, segundo trimestre de 1990-primer trimestre de 2017
(En puntos porcentuales)

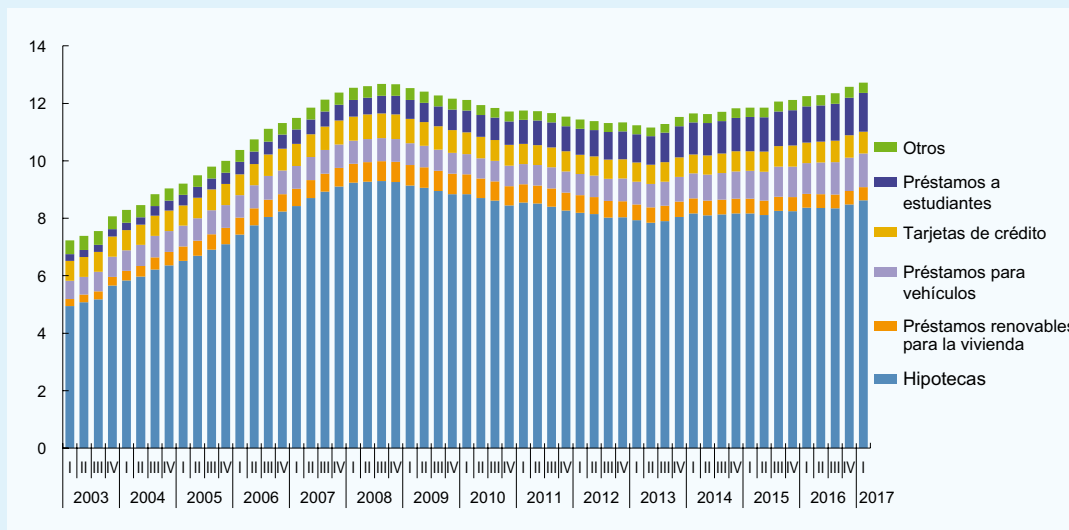


Fuente: Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, cuentas financieras de los Estados Unidos (primer trimestre de 2017).

Nota: Los datos básicos se refieren al flujo de fondos en dólares corrientes.

Sin embargo, la gran inyección de liquidez y los tipos de interés nulos o negativos adoptados por la Reserva Federal han ejercido una considerable presión sobre los bancos para que concedan préstamos, dando algunos resultados. Como indica el gráfico 1.B2.2, el proceso de desapalancamiento que se había iniciado en el tercer trimestre de 2008 se invirtió en el segundo trimestre de 2013, en un momento en que la deuda total de los hogares estaba todavía un 54% por encima de su nivel de 2003, cuando se inició la gran expansión mundial de liquidez. Alrededor de la mitad de los préstamos contraídos por los hogares después de esta reciente recuperación del crédito consiste en préstamos hipotecarios, lo que tiene efectos positivos sobre el mercado inmobiliario. Los precios de la vivienda tocaron fondo a mediados de 2009 y se mantuvieron inalterados hasta mediados de 2013, cuando empezaron a subir otra vez. Una de las consecuencias de este aumento de los precios de la vivienda y de los activos financieros ha sido que la relación entre el valor neto de los hogares y las instituciones sin fines de lucro y los ingresos personales disponibles ha aumentado con respecto a su nivel más bajo posterior a la crisis registrado a principios de 2009, y en especial desde mediados de 2011.

GRÁFICO 1.B2.2 Saldo total de la deuda de los hogares y su composición
(En billones de dólares)

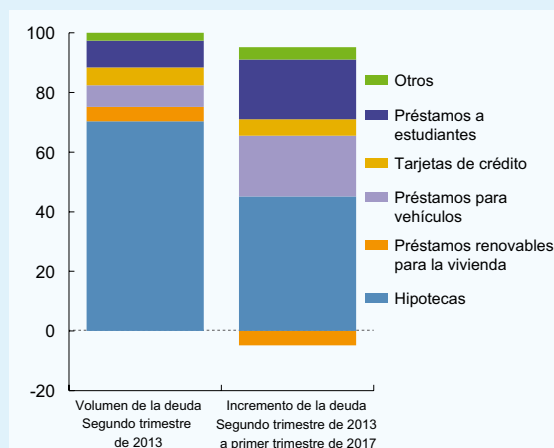


Fuente: New York Fed Consumer Credit Panel/Equifax, que puede consultarse en: https://www.newyorkfed.org/medialibrary/interactives/householdcredit/data/xls/HHD_C_Report_2017Q1.xlsx (consultado el 17 de julio de 2017).

De manera significativa, ha cambiado la composición de la deuda de los hogares. A mediados de 2013 los préstamos hipotecarios representaban un 70% de la deuda pendiente de los hogares, pero contribuyeron tan solo un 50% al aumento de la deuda de los hogares entre esa fecha y el primer trimestre de 2017 (gráfico 1.B2.3). Por otra parte, los préstamos para la adquisición de vehículos y los préstamos a estudiantes (que representaban respectivamente un 7,3% y un 8,9% del volumen de la deuda en el segundo trimestre de 2013) contribuyeron un 22,5% y un 22,3% al incremento de la deuda hasta el primer trimestre de 2017. En otras palabras, cerca del 45% del incremento del crédito en el período en que los bancos “se vieron obligados” a conceder préstamos correspondió a créditos para vehículos (que aumentaron un 66% durante este período) y créditos a estudiantes (que se duplicaron con creces).

Este cambio en la composición de la deuda puede haber tenido una repercusión negativa en el crecimiento de la producción. El volumen creciente de la deuda de los estudiantes obliga a quienes la han contraído a retrasar el momento de contratar hipotecas y convertirse en propietarios de sus viviendas, con lo que se reduce la demanda de préstamos hipotecarios. Por este motivo, es probable que el efecto favorable al crecimiento de esta serie de aumentos de préstamos para la vivienda resulte inferior al que se hubiera producido si la educación hubiese tenido una financiación pública. Además, ahora se ve con claridad que los préstamos para vehículos se concedieron a muchas personas que no tenían capacidad para sufragar el correspondiente servicio de la deuda. Esta situación es aún peor en el caso de los créditos para estudiantes. El porcentaje de préstamos “gravemente morosos” ha oscilado en torno al 10% anual desde 2012.

GRÁFICO 1.B2.3 Composición del volumen y del incremento de la deuda de los hogares
(En porcentaje)



Fuente: Véase el gráfico 1.B2.2.

euro y de la periferia. En el caso del PIB per cápita, si bien Alemania ha conseguido un aumento del 9,7% con respecto a los niveles de antes de la crisis, el panorama es muy distinto en la periferia. El PIB per cápita se mantiene muy por debajo de los niveles de 2008 en países como España, Grecia y Portugal. Lo mismo vale para Italia, e incluso la segunda economía mayor del bloque, Francia, apenas ha conseguido recuperarse. Durante este período, el PIB per cápita de Francia ha aumentado tan solo un 0,7%. Los mercados de trabajo presentan un aspecto similar. Mientras que en Alemania el desempleo ha descendido al 3,8% en el segundo trimestre de 2017, este indicador se mantiene persistentemente elevado en los países más duramente afectados por la crisis. El desempleo general y el desempleo juvenil en Grecia son del 22,6% y del 46,6%, respectivamente; en Italia, del 11,8% y del 38,7%; en Portugal del 9,9% y del 24,3%; y en España, del 18,2% y del 40,8%. Mientras tanto, los índices de precios al consumidor (IPC) reflejan también unos resultados económicos divergentes. En los primeros meses de 2017 el IPC de toda la zona del euro se ha ido aproximando al objetivo de inflación del 2% fijado por el Banco Central Europeo. Pero esta cifra se ha visto influida por el incremento del indicador del IPC de Alemania desde el inicio de 2016. Las presiones inflacionistas en Alemania contrastan con el bajo nivel de la inflación en otros países: los aumentos del IPC en España, Grecia, Italia y Portugal no superan en ningún caso el 1% a causa de la debilidad de la demanda interna y de la capacidad productiva ociosa.

Un tercer problema, como se señaló anteriormente, es la repercusión que la trayectoria actual del crecimiento en Europa tiene en el resto del mundo. Antes de la crisis, el crecimiento se basaba en la expansión del comercio intraeuropeo y en los desequilibrios financieros. Desde la crisis, la reducción de la demanda interna y unos tipos de cambio reales competitivos, con el apoyo de la deflación salarial y de un euro débil, han permitido a Europa exportar estos desequilibrios al resto del mundo. Por definición, los saldos por cuenta corriente deben nivelarse a escala mundial, lo que, desde la perspectiva de los países en desarrollo, resulta especialmente preocupante.

La economía del Reino Unido se mantuvo boyante durante el segundo semestre de 2016 después de la votación del Brexit. Esto se debió en gran parte al elevado gasto de los hogares sostenido por un aumento de los precios de la vivienda y un retorno al mercado de la deuda, aunque la depreciación de

la libra esterlina también estimuló las exportaciones. Sin embargo, esta depreciación también alimenta la inflación a causa del mayor costo de las importaciones. Al desaparecer los beneficios resultantes de la baja de los precios del petróleo y los productos básicos, este problema puede intensificarse. Los salarios reales, que habían disminuido un 8% desde la crisis de 2008, han mostrado algunas señales de recuperación pero de manera lenta, incrementándose un 2,1% en el primer trimestre de 2017. Sin embargo, el inicio de las negociaciones del Brexit, que no empezaron hasta junio de 2017, se han caracterizado por una considerable incertidumbre política que con toda probabilidad amortiguará la recuperación económica a corto plazo. En el primer trimestre de 2017 el crecimiento se redujo al 0,2% con respecto al trimestre anterior y los resultados del Reino Unido fueron peores que los de la mayoría de economías europeas. Las nuevas incertidumbres generadas por un parlamento sin mayorías claras que tiene que negociar el acuerdo del Brexit pueden limitar aún más el crecimiento.

La economía del Japón se ha ido expandiendo, aunque de manera débil, durante seis trimestres consecutivos, que es el período más largo de crecimiento ininterrumpido en más de un decenio, y este año se prevé una tasa de crecimiento del 1,2%. Sin embargo, este incremento ha sido impulsado en gran parte por las exportaciones y no por la demanda interna, en especial el consumo privado, que el Gobierno japonés ha intentado estimular por todos los medios. El aumento de las exportaciones se debe en parte a la corrección de la sobrevaloración de la moneda a largo plazo, cuyo valor se redujo de 101 yenes por dólar a finales de septiembre de 2016 a alrededor de 117 yenes por dólar al final de diciembre de 2016. Las exportaciones, que habían estado disminuyendo durante muchos meses antes de diciembre de 2016, han registrado desde entonces variaciones positivas (con respecto al mismo mes del año anterior) hasta el mes de abril y se las considera el principal estímulo del crecimiento. Pero con una economía mundial todavía poco activa, no hay muchos motivos para el optimismo. Mientras tanto, el yen ha dado señales de volver a apreciarse con respecto al dólar, cotizándose a unos 110 yenes por dólar a principios de junio.

La falta de reactivación de la demanda interna guarda relación con las tendencias anómalas registradas en el mercado de trabajo del Japón. El envejecimiento de la población ha sido la causa de que, a pesar de muchos decenios de estancamiento o bajo crecimiento, la

tasa de desempleo del Japón, situada en el 2,8%, se encuentra al nivel más bajo de los 20 últimos años. Con todo, una parte significativa de la fuerza de trabajo tiene empleos temporales o a tiempo parcial sin ningún tipo de seguridad. En consecuencia, la escasa oferta de mano de obra no ha provocado ninguna presión al alza de los salarios, que se han mantenido estables tanto en términos nominales como en términos reales. Esto explica en parte por qué el intento del Gobierno de incrementar el consumo, estimular la demanda e inflar la economía ha tenido hasta el momento tan solo un éxito parcial.

2. Economías en transición

Tras dos años de desaceleración económica regional causada por una alteración importante de la relación de intercambio, los resultados de las economías en transición de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) empezaron a mejorar en el último trimestre de 2016 y principios de 2017. Es probable que el crecimiento a duras penas positivo del PIB en 2016 aumente de manera moderada en 2017 gracias al ligero incremento de los precios mundiales de los productos básicos tras un período de debilidad y a una recuperación modesta de la Federación de Rusia. En vista de la debilidad de la demanda mundial, del lento crecimiento del comercio internacional y, en particular, de la incierta tendencia futura de los precios internacionales de los productos básicos, las perspectivas de un crecimiento más dinámico de las economías de la CEI, que se caracterizan por una elevada dependencia de los productos básicos y una escasa diversificación de la economía, no parecen muy brillantes.

El regreso al crecimiento de la economía rusa en 2017 gracias a la recuperación de los precios de la energía tendrá un efecto positivo en otras economías de la CEI, que dependen en gran medida de las remesas de dinero y de la demanda de importaciones de la principal economía de la región. Sin embargo, las recientes devaluaciones monetarias de la mayoría de estas economías no se traducirán en una clara mejora de las exportaciones a causa de su capacidad manufacturera limitada y de la escasa elasticidad de los precios de sus principales exportaciones. Varios países seguirán teniendo un espacio de políticas limitado, debido a la adopción de programas del FMI, a los efectos perdurables de la reciente crisis financiera y a la dolarización de sus economías. A plazo medio, sin embargo, la posible influencia de China a través de su iniciativa “Un Cinturón, una Ruta” promete paliar

graves deficiencias infraestructurales y financieras de los países de la región y crear las condiciones necesarias para un mayor crecimiento económico.

En contraste con los países de la CEI, los resultados de las economías en transición de la Europa Sudoriental son notablemente mejores, y es muy posible que sigan siéndolo. Con toda probabilidad, el 2,7% de crecimiento del PIB en 2016 se acelerará y superará el 3% en 2017. La mejora de las condiciones económicas de la Unión Europea, que consume entre un 50% y un 80% de las exportaciones totales de las economías de la Europa Sudoriental, junto con una IED más abundante, un aumento de las remesas de la Unión Europea y el incremento de los ingresos por turismo, ha dado como resultado un aumento de los ingresos reales y de la demanda interna.

3. Países en desarrollo

a) América Latina: los costos de la dependencia

América Latina es una de las regiones que se han visto considerablemente afectadas por la persistencia de la Gran Recesión, que se ha prolongado por las políticas económicas adoptadas; el crecimiento del comercio ha sido lento y la recuperación débil y tardía. Las evaluaciones a corto plazo indican una ligera recuperación en 2017 de las economías de América Latina y el Caribe, tras dos años de contracción en 2015 y 2016, en los que el PIB se redujo un 0,3% y un 0,8%, respectivamente. La raíz del problema es una caída de la inversión. Las tasas agregadas de inversión han descendido del 21,3% en 2013 al 18,4% en 2016. Está previsto que el crecimiento de la región supere el 1% en 2017, lo que supone una pequeña mejora en comparación con el crecimiento negativo registrado en los dos años anteriores. Cabe recordar que, entre 2004 y 2010, los países de América Latina y el Caribe experimentaron en su conjunto tasas de crecimiento relativamente altas en todos los años excepto en 2009, en que la región, como el resto del mundo, sufrió las consecuencias de la crisis financiera de Europa y los Estados Unidos.

Sin embargo, el promedio de los indicadores económicos suele ocultar el carácter heterogéneo de América Latina, donde en 2017 los países se encuentran en diferentes momentos del ciclo económico. En el caso de México, se prevé que los bajos precios del petróleo y la incertidumbre de la política comercial

estadounidense provoquen una nueva desaceleración del crecimiento, que en 2017 será del 1,9%. La situación es más compleja en América del Sur. Se prevé que países que han podido resistir con bastante éxito el descenso de los precios de los productos básicos, como Chile, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia, se recuperen en 2017. Se pronostica que otros exportadores de petróleo, como el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, continuarán con un crecimiento lento. Las proyecciones relativas al Brasil, la mayor economía de la región, apuntan a una estabilización tras dos años de contracción económica, aunque con una tasa de crecimiento de tan solo el 0,1%. Por lo general, las economías de América Central y el Caribe han conseguido mejores resultados que los exportadores de productos básicos de América del Sur.

Como se ha examinado en diversos *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* desde 2003, el período relativamente largo de elevado crecimiento de América Latina y la posterior crisis estuvieron estrechamente conectados con las variaciones de los precios de los productos básicos y los consiguientes flujos de capital.

En muchos países, las exportaciones de productos básicos tienen una importancia que no se limita ni mucho menos a su capacidad de generar ingresos en divisas. En el caso de México, por ejemplo, las exportaciones netas de petróleo representaron tan solo un 0,7% del PIB en 2014, pero generaron un 30% de los ingresos fiscales. Por este motivo, el impacto del descenso de los ingresos derivados del petróleo es mucho mayor que la importancia de esos ingresos de exportación para el PIB del país. En general, la situación fiscal de muchos países de la región mejoró gracias a los beneficios resultantes del aumento del volumen del comercio y la mejora de la relación de intercambio. Por otra parte, al terminar el período de auge, el crecimiento de los ingresos públicos se vio negativamente afectado, lo que mermó la capacidad de los gobiernos latinoamericanos de financiar los múltiples planes de protección social y redistribución que habían iniciado, y que habían contribuido a reducir la pobreza y la desigualdad. Entre 2002 y 2014 el gasto social general de los gobiernos de la región aumentó del 15,2% al 19,5% del PIB (ECLAC, 2017). Aunque el gasto de los gobiernos centrales se mantuvo por lo general estable tras la crisis de los productos básicos, representando un 20,5% del PIB en 2016, el déficit fiscal de América del Sur aumentó del 2% en 2013 al 3,9% en 2016. Esta voluntad de incrementar la deuda (partiendo de un nivel bajo) ha paliado las

consecuencias de la crisis de los productos básicos, aunque sus efectos son claramente perceptibles.

La inversión reciente de la tendencia de los precios de los productos básicos hace pensar que en muchos países de América Latina y el Caribe la recesión ha tocado fondo. La proyección de la tasa media de crecimiento del PIB del grupo de las economías sudamericanas en 2017 es del 0,6%. Esta pequeña estimación positiva del crecimiento resulta alentadora, puesto que se produce tras dos años de contracción en América del Sur. La subregión experimentó una contracción del 1,8% en 2015 y del 2,5% en 2016.

En México, la inflación provocada por la depreciación monetaria resultante de una desaceleración del comercio ha inducido al Banco Central del país a aplicar medidas restrictivas de política monetaria, mientras que el Gobierno se encuentra en plena aplicación de un plan multianual de saneamiento de las finanzas públicas. Según el índice de la producción industrial de la OCDE, la producción ha descendido ligeramente en el primer trimestre de 2017, tras mantenerse básicamente plana durante el año 2016 (una reducción del 0,1%). Las exportaciones disminuyeron un 1,9% en 2016 a pesar de las ventajas que suponía para la exportación la depreciación del tipo de cambio. La balanza comercial de mercancías de México ha sido negativa todos los años desde 1997, a pesar de su considerable superávit comercial con los Estados Unidos (que en 2015 equivalía al 10,7% del PIB de México).

La situación es mejor en las economías centroamericanas, en las que el crecimiento (con exclusión de México) se había desacelerado del 4,3% en 2015 al 3,7% en 2016. Gracias a una demanda interna resistente, esta desaceleración parece haberse detenido, y el pronóstico de la tasa de crecimiento para 2017 se sitúa en un 4%. Para el Caribe se pronostica un respetable crecimiento medio del 2,6% en 2017, en comparación con la contracción del 1,7% registrada en 2016.

Otro factor que se menciona a menudo al examinar las influencias en la expansión económica de la región de América Latina y el Caribe es el movimiento de entrada y salida de capitales en los países, que puede afectar al crecimiento, mediante su repercusión directa en la inversión y su repercusión indirecta condicionada por los niveles de liquidez y crédito y por los tipos de cambio y los volúmenes de las exportaciones. Sin embargo, cuando se examinan

las tendencias de los seis mayores países de América Latina y el Caribe durante el presente siglo se ve que tan solo dos de ellos (Brasil y México) se beneficiaron de manera sustancial de la expansión de los flujos transfronterizos ocurrida después de 2003. Incluso en este caso, los flujos fueron muy inestables y en el período transcurrido desde mediados de 2014 se ha producido un colapso de las entradas de capitales. Esto ha agravado los problemas creados por el final del período de auge de los productos básicos, deprimiendo la inversión interna y también el consumo.

En resumen, si bien el crecimiento es lento en gran parte de la región de América Latina y el Caribe, parece que tras haber tocado fondo por lo menos algunas economías están repuntando. El problema es que toda recuperación sólida parece depender de un cambio significativo de dirección de los precios y volúmenes de las exportaciones, que, dadas las tendencias existentes en otras partes de la economía mundial, sobre todo en China, no parece muy probable en un futuro próximo. Además, hay una considerable incertidumbre acerca de las políticas comerciales que podría adoptar el actual Gobierno de los Estados Unidos, que acarrearían consecuencias significativas para el crecimiento de la región.

b) El motor del crecimiento de África vuelve a perder fuerza

A partir de 2014, los precios mundiales más bajos del petróleo y el fin del *boom* de los productos básicos han afectado de manera extremadamente grave al continente africano (que en algunas zonas también padece una pertinaz sequía), y el crecimiento de la región disminuyó del 3% en 2015 al 1,5% en 2016, con un aumento previsto al 2,7% para 2017. Esto no permite ver las considerables diferencias de crecimiento de los distintos países en 2016, que van desde más del 7% en Côte d'Ivoire y Etiopía hasta el 1,1% de Marruecos y el 0,3% de Sudáfrica. Además, Nigeria experimentó una contracción del PIB del 1,5%, mientras que Guinea Ecuatorial registró una caída de alrededor del 7%.

En el caso de muchas de estas economías, su situación actual se debe al fracaso de no crecer durante mucho tiempo mediante la diversificación, y en la mayoría de los casos a una dependencia excesiva de uno o muy pocos productos básicos. Un caso extremo es Nigeria, una de las mayores economías de la región africana, donde el sector del petróleo y el gas representa algo más de una tercera parte de su PIB y más

del 90% de sus ingresos de exportación. El descenso del precio del petróleo frenó la demanda mediante sus efectos directos e indirectos en los ingresos y gastos públicos, y por ello fue claramente responsable de la contracción económica de Nigeria. A principios de 2017 la recuperación es incierta en el mejor de los casos. Por otra parte, la falta de una diversificación económica adecuada y la consiguiente dependencia de las importaciones han provocado un aumento de los déficits por cuenta corriente, contribuyendo a la depreciación de la moneda y a la inflación interna. De modo que la estructura de la economía nigeriana ha creado una situación de estanflación determinada por las actuales circunstancias mundiales. Otras economías afectadas por las variaciones recientes del precio del petróleo son la República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, donde el petróleo representa el 90% del PIB y es prácticamente el único ingreso de exportación, y Libia, que obtiene del petróleo el 95% de sus ingresos de exportación.

Dado el elevado nivel general de dependencia de las exportaciones de productos básicos de las economías africanas, el descenso generalizado y el bajo nivel posterior de los precios de dichos productos han provocado situaciones similares en muchos otros países. Huelga decir que ha habido diferencias en el alcance y la duración de la variación de los precios. Los precios de los productos básicos distintos de los combustibles aumentaron un 1,7% en 2016 con respecto a los niveles de 2015, debido en parte a la lenta recuperación de los precios de los metales y minerales, a medida que la desaceleración del crecimiento en China hizo caer la demanda. China recibe un 9% de las exportaciones de mercancías de África y los productos primarios representan alrededor del 92% de las exportaciones africanas a China. En consecuencia, los países que de alguna forma dependían de los productos básicos se han visto todos ellos afectados negativamente.

Mientras tanto, Sudáfrica entró en “recesión técnica”, o sea que tuvo dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo del PIB, con un descenso del 0,3% en el cuarto trimestre de 2016 seguido de otro descenso del 0,7% en el primer trimestre de 2017⁷. Esta contracción se debió a los malos resultados del sector manufacturero y del comercio, tanto más cuanto que, a pesar de las notables mejoras de la producción agrícola y minera, no fue posible neutralizar la contracción de los dos sectores mencionados. Está claro que las restricciones a la demanda interna también han influido en este caso.

En una palabra, África se ha visto gravemente afectada por las actuales circunstancias mundiales, aunque el África Oriental, encabezada por Etiopía, Kenya, la República Unida de Tanzania y Rwanda, logró un crecimiento apreciable en 2016.

c) ¿Pueden los países en desarrollo de Asia recuperar un crecimiento elevado?

Asia sigue siendo la región más dinámica de la economía mundial, y la robusta demanda interna de las mayores economías de la región contribuye a mantener el crecimiento del PIB a un ritmo razonablemente estable. El crecimiento de la región, aunque modesto en comparación con la trayectoria reciente, se estima en un 5,1% en 2016 y se proyecta que alcance el 5,2% en 2017. Las cifras correspondientes a los dos países más poblados y de más rápido crecimiento de la región fueron del 6,7% en 2016 en China, cifra que se estima que se mantendrá igual en 2017, y del 7% y el 6,7% en la India⁸. Así pues, en la región la cuestión no es la tasa de crecimiento en relación con el resto del mundo, sino más bien si en el futuro será posible volver a las tasas de crecimiento mucho mayores del pasado o si estas se situarán a niveles más bajos. De hecho, la desaceleración de China, que se ha convertido en una fuente importante de la demanda mundial, da algún motivo de preocupación. También hay razones para preocuparse por otros países de la región, en particular porque también ha menguado la contribución de la inversión al crecimiento general, sobre todo en países como Indonesia, Malasia y Tailandia.

La estrategia de crecimiento basada en las exportaciones de algunos países de la región está sometida a graves tensiones debido a la constante debilidad de la demanda externa, a la volatilidad de los flujos de capital y a la restricción de las condiciones financieras mundiales. No es probable que las economías del Asia Sudoriental vuelvan a disfrutar en breve de las tasas de crecimiento de antes de la crisis mundial. Las exportaciones seguían manteniéndose bajas por razones cíclicas y estructurales; pese a una recuperación parcial en 2016, en la mayoría de los países de la región eran muy inferiores a las observadas en los años posteriores a la crisis de 2008 hasta 2012. Además de las exportaciones industriales, la región también ha experimentado en cierta medida pérdidas comerciales entre los exportadores netos de productos básicos (por ejemplo, Indonesia). Las importaciones, tras sufrir una contracción durante el primer semestre de 2016, se recuperaron durante la segunda mitad del

año en muchos países de la región, como China, la India, Indonesia y Tailandia. El crecimiento de varios países del Asia Meridional, como Bangladesh y el Pakistán, parece haberse beneficiado en los últimos años de las nuevas oportunidades relacionadas con la iniciativa china de “Un Cinturón, una Ruta”.

Se prevé que continúe la desaceleración gradual de China mientras sigue intentando equilibrar su economía, orientándola hacia los mercados internos. Sin embargo, la explosión de la deuda interna a partir de la crisis plantea un importante reto para lograr un crecimiento sostenido. Según datos comparables del Banco de Pagos Internacionales, la relación entre deuda y PIB en China se sitúa en un 249% en comparación con el 248% de los Estados Unidos y el 279% de la zona del euro. A pesar de esta acumulación de deuda, que requiere un desapalancamiento, cada vez que hay indicios de desaceleración el único instrumento de que dispone el Gobierno chino parece ser la expansión del crédito. Los temores a un brusco aterrizaje hicieron aumentar la deuda en 6,2 billones de yuan durante los tres primeros meses de 2017⁹.

También el sector bancario de la India, que desde 2003 ha ampliado el crédito al sector minorista (concediendo préstamos personales de distintos tipos, en especial para inversiones en vivienda y adquisición de vehículos) y al sector empresarial (en particular para proyectos de infraestructura), tiene que cargar ahora con grandes volúmenes de activos estresados e improductivos. Los datos relativos a todos los bancos (públicos y privados), referentes a diciembre de 2016, indican un incremento del 59,3% con respecto a los 12 meses anteriores, con lo que se elevan al 9,3% de sus créditos desembolsados, en comparación con una relación entre activos improductivos y créditos desembolsados del 3,5% al final de 2012¹⁰.

El aumento de los activos improductivos obliga a los bancos a ser mucho más prudentes a la hora de conceder préstamos y se observan indicios de una reducción de la creación de crédito. Puesto que la inversión y el consumo privados financiados a base de deuda eran un motor importante del crecimiento de la India, es más que probable que el menor auge del crédito reduzca también el crecimiento del PIB. De este modo, la dependencia de la deuda dificulta el mantenimiento del *boom* en China y la India y plantea la posibilidad de que, cuando se produzca un declive en estos países, el desapalancamiento acelere la caída y dificulte la recuperación. No está justificado en modo alguno prever que estos países sigan

actuando como polos de crecimiento que alimenten una recuperación mundial.

d) Asia Occidental

En 2016 el crecimiento del PIB de Asia Occidental se debilitó aún más bajando al 2,2% del 3,7% alcanzado en 2015, como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, los recortes de la producción de petróleo decididos por la OPEP y la austeridad fiscal. Las reducciones de la producción de petróleo seguirán manteniendo el PIB en 2017 en torno al 2,7%, muy por debajo de los niveles anteriores a la crisis.

La débil recuperación de los precios del petróleo después de su hundimiento afecta mayormente a los exportadores de este producto y entre ellos a quienes tienen una extrema dependencia de la energía para sus ingresos, exportaciones y beneficios nacionales, como los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG: Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar). Los beneficios imprevistos resultantes del auge de los precios del petróleo durante el primer decenio del milenio produjeron importantes superávits fiscales y por cuenta corriente que permitieron a estos países acumular rápidamente activos y expandir sus fondos soberanos. Por ejemplo, en 2013, antes de la caída de los precios del petróleo en 2014, el superávit fiscal medio de la región fue de un 9,2% del PIB. Sin embargo, entre 2014 y el final de 2016, de los superávits presupuestarios regionales se pasó a un déficit medio del 10,4% del PIB, mientras que los superávits por deuda corriente se convirtieron por término medio en unos déficits del 3,3% del PIB.

Durante 2015-2016, la marcha de la economía de la subregión se ha visto dominada por el impacto causado en la relación de intercambio por la caída de los precios del petróleo que se inició en junio de 2014 y por las políticas económicas que se adoptaron como respuesta. En su reacción a este impacto, los gobiernos

redujeron las reservas y vendieron activos de sus fondos soberanos, recurrieron a préstamos externos en gran escala (38.900 millones de dólares tan solo en 2016), adoptaron una austeridad fiscal a nivel nacional que supuso un recorte de los gastos, impusieron controles a los salarios del sector público y redujeron las subvenciones. Como no se espera que los precios del petróleo vuelvan a niveles que permitan un equilibrio presupuestario, se prevé que a corto y mediano plazo los países del CCG sigan teniendo importantes déficits fiscales y necesidades de financiación.

El fuerte crecimiento de Turquía desde el año 2000 ha duplicado su PIB per cápita y la ha colocado en la categoría de países de ingresos medios altos, convirtiéndola en la 17ª economía del mundo. Sin embargo, desde 2015 Turquía no ha podido sostener estos resultados. En 2016 la tasa de crecimiento del PIB se desaceleró hasta el 3%, en comparación con el 5,8% conseguido en 2015, pero está previsto que se recupere hasta alrededor de un 4% en 2017. En 2016 el desempleo aumentó al 10,9%, con respecto al 9,1% de 2011. Un fuerte descenso de los ingresos del turismo, el aumento de los precios mundiales del petróleo y la depreciación de la lira turca han hecho más difícil la situación económica. En cambio, la economía del Irán ha experimentado una reactivación, con un crecimiento del 4,7% en 2016 y un nivel estimado del 5,1% en 2017 (en comparación con el 0,4% de 2015), gracias en gran parte al fuerte aumento de la producción de petróleo tras el levantamiento de las sanciones, y las repercusiones que esto ha tenido en los ingresos de los hogares, el consumo y la inversión interna. La inflación en la República Islámica del Irán, que se mantuvo elevada durante los años de las sanciones, cayó por debajo del 10% y en la actualidad es de alrededor del 9% anual. Al igual que otros países exportadores de petróleo, las perspectivas económicas inmediatas de la República Islámica del Irán dependen de la tendencia de los precios del petróleo, producto que representa alrededor del 60% de las exportaciones.

C. El camino a seguir

Tanto si un país ha podido crecer basándose en el mercado nacional o si ha dependido de las exportaciones como motor del crecimiento, las condiciones mundiales no son propicias a la recuperación de una situación económica general más boyante. Cuando

se consideran la tecnología o el comercio como los villanos responsables de esta situación se olvida un hecho evidente: salvo que se realicen esfuerzos considerables y sostenibles por reactivar la demanda mundial mediante un aumento coordinado de los

salarios, la economía mundial estará condenada a un largo período de estancamiento con repuntes intermitentes y declives reiterados.

En un mundo de finanzas móviles y fronteras económicas liberalizadas, ningún país puede intentar por su cuenta una expansión fiscal significativa sin correr el riesgo de una fuga de capitales, un hundimiento de la moneda y una crisis económica. Por otra parte, el cierre de las fronteras para prevenir estos resultados resulta contraproducente y difícil a causa del gran volumen de capitales extranjeros que se han acumulado dentro de muchos países. Cualquier atisbo de imposición de controles estrictos de capitales provocaría una fuga de capitales en gran escala que tendría las mismas consecuencias. Así pues, lo que se requiere es una estrategia de expansión coordinada a nivel mundial e impulsada

por el gasto público de los Estados, con una intervención que garantice cierto espacio de políticas para que todos los países tengan la oportunidad de beneficiarse de la expansión de sus mercados internos y externos. Por el momento parece predominar un sentimiento distinto, ya que la retórica nacionalista, los argumentos proteccionistas y los planteamientos de empobrecimiento del vecino dominan el discurso económico. Las crecientes desigualdades alimentan esta tendencia xenófoba, que permite dar a “los otros” la culpa de los problemas de todo el mundo.

En este contexto, está claro que para lograr un crecimiento viable y equitativo se requerirá un estímulo fiscal, junto con otros elementos de un marco regulador y redistributivo, que habrá de coordinarse entre los distintos países. ■

Notas

- 1 Esta posibilidad fue prevista por Michał Kalecki, 1971 [1943]: 4-5.
- 2 La cifra del FMI depende de tipos de cambio basados en la paridad del poder adquisitivo y equivale al 2,9% si se utilizan tipos de cambio del mercado.
- 3 El Grupo de los Siete está compuesto por: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido.
- 4 Estimación de Fitch Ratings citada en Peter Wells y Don Weiland, “Fitch warns on expected returns from One Belt, One Road”, *Financial Times*, 26 de enero de 2017, que puede consultarse en: <https://www.ft.com/content/c67b0c05-8f3f-3ba5-8219-e957a90646d1> (consultado el 8 de mayo de 2017).
- 5 El costo medio de transportar un contenedor de 40 pies de China a la Europa Septentrional aumentó de alrededor de 400 dólares en marzo del año pasado a más de 2.000 dólares en octubre. En mayo, había retrocedido a unos 1.700 dólares. Véase Jonathan Wheatley, “Has the global trade revival run out of puff?”, *Financial Times*, 30 de mayo de 2017, que puede consultarse en: <https://www.ft.com/content/d94e8898-412d-11e7-9d56-25f963e998b2> (consultado el 17 de julio de 2017).
- 6 Los datos sobre el comercio de servicios indicados en este párrafo proceden de *UNCTADstat* y corresponden a los conceptos y definiciones de IMF (2009), *Balance of Payments and International Investment Position Manual*, sexta edición.
- 7 Statistics South Africa (2017), *Gross Domestic Product, First Quarter 2017*, que puede consultarse en: <http://www.statssa.gov.za/publications/P0441/P04411stQuarter2017.pdf> (consultado el 17 de julio de 2017).
- 8 Se informa de que China ha crecido a una tasa anual del 6,9% en los dos primeros trimestres de 2017 y que la India ha comunicado que su crecimiento ha disminuido al 6,2% en el primer trimestre.
- 9 Gabriel Wildau y Don Weiland, “China debt load reaches record high as risk to economy mounts”, *Financial Times*, 24 de abril de 2016, que puede consultarse en: <https://www.ft.com/content/acd3f2fc-084a-11e6-876d-b823056b209b?mhq5j=e1> (consultado el 14 de julio de 2017).
- 10 Datos compilados por Care Ratings e indicados en George Mathew, “Bad loan crisis continues: 56.4 per cent rise in NPAs of banks”, *The Indian Express*, 20 de febrero de 2017, que puede consultarse en: <http://indianexpress.com/article/business/banking-and-finance/bad-loan-crisis-continues-56-4-per-cent-rise-in-npas-of-banks-rbi-4533685/> (consultado el 17 de julio de 2017).

Bibliografía

- ECLAC (2017). *Social Panorama of Latin America 2016*. Santiago de Chile, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- IMF (2007). *World Economic Outlook: Globalization and Inequality*, October. Washington, DC, International Monetary Fund.
- IMF (2017). *World Economic Outlook: Gaining Momentum?* April. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Kalecki M (1971 [1943]). Political aspects of full employment. In: Kalecki M, *Selected Essays on the Dynamics of a Capitalist Economy: 1933–1970*. Cambridge, Cambridge University Press: 138–145.
- UNCTAD (2017). *Review of Maritime Transport 2017*. United Nations publication. New York and Geneva (forthcoming).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural transformation for inclusive and sustained growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- WTO (2017). Annual Report 2017. World Trade Organization, Geneva.
- UNWTO (2017). *World Tourism Barometer and Statistical Annex*, volume 15(3), July. Madrid, World Tourism Organization.



A. La edad de la ansiedad

Últimamente la ansiedad se está convirtiendo en el nuevo *Zeitgeist* de la economía globalizada del siglo XXI. Aunque las causas de la ansiedad que cunde entre los desilusionados con la globalización son bien conocidas, aunque no completamente entendidas, los últimos acontecimientos han suscitado considerable alarma entre sus preconizadores. Todo indicio de aumento de la protección del comercio o de debate sobre una guerra de divisas o de controles migratorios más estrictos se ha interpretado como el inicio de una peligrosa carrera por revertir el orden de economía globalizada y abierta instaurado a lo largo de los últimos 70 años. Algunos incluso advierten de un regreso al tipo de caos económico y político vivido en los años del período de entreguerras.

No cabe duda de que hay motivos para estar preocupados por la salud actual de la economía globalizada y por las incipientes amenazas que pesan sobre la mejora del nivel de vida, la estabilidad política y la sostenibilidad ambiental. Son también motivo de preocupación algunos interrogantes sobre la fortaleza y la eficacia de las instituciones multilaterales pensadas para ayudar a gestionar los problemas de un mundo interdependiente. Sin embargo, en gran parte del debate actual se da por sentado que estas instituciones fueron inmaculadamente concebidas al final de la Segunda Guerra Mundial y que, posteriormente, han dirigido una marcha ininterrumpida hacia un terreno de unos mercados abiertos y competitivos donde sea posible jugar en igualdad de condiciones y donde la prosperidad esté ampliamente compartida. La realidad presenta mayores tonos y matices.

En los aproximadamente 30 años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se adoptaron normas y se crearon estructuras multilaterales para prevenir la adopción de políticas que “empobreciesen al vecino”, levantar un muro de contención contra la volatilidad de

los flujos de capital y ampliar la cooperación internacional. Con todo, aún quedaba espacio suficiente para que los gobiernos nacionales pudiesen adoptar políticas públicas proactivas en apoyo del pleno empleo y la ampliación de las prestaciones sociales en el Norte y la movilización de recursos y la industrialización en el Sur. Este ejercicio de equilibrio se articuló en torno al consenso político (y los compromisos conexos) al que se llegó para evitar una repetición de la desintegración económica internacional ocurrida en el decenio de 1930 y del despilfarro, la miseria y la guerra que acarreó. En virtud de este consenso se exigía a las economías más avanzadas (y a sus empresas) que aceptasen algunas restricciones a su capacidad de dominio de los mercados internacionales y a la libertad de movimientos de los capitales y al mismo tiempo se otorgaba un papel privilegiado al dólar como medio de estabilizar los mercados de divisas. No obstante, este consenso también asumía que las tasas de formación agregada de capital fuesen elevadas y que los salarios aumentasen, por lo general, en consonancia con la productividad de los países desarrollados. Estos factores generaron una fuerte demanda agregada mundial que propició un rápido aumento del comercio internacional. Sin embargo, seguía tratándose de una *globalización parcial*, por cuanto las normas y las estructuras estaban concebidas principalmente por y para los países desarrollados antes que para los países en desarrollo, además de estar más focalizadas en la apertura al comercio que en los flujos financieros o las transferencias de tecnología.

Estos acuerdos se resquebrajaron en el decenio de 1970 bajo el peso de una serie de exigencias distributivas y de crisis económicas, lo que abrió la puerta a la *hiperglobalización* a inicios de los años ochenta. Esta se caracterizó por una amplia desregulación de los mercados —en particular de los mercados financieros y de divisas— de países tanto ricos como

pobres, el desgaste gradual del espacio público, y las oportunidades para realizar beneficios brindadas a unos círculos cada vez más amplios, no solo económicos, sino también de la vida social, cultural y política. El consiguiente repliegue de la supervisión y la gestión pública de la economía supuso, entre otras cosas, el recorte y, en algunos casos la eliminación, de medidas de política económica que habían sido empleadas anteriormente por los Estados para gestionar su integración en la economía mundial. Todo ello sobre la base de la creencia de que las fuerzas de la oferta y la demanda eran las más adecuadas para desempeñar esa tarea.

Aparecieron nuevos patrones y protagonistas en el comercio internacional y se produjo un más que considerable aumento de los flujos internacionales de capitales, así como cambios significativos en la división internacional del trabajo. En los países de Asia Oriental se mantuvo la sólida trayectoria de crecimiento bajo el sistema de globalización parcial, que acabó propagándose a China. El rápido crecimiento registrado por China a partir de finales del decenio de 1990, junto con la relajación de las políticas monetaria y crediticia en los países del Norte, que era imprescindible para mantener en marcha la hiperglobalización tras la crisis de las “punto-com”, abrió un período de fuerte crecimiento y de reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo en la primera década del nuevo milenio. Sin embargo, los avances en la transformación estructural, el empleo y los efectos distributivos han sido desiguales e incluso en algunos casos han experimentado un retroceso (*TDR 2016*).

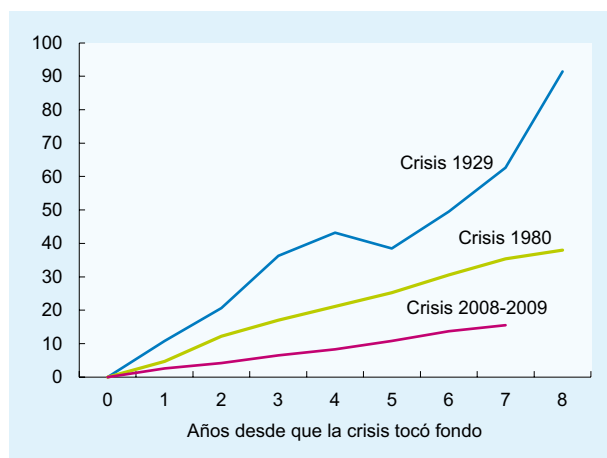
La hiperglobalización ha venido acompañada, además, de una ruptura radical con la gobernanza que imperó en el marco internacional de posguerra, con arreglo al cual unos “órganos que antaño fueron concebidos para fomentar la soberanía se están ahora remodelando para restringirla” (Mazower, 2012: 421). Entretanto, han proliferado sistemas de gobernanza transfronteriza más oficiosos que se han constituido en torno a redes de empresas y asociaciones público-privadas. Lo normal que cabe esperar de los países en desarrollo es que contraigan un nivel de obligaciones muy similar al de los desarrollados y en una serie de esferas más amplias que los aranceles y las consiguientes restricciones en frontera. Las políticas monetarias de corte expansionista han pasado a ser el principal instrumento de la gestión macroeconómica en tanto que las políticas fiscales restrictivas han constreñido la expansión. Además, el objetivo de estabilidad financiera ha pasado a un segundo plano

en favor de la promoción de “financiarización”, lo que ha permitido que los mercados financieros, las motivaciones financieras, las instituciones financieras y las élites financieras lleven la voz cantante en el funcionamiento de la economía y de las instituciones que la rigen en los planos tanto nacional como internacional. Todas esas presiones juntas han ido erosionando ininterrumpidamente los mecanismos de control que habían ayudado en el pasado a encauzar las fuerzas del mercado hacia las actividades creativas y productivas necesarias para el crecimiento a largo plazo. La formación de capital se ha estancado, las inversiones especulativas (de bancos, empresas y hogares) han proliferado y los crecientes niveles de deuda privada han sustituido a las subidas salariales como agente aglutinante de unas estructuras socioeconómicas cada vez más inseguras y frágiles.

Al mismo tiempo que muchos economistas vaticinaban un prolongado período de estabilidad económica y la convergencia de rentas, la hiperglobalización inició su *Dämmerung*, esto es, su propio ocaso, con la crisis financiera de 2008-2009, que ha ocasionado daños profundos y duraderos en las economías desarrolladas y una desaceleración en las economías en desarrollo, que, si bien llegó con retraso, es ahora manifiesta. Como se señala en el capítulo V del presente *Informe*, la crisis fue tanto causa como efecto de las crecientes desigualdades económicas, que se agudizaron aún más por las políticas adoptadas después de la crisis. Esta evolución se ha convertido en un problema cada vez más importante para los responsables políticos que pretenden promover la hiperglobalización ante una ciudadanía cada vez más escéptica.

Ya ha habido otros episodios históricos en los que se rompieron los lazos económicos mundiales, en particular a fines del decenio de 1920 y durante el de 1970. En ambos casos, el desencadenante fue la inestabilidad de los flujos financieros, pero fueron las orientaciones de las políticas de las principales economías las que determinaron la respuesta. Sin embargo, a diferencia de lo acaecido en esos episodios históricos, la crisis financiera de 2008-2009 todavía no ha suscitado una agenda de reformas profundas encaminadas a crear una nueva vía de crecimiento (gráfico 2.1). Por el contrario, la economía mundial no ha dejado de renquear a lo largo de una vía de políticas ya conocidas con rumbo a “una nueva normalidad”, en la que “el crecimiento mundial ha sido demasiado bajo durante demasiado tiempo en beneficio de demasiada poca gente” (Lagarde, 2016). En este contexto, la sempiterna letanía neoliberal de

GRÁFICO 2.1 Recuperación del PIB de los Estados Unidos tras tres crisis: 1929, 1980 y 2008-2009
(Variación porcentual)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de datos de la base Federal Reserve Economic Data (<https://fred.stlouisfed.org>).

Nota: La variación porcentual del PIB real guarda relación con las variaciones con respecto al nivel mínimo alcanzado durante cada una de las crisis (los años de referencia son 1933, 1982 y 2009, respectivamente).

que “no hay alternativa” no ha hecho más que agudizar la creciente sensación popular de frustración; también ha comenzado a socavar la confianza entre la ciudadanía y sus representantes políticos.

Con el fin de impedir que esta nueva normalidad llegue a ser sumamente disruptiva y desordenada, ahora la atención se concentra en lograr que la hiperglobalización “redunde en beneficio de todos”. Es bien sabido que algunas personas, comunidades e incluso países, carecen de la información, los incentivos o el ingenio necesarios para aprovechar las oportunidades que ofrece el actual mundo sin fronteras e intensivo en conocimientos. Como se considera que se trata fundamentalmente de problemas por omisión antes que por comisión, el consiguiente desafío, por lo que a las políticas se refiere, consiste, no tanto en modificar las reglas de juego, como en garantizar que todos los jugadores estén adecuadamente equipados para participar.

Esta idea no tiene en cuenta un aspecto crucial: la mayoría de quienes han experimentado una pérdida absoluta o relativa de bienestar económico no han sido excluidos de los procesos de la hiperglobalización; al contrario, están integrados en esos procesos, a veces de una manera muy profunda, a pesar de haber quedado excluidos de los beneficios y de haber asumido por lo general el grueso de su costo (Meek, 2017).

Esta mayoría se ha acomodado a unos mercados de trabajo más flexibles que ofertan puestos de trabajo precarios e inseguros y con frecuencia con salarios más bajos, mientras que grandes empresas sin arraigo alguno han podido disfrutar de un período de auge de los beneficios, y han tenido que enfrentar las consecuencias de la austeridad fiscal en forma de recortes en los servicios públicos y en la protección social, mientras que los propietarios de grandes fortunas escondían sus desmedidas ganancias en lugares exóticos; asimismo, han tenido que bregar con unas deudas cada vez mayores mientras sus activos subyacentes sufrían los embates de lejanas fuerzas financieras y ver como se rescataba a los directivos de esas mismas fuerzas mientras que se permitía que sus comunidades cayesen en la desintegración y la desesperación.

Esta inclusión y exclusión simultáneas hace que expresiones que suscitan esperanza, como “trabajo para todos” y “crecimiento inclusivo”, puedan denotar una situación falsa. Muchos de sus defensores sencillamente dan por descontado que el progreso tecnológico y la propagación de las fuerzas del mercado hacen que la hiperglobalización sea inevitable, por lo que la función de los encargados de la formulación de políticas se reduce a encontrar las formas más acordes con las leyes del mercado de compensar a los “perdedores” y de ayudar a los “dejados de la mano de Dios”.

En realidad, las consecuencias económicas y políticas de la interdependencia de los países, el aumento y la propagación de las nuevas tecnologías y el desmoronamiento de los modos de vida existentes han sido temas recurrentes en el debate y concepción de las políticas, por lo menos desde la Revolución Francesa, si no antes (Stedman Jones, 2004). La hiperglobalización no es una fuerza económica independiente e inmutable sobre la que los gobiernos no puedan ejercer control alguno, sino que ha sido el resultado de un conjunto de normas, prácticas y políticas creadas por un impulso político que determinan la forma en que los países, sus empresas y sus ciudadanos interactúan con sus homólogos de otros lugares del mundo en la economía global. Además, en un momento en que se ensanchan las brechas sociales y económicas entre los países y dentro de ellos, no es de extrañar que se rompa la confianza en que las reglas de juego (y sus administradores) permitan obtener resultados equitativos e inclusivos, lo que acarrea nuevas consecuencias negativas.

Lo que es quizás más sorprendente es la resiliencia de esas normas, pese a las consecuencias. En particular,

las instituciones, políticas y normas reguladoras de los mercados financieros, la gobernanza corporativa, la negociación salarial y la gestión macroeconómica no han sufrido grandes cambios a pesar de las reiteradas perturbaciones y crisis. Como se señala en el capítulo I del presente *Informe*, diez años después

del inicio de la crisis financiera mundial aún persisten e incluso pueden haber empeorado muchos de los desequilibrios económicos y sociales anteriores; además, la política de austeridad ha seguido siendo la adoptada sistemáticamente para enfrentar los distintos tipos de problemas económicos.

B. ¿Un debate más medido? Estimación de las tendencias de la desigualdad y la exclusión

Ahora existe una mayor disposición a reconocer que la desigualdad puede ser un obstáculo para el crecimiento, que puede suponer una grave amenaza política para unas sociedades más abiertas y que los actuales niveles de desigualdad son moralmente inaceptables. Sin embargo, el reto de arbitrar una agenda más inclusiva se ve agravado por las dificultades para medir el problema. En los últimos años, la pobreza ha sido el patrón de medida preferido, en particular en la comunidad internacional; en parte porque aparentemente parece ser relativamente fácil de medir y se trata de un problema tangible. Sin embargo, al margen de algunos indicadores básicos de privación extrema, nunca ha sido una tarea sencilla medir la pobreza, pues su medición está sujeta a los cambios en las actitudes sociales y sentimientos políticos (Reddy y Lahoti, 2016). Además, los datos sobre la pobreza pronto se ven enredados en toda una maraña de cuestiones polémicas que dividen a los partidarios y detractores de la hiperglobalización; por ejemplo: ¿es “el mercado” o el Estado chino a quien se debe atribuir el mérito de sacar a más de 1.000 millones de personas de la pobreza extrema?

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), con sus correspondientes metas e indicadores, ofrecen a los encargados de la formulación de políticas que se ocupan de la promoción de un desarrollo inclusivo un marco exhaustivo de supervisión¹. El Objetivo 10 de los ODS exige reducir las desigualdades, no solo de ingresos, sino también por motivos de edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición, tanto dentro de un país como entre países. Precisamente porque la desigualdad de ingresos está estrechamente vinculada a otras medidas de bienestar social, es evidente que sigue siendo un buen punto de partida para encarar un problema tan amplio como el de la inclusión (Wilkinson y Pickett, 2009).

La medición de la desigualdad, no obstante, tiene una historia larga y controvertida. Parte de su dificultad estriba en que las fuentes *económicas* de la desigualdad son muchas y complejas y a menudo están relacionadas con formas de desigualdad *categorica* surgidas de la multiplicidad de identidades sociales y culturales (Galbraith, 2016). Los aspectos de clase y género de esa relación se examinan en el capítulo IV. Las dificultades de medición se ven agravadas por un mundo cada vez más interdependiente, donde es clara la necesidad de disponer de algunas medidas de desigualdad en términos de renta y consumo que sean comparables internacionalmente y que permitan efectuar comparaciones entre países y a lo largo del tiempo. No es sorprendente, pues, que persistan considerables lagunas en los datos ni que los esfuerzos para colmarlas forzosamente se caractericen en gran medida por operar con supuestos. Los resultados son sensibles, no solo a lo que se mide y cómo, sino también a otros factores, como la selección y la ponderación de los países, los períodos de tiempo examinados y los tipos de cambio utilizados para hacer que unos datos que son locales puedan ser comparables a nivel internacional².

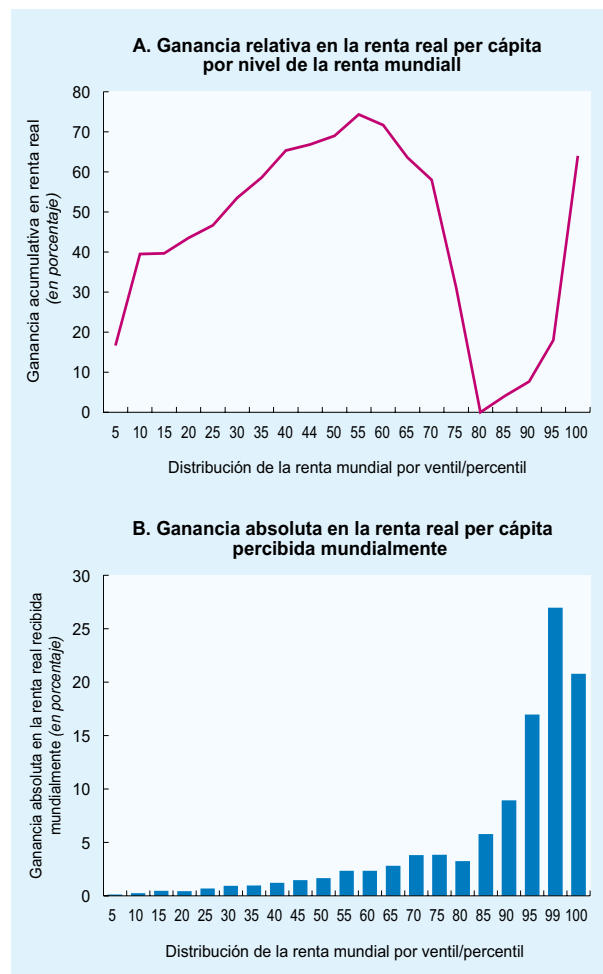
También resulta problemático medir los ingresos o el consumo en el interior de un país. Aunque en las economías desarrolladas se utilizan habitualmente las encuestas de hogares, los datos sobre ingresos y los registros tributarios para confeccionar datos sobre la desigualdad de renta, las distintas series pueden generar tendencias divergentes. Para dar una idea del tipo de problemas que se plantean, Atkinson (2015) ha registrado las variaciones de la dispersión de la renta individual y la desigualdad de los hogares desde el decenio de 1950 en el Reino Unido y los Estados Unidos de América, que ponen de manifiesto algunas claras disparidades entre esos dos países que, según la descripción que a menudo se hace de

ellos, comparten un historial común de tendencias de desigualdad. Sin embargo, dado que ese tipo de datos sobre los países en desarrollo tienden a ser menos abundantes y exhaustivos, sería casi imposible hacer una réplica de las series de muchos de ellos.

Es cierto que en los últimos años los investigadores han venido explotando nuevas fuentes de datos y concibiendo nuevas formas de medir la desigualdad (Atkinson, 2015; Picketty, 2014; Milanovic, 2016; Palma, 2011; Cobham y otros, 2015; Galbraith, 2016; Lahoti y otros, 2016). En particular, Picketty y sus colegas han logrado importantes avances para rastrear la renta (y, más recientemente, el patrimonio) del 1% de los perceptores de ingresos más elevados, pero su labor en gran parte se ha circunscrito al mundo desarrollado. En el capítulo V del *Informe* se utiliza la relativamente nueva ratio de Palma al examinar los vínculos entre la desigualdad de renta y las crisis económicas. Esta ratio mide la relación entre la parte de la renta nacional bruta (RNB) correspondiente al 10% de perceptores con mayores ingresos y la parte correspondiente al 40% de las personas de menores ingresos de un país determinado, lo que hace que sea muy eficaz para captar las tendencias de polarización de la renta, suponiendo, como indica sobradamente la evidencia empírica, que la parte correspondiente a los perceptores de ingresos de la “mitad homogénea” (es decir, los que se reparten entre el 90% y el 50% de la RNB) se ha mantenido relativamente estable en la mayoría de los países. Sin embargo, aunque este índice destaca la polarización, no capta la inseguridad material de las clases medias que muchos han observado en numerosos países desarrollados. En el capítulo IV del *Informe* se utiliza la medida más conocida de la participación de los salarios en la renta nacional para evaluar los efectos de la desigualdad de género en los mercados de trabajo en la distribución funcional de la renta. Se trata de una cuestión importante porque, con el aumento de la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo —un fenómeno prácticamente universal tanto en los países desarrollados como en desarrollo en la época de la hiperglobalización—, aumentan los ingresos de los hogares, aunque como consecuencia del incremento del número de sus miembros que trabajan y no de la subida de los salarios.

Aunque persisten problemas estadísticos a nivel nacional, se han emprendido intentos audaces de elaborar una medida general de la desigualdad mundial, que combinan la desigualdad tanto dentro de los

GRÁFICO 2.2 Evolución de la desigualdad mundial entre 1998 y 2008 (en dólares de 2005)



Fuente: Milanovic, 2016.

países como entre países y su evolución en el tiempo. Este ha sido la premisa en que se basó Milanovic para la elaboración del gráfico del elefante (gráfico 2.2A) donde, a partir de los aumentos relativos de la renta real per cápita en todos los ventiles de la renta de la población mundial entre 1988 y 2008, se pone de manifiesto el surgimiento de una clase media en el Sur, la desvitalización de la clase media tradicional en las economías desarrolladas y una élite mundial que elude sus responsabilidades. Con todo, como también observa el propio Milanovic (2016), los aumentos en términos absolutos de la renta real per cápita pueden ser el dato estadístico más elocuente (gráfico 2.2B). Determinar cuál de esas medidas —absoluta o relativa— refleja mejor el problema de la desigualdad es inevitablemente una cuestión que sigue dividiendo a los analistas y los encargados de la formulación de políticas.

C. Explicar la desigualdad y la exclusión: comercio, tecnología y puestos de trabajo

Puede parecer incongruente hablar de crecimiento inclusivo sin determinar primero las posibles causas de la exclusión de los beneficios del crecimiento. Sin embargo, esto es lo que sucede en gran parte del reciente debate sobre cómo lograr que la globalización sea más inclusiva³. La consecuencia es, aun cuando la desigualdad se haya convertido en el principal motivo de preocupación política, que la comunidad internacional no ha tenido en todo este tiempo un relato convincente que vincule las cuestiones de distribución de la renta con los retos del crecimiento y el desarrollo; en cambio, ha venido utilizando solo el argumento del fracaso de los responsables nacionales de las políticas para adaptarse a las fuerzas sin fronteras del progreso económico (*Economist*, 2016; Emmott, 2017).

El debate actual es continuación del entablado a principios del decenio de 1990 sobre si la principal fuente de disrupción económica en las economías desarrolladas era el aumento del comercio Norte-Sur o el cambio tecnológico. Los pormenores de los debates precedentes se han examinado en *Informes* anteriores (*TDR 1995*, *TDR 1997* y *TDR 2012*). Basta señalar que la renuencia de los economistas convencionales a aceptar que las crisis comerciales causan daños económicos importantes⁴ se debe a los supuestos comunes en los que se fundamentan la mayoría de los modelos teóricos del comercio y sus ejercicios de simulación, que se basan en el modelo de equilibrio general computable (MEGC), con arreglo al cuál se emplean plenamente los recursos y los mercados son competitivos (Kohler y Storm, 2016). Este supuesto hace que el cambio tecnológico sea la explicación por defecto de la disrupción del mercado de trabajo, una línea de argumentación que se ha estirado sin reparos para explicar cuestiones que van desde la aparición de los problemas de desempleo a principios de los años noventa a los que plantea la creciente desigualdad en la actualidad⁵. Los efectos de los cambios tecnológicos se suelen buscar en la evolución de los precios relativos, el contenido en factores de la producción y las elasticidades de sustitución, con un sesgo hacia las nuevas tecnologías (en particular las tecnologías de la información y las comunicaciones o TIC) que premian al trabajo cualificado con un plus salarial respecto a la mano de obra no cualificada, distorsionando con ello la distribución del ingreso.

Este argumento (examinado más detenidamente en el capítulo III) parece ofrecer una explicación más aceptable que el de las crisis comerciales, dado el alcance y omnipresencia del cambio tecnológico y sus presuntos estímulos al crecimiento (tradicionalmente medido por el gran residuo que aparece en los ejercicios de contabilidad del crecimiento). También se presta a una cómoda agenda de políticas centrada en la educación como medio más seguro para lograr un crecimiento más inclusivo.

El FMI (2017) ha recurrido recientemente al argumento del cambio tecnológico para explicar la caída de la participación de los salarios en el Norte. Sostiene que el progreso tecnológico, que se refleja en la pronunciada bajada de los precios relativos de los bienes de inversión, ha alentado a las empresas a sustituir de manera desproporcionada factor trabajo por factor capital, especialmente en los empleos que implican la realización de tareas más repetitivas. Este argumento parte del supuesto de que las variaciones de la intensidad de capital son resultado de la evolución de los precios relativos de ese factor y del factor trabajo. Pasa por alto los efectos de la estructura de la demanda y de la consiguiente gama de productos, lo que puede implicar que la intensidad de capital de determinadas industrias sea menos importante a la hora de potenciar la intensidad total de capital. En general, el hecho de limitarse a la tecnología como principal factor determinante del peso de los beneficios y de los salarios minimiza el impacto del poder del sector financiero, que se refleja en el porcentaje de beneficios mucho mayor del sector (como consecuencia principalmente de las plusvalías), así como su mayor peso en el producto interno bruto (PIB) en comparación con los del sector manufacturero, característica que se mantiene incluso después de la crisis de 2008.

El debate que reduce la cuestión a un antagonismo dicotómico entre el comercio y la tecnología ha servido 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 el hecho de que en las economías desarrolladas ya haya perdido vitalidad el tipo de empleo estable y bien remunerado necesario para

disfrutar de un estilo de vida de clase media, y que también está cada vez más fuera del alcance de los aspirantes a convertirse en clase media en muchas economías emergentes (OECD y World Bank, 2016). Sin embargo, sigue sin ser concluyente la evidencia que relaciona el aumento de la desigualdad, o bien con el comercio, o bien con la tecnología, en parte porque la escala de los cambios en esos dos ámbitos en los últimos dos decenios no tiene una correspondencia directa con el patrón de destrucción de empleo en el sector manufacturero (Schmitt y otros, 2013). Esto es así, en particular, a la vista de la más reciente evidencia de la caída del crecimiento de la productividad y la marcada asimetría de las retribuciones de los que se encuentran en la parte superior de la escala de ingresos. Además, el aumento de la desigualdad también refleja el aumento de los diferenciales salariales entre los que tienen las mismas o semejantes titulaciones educativas (Mishel, 2011). Estas discrepancias han propiciado un mayor número de explicaciones híbridas sobre el aumento de la desigualdad, que integran 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 y el sector financiero. El FMI (2007), por ejemplo, viene sosteniendo que es la mezcla de avances tecnológicos y apertura financiera la que propulsó ese descomunal plus de ingreso de los profesionales asalariados altamente cualificados (en particular, los del sector financiero), que constituye el factor más potente de desigualdad. También concluyó que la inversión extranjera directa (IED) era un importante factor de aceleración del crecimiento y del aumento de la desigualdad, ya que cada vez se encontraba más imbricada con el comercio y la tecnología a través de las cadenas de valor mundiales⁶. Según algunos análisis, la reconfiguración resultante de la división internacional del trabajo en torno a esas cadenas ha contribuido a reducir las diferencias de ingresos entre los países (Baldwin, 2016), pero en otros es parte de una “desvitalización” de la clase media en las economías desarrolladas (Temin, 2017) y una “trampa de la renta media” en algunas economías en desarrollo (TDR, 2016; Felipe y otros, 2014), que además tiene efectos ambiguos en la desigualdad de género (véase el capítulo IV). Sea como fuere, como se señala en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2012*, lo que se considera que son unos efectos distributivos puramente impulsados por la tecnología puede estar relacionado con cambios en la política macroeconómica, así como con la competencia internacional de los salarios, que en parte ha sido estimulada por el

comercio y por los cambios en el comportamiento de las empresas como consecuencia de la liberalización y la globalización financiera.

Otro enfoque de una hiperglobalización que redunde en beneficio de todos ha visto en el problema de la inclusividad sobre todo una manera de superar la marginación. No se ha concretado la previsión de que la pobreza podría paliarse simplemente reduciendo el papel del Estado en la economía y abriéndose a las fuerzas del mercado global, que, según lo esperado, iba a desencadenar un rápido aumento de las ganancias, de las cuales una parte, mediante un efecto de “goteo”, llegaría hasta los segmentos más pobres de la sociedad. Según algunos trabajos de investigación, el dividendo de crecimiento derivado de la globalización se distribuyó homogéneamente entre todas las cohortes de la renta, siendo escasa la evidencia de que la aplicación de determinadas políticas específicas tuviese una gran influencia (Dollar y Kray, 2001). Sin embargo, en otros trabajos la conclusión fue que las cohortes de renta más baja a menudo habían quedado aún más marginadas cuando repuntó el crecimiento, lo que había requerido, por consiguiente, aplicar políticas de crecimiento específicamente “pro pobres” (Kakwani y otros, 2000). Posteriormente, se ha observado una coincidencia de opiniones, según las cuales estimular el crecimiento sirve para reducir la pobreza absoluta y las medidas específicas pueden mejorar la situación económica relativa de los pobres (Bourguignon, 2015). Por ello, el Banco Mundial introdujo el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que añadía a sus tradicionales conjuntos de medidas de ajuste la prestación (sobre la base de las leyes del mercado) de servicios de enseñanza primaria y de atención de la salud (UNCTAD, 2002), haciendo un mayor hincapié en la importancia del capital humano y la buena gobernanza económica (en particular la prestación efectiva de bienes públicos) como parte de un programa de crecimiento más inclusivo (Comisión de Crecimiento y Desarrollo, 2008)⁷. Esas perspectivas han encontrado eco en los numerosos y amplios llamamientos en los que se preconiza un aumento de la participación de la mujer en actividades remuneradas, especialmente en las actividades emprendedoras, como vía hacia un mayor crecimiento. Más recientemente, el Foro Económico Mundial (WEF, 2017) ha adoptado un enfoque similar en respuesta a los desafíos de la denominada cuarta revolución industrial. Preconiza un conjunto de medidas institucionales y de política económica que van más allá del crecimiento económico para centrarse en las

“personas y el nivel de vida”, haciendo hincapié en la educación, la capacitación y la protección en las formas atípicas de empleo.

En cambio, en la literatura clásica sobre el desarrollo, la interacción entre el crecimiento, el cambio estructural y la distribución de la renta se abordan directamente las presiones de exclusión en el proceso de desarrollo. Kuznets (1955) describe un término medio entre crecimiento y desigualdad en el transcurso de la transformación estructural: la industrialización y la urbanización primero generarían un aumento de la desigualdad antes de equilibrarse y dar paso a una mayor igualdad en un contexto posindustrial a medida que se reducen las presiones demográfica y tecnológica y otras presiones de exclusión y una distribución más equitativa del poder político. El modelo de economía dual de Arthur Lewis (1955) aborda el término medio entre crecimiento y desigualdad rechazando el supuesto de que todos los recursos se aprovechan al máximo y que los mercados son por su propia naturaleza perfectamente competitivos y transparentes, abriendo así la posibilidad de negociar los efectos distributivos. En cambio, otros autores sostenían que la “polarización” era una característica permanente de las fuerzas del mercado debido a sus fuertes tendencias a la acumulación

(Myrdal, 1970), las ventajas que podrían reportar las economías de escala y la dependencia del proveedor resultante de la creciente concentración de un mercado para los primeros en instalarse en un mercado, tanto dentro de un país como entre distintos países. Prebisch (1950) expuso cómo las brechas estructurales y tecnológicas entre los países podrían perpetuar, a través de unas relaciones de intercambio desiguales, el subdesarrollo en el Sur y al mismo tiempo fortalecer la prosperidad en el Norte. Hymer (1971) detectó unas tendencias a la estratificación similares que estaban vinculadas a la evolución de la empresa multinacional, por la que la división internacional del trabajo sería una imagen especular de la división del trabajo jerárquica y vertical que se establece en el seno de la empresa. Así pues, la pobreza mundial era considerada como una consecuencia de la divergencia en términos de renta entre países ricos y países pobres, así como de la captura política y de los recursos del Estado por una pequeña élite en los países en desarrollo (Myrdal, 1970), pero no como una fatalidad. Se asignó un importante papel a la adopción, tanto a nivel nacional como internacional, de políticas proactivas que permitiesen promover una mayor igualdad en cuanto elemento catalizador del desarrollo (véase, por ejemplo, Myrdal, 1970: 64; UNCTAD, 1964)⁸.

D. Trascender el debate sobre la oposición entre el comercio y la tecnología: el poder y la política

Es evidente que las estructuras institucionales y las políticas elegidas tienen una influencia determinante en los efectos distributivos, habida cuenta de los intereses contrapuestos y la desigual capacidad de negociación en las economías tanto desarrolladas (Levy y Temin, 2007; Jaumotte y Osorio Buitron, 2015; Stiglitz, 2015; Atkinson, 2015) como en desarrollo (Cornia y Martorano, 2012; Milanovic, 2016). Esta capacidad relativa implica que la polarización económica dentro de un país, así como entre países, y en torno a varios ejes (perceptores de salarios y beneficios, trabajadores calificados y no calificados, acreedores y deudores, e intereses financieros e intereses industriales) no puede abordarse adecuadamente desde un único enfoque que, o bien pone el acento en el comercio, o bien en el cambio tecnológico (TDR 1997; TDR 2012). En particular, los efectos de esos cambios no pueden estudiarse aislados de los entornos macroeconómico e institucionales en los

que los diferentes grupos expresan sus pretensiones y negocian sobre los resultados. En el presente *Informe* se sostiene además que el funcionamiento de la economía mundial y de las economías nacionales están estrechamente vinculados a las fuentes acumulativas del poder de mercado, que se ve aumentado por ciertas políticas, incluidas las que han ayudado a impulsar los beneficios a expensas de los salarios. Esta circunstancia ha dado lugar a regímenes de crecimiento inestables, impulsados por el aumento de los niveles de deuda, y hace que cobre mayor fuerza al argumento de que la hiperglobalización ahora está íntimamente vinculada a la financiarización de la actividad económica y a los simultáneos aumentos de la desigualdad de renta dentro una economía y entre países.

Desde la crisis financiera de 2008-2009, los investigadores han prestado cada vez una mayor atención a los vínculos entre polarización e inestabilidad, en

parte porque es cada vez más frecuente considerar la desigualdad como uno de los factores que ocasionaron esa crisis (Stiglitz, 2012; Stockhammer, 2015). *El capital en el siglo XXI* de Thomas Piketty se ha convertido en el opus principal de este incipiente canon y, pese a sus deficiencias metodológicas (Galbraith, 2014; Rowthorn, 2014; O’Sullivan, 2015), ha reorientado el debate sobre la desigualdad desde el escalón más bajo (pobreza extrema) hacia el 1% de los perceptores de mayores ingresos. Esto, a su vez, ha despertado el interés por las causas económicas sistémicas del aumento de la desigualdad. Además, al colocar nuevamente en el debate la cuestión de la riqueza, Piketty ha hecho que cobre de nuevo vida el aforismo de la economía política de Adam Smith (tomado de Thomas Hobbes) según el cual la riqueza es poder y —por extensión— que una distribución de la riqueza cada vez más desigual puede probablemente crear asimetrías en el poder político y con ello un diseño de políticas favorable a los intereses de los que se sitúan en la parte más alta de la escala de ingresos⁹.

La cuestión del poder económico —su distribución, dinámica, usos y consecuencias— es un tema implícito y a veces explícito del *Informe*. El constante poder del sector financiero para influir y sacar rédito de las políticas y regulaciones nacionales, así como de las normas y estructuras internacionales, ha sido objeto de un profundo examen en anteriores *Informes*, en concreto, en los epígrafes que versan sobre la globalización impulsada por las finanzas. Este poder ha contribuido a crear un clima de represión salarial,

que, a su vez, ha repercutido en los patrones de consumo e inversión. El consiguiente sobreendeudamiento genera situaciones de estancamiento y recesión. Sin embargo, estas no pueden corregirse mediante un gasto público equivalente debido a que siempre prima el objetivo de la austeridad fiscal. En sí mismo este enfoque es reflejo de la persistente capacidad del sector financiero de influir en la elección de las políticas públicas. Las estructuras asimétricas de poder (tal como se manifiestan en las desigualdades relacionales, como las que tienen que ver con la discriminación de género) pueden segmentar el mercado de trabajo y otros mercados y con ello afectar a los procesos macroeconómicos, como se verá en el capítulo IV. El carácter del cambio tecnológico (por ejemplo, la promoción de sistemas de producción más automatizados) y sus efectos tienden a ser considerados como una onda externa que afecta a las economías y las sociedades en modos que estas no pueden controlar, como se verá con mayor detalle en el capítulo III. Sin embargo, como se sugiere en ese capítulo, la naturaleza de ese cambio y sus consecuencias se ven afectadas por las políticas y los procesos en el seno de las economías, que, a su vez, se ven impulsados por las dinámicas de poder en el interior de los países y entre países. Por último, el poder de las empresas en general —tanto el poder de mercado propiamente dicho como la posibilidad de percibir diferentes tipos de ingresos— desempeña un papel importante al influir en la formulación de las políticas económicas y al configurar los patrones macroeconómicos y los efectos distributivos, como se verá en el capítulo VI.

E. Mercados e inclusividad

Desde la crisis financiera mundial de 2008-2009, conseguir que la hiperglobalización sea más inclusiva se ha convertido en el nuevo mantra en los círculos que se ocupan de las políticas económicas en los planos nacional e internacional y ha adquirido un carácter aún más apremiante a raíz de una serie de crisis políticas imprevistas en 2016. En parte porque esa crisis desmontó el mito de unos mercados eficientes y con capacidad para corregirse a sí mismos, los encargados de formular políticas se han vuelto más abiertos para abordar las “imperfecciones del mercado” y contemplar medidas más radicales para atenuar la tendencia autodestructiva de algunos mercados (Wolf, 2016). Sin embargo, lo que se ha pretendido con gran parte de la agenda de la inclusividad, especialmente cuando

se hace extensiva a los países en desarrollo, es reactivar una serie de políticas e iniciativas destinadas a estimular los mercados a nivel local.

Como se señaló anteriormente, la decepción con los programas de ajuste estructural propició la formulación de una agenda que pretendía superar el Consenso de Washington con el fin de incluir de manera más directa la problemática de la pobreza en los procesos de creación de riqueza impulsados por el mercado. No cabe duda de que hablar de un “capitalismo más inclusivo” ayudó a flexibilizar en cierta medida el debate sobre políticas, pero también supuso repensar la condición de los pobres de los países en desarrollo como empresarios en ciernes.

La resurrección del empresario como catalizador en el proceso de desarrollo aprovecha las ideas de una línea de pensamiento del proyecto neoliberal que bebe de las fuentes de la doctrina económica de la escuela austriaca (Easterly, 2014)¹⁰.

Uno de los primeros en aludir a este capitalismo inclusivo de emprendimiento fue el economista peruano Hernando de Soto (1986), que considera a los pobres como unos “empresarios en potencia”, que se ven frustrados por la indiferencia de los burócratas y el exceso de regulación. El economista peruano sugiere que, si hubiese alguna manera de desmontar estas regulaciones y se fortaleciesen los derechos de propiedad, desaparecerían rápidamente la pobreza y el desempleo. Esta idea tuvo el respaldo de Muhammad Yunus, el economista bangladesí formado en Estados Unidos que posteriormente recibiría el Premio Nobel de la Paz junto con el emblemático Banco Grameen, que él mismo fundó en 1983. Yunus se centró más en las limitaciones financieras que pesan sobre la iniciativa empresarial y afirmó que los pobres (y en particular las mujeres pobres) tan solo necesitaban un pequeño préstamo (microcrédito) que les permitiese establecerse o ampliar sus microempresas informales —o actividades de trabajo por cuenta propia— para escapar de la pobreza.

Con la ayuda de una serie de organismos de asistencia internacionales y organizaciones benéficas, junto con la capacidad persuasiva de los argumentos de igualdad de género que caracterizaba a la mayoría de estos enfoques, la idea del alivio la pobreza en cuanto problema de “micromotivación” rápidamente cobró mayor fuerza. Se promovió el microcrédito, además de una serie de ideas basadas en “enfoques ascendentes” concebidos para incluir más eficazmente a los pobres en la creación y gestión de sus propias soluciones a la pobreza y la exclusión social. Se empezó a preconizar el “capitalismo inclusivo” mediante la promoción de conceptos como el emprendimiento social y las empresas sociales (Borzaga y Defourny, 2001), el capital social (Woolcock y Narayan, 2000), el concepto de “base de la pirámide” (Prahalad y Hart, 2002), las cadenas de valor inclusivas (OECD y World Bank, 2015), la inclusión financiera (World Bank, 2014) y, más recientemente, las innovaciones impulsadas por las TIC aplicadas a las actividades financieras locales, concepto también conocido como “inclusión financiera digital” (Klapper y Singer, 2014).

La sencillez de esas innovaciones ha contribuido a ampliar la escala y el alcance de la idea del

“capitalismo inclusivo”, pero sorprendentemente con poco rigor analítico y sin una cuidadosa evaluación empírica. El uso de una narrativa de género en defensa de ese enfoque se examina con mayor detenimiento en el capítulo IV del presente *Informe*. No obstante, se ha observado que la idea original de la iniciativa empresarial individual, en particular, la basada en el microcrédito, presenta una serie de defectos fundamentales y que su historial de logros en la reducción de la pobreza es “subestándar”. Esto ha propiciado que muchas instituciones y países hayan sometido esta idea a una nueva evaluación o la hayan abandonado (Bateman, 2010; Roodman, 2011; Bateman y otros, de próxima publicación; Bateman y Maclean, 2017).

En concreto, los *tipos* de empresas creadas por particulares con la ayuda del microcrédito no son, por lo general, de los que impulsan la generación de empleo —de hecho, casi siempre suprimen puestos de trabajo— ni tampoco crean una trayectoria de desarrollo local sostenible y equitativa basada en la diversificación productiva (Reinert, 2007; Sustainable Livelihoods Foundation, 2016). El historial es igualmente pobre en la promoción de la igualdad de género o del empoderamiento económico de la mujer (Chant, 2016; Kabeer, 2005). De hecho, abundan las evidencias de que la intermediación de recursos financieros escasos para encauzarlos preferentemente hacia esas actividades a través de entidades de microcrédito en detrimento de otros tipos de actividades y empresas de mayor escala y a largo plazo lo que consigue en realidad es *bloquear* el proceso de desarrollo (Bateman, 2010; Bateman y Chang, 2012; Chang, 2010: 157–167). En cambio, como se sostiene en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, la iniciativa empresarial productiva en el Sur global comporta la creación de un núcleo de pequeñas y medianas empresas y de empresas más grandes interconectadas en el sector formal de la economía con capacidad para promover la modernización industrial y la transformación estructural. La creación de un gran número de nuevas microempresas en el sector informal podría parecer que fuese positivo para las distintas personas y programas que promueven la iniciativa empresarial de los particulares como una vía inmediata para salir de la pobreza o como medio para empoderar a la mujer, pero la consecuencia a largo plazo sobre el terreno es la de confinar de manera permanente a las comunidades pobres en las modalidades empresariales más improductivas, peor remuneradas y más autoexplotadoras¹¹. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta muchas de las

graves deficiencias del microcrédito al incluir esta modalidad en un paradigma más amplio de microfinanciación, que también incluía otros ámbitos, como el microahorro, el microseguro y el *microleasing*.

Esta perspectiva de la globalización inclusiva, que es esencialmente microeconómica, parece haber encontrado partidarios en algunos organismos de

asistencia, organizaciones benéficas y organizaciones no gubernamentales (Haering, 2017). Sin embargo, no acierta a abordar las causas más sistémicas de la exclusión resultantes del carácter inestable y polarizador de los mercados desregulados. En particular, no tiene en cuenta las nuevas fuentes de inseguridad e inequidad que han brotado en torno a la concentración del mercado y la extracción de rentas.

F. Rentas y rentistas

Dos grandes tendencias caracterizan a la era de la hiperglobalización: una masiva explosión de la deuda pública y privada, y la aparición de superélites vagamente definidas como el 1% de los perceptores de mayores ingresos. Estas tendencias se atribuyen al ensanchamiento de la brecha en la propiedad de activos financieros, en particular de instrumentos financieros a corto plazo, y al consiguiente crecimiento de las actividades financieras que, como James Tobin (1984) observó hace ya mucho tiempo, “generan unas elevadas recompensas en el sector privado que son de todo punto desproporcionadas con respecto a su productividad social”. Estamos en un mundo donde la extracción de rentas ha llegado a ser un factor mucho más predominante en la desigualdad de ingresos.

El papel del rentismo arrastra una larga y controvertida historia intelectual. Algunos consideran que el rentismo es un vestigio del feudalismo que refleja no mucho más que un robo legal que sirve para costear el tren de vida de nueva clase ociosa; otros consideran que es el factor desencadenante del progreso tecnológico mediante un proceso de destrucción creativa o como la merecida recompensa de un talento o una capacidad única en su género que enriquece nuestra cultura. Sin embargo, tanto la escuela clásica como la neoclásica coinciden en que cuando los rentistas (es decir, los que viven de grandes ingresos fijos que obtienen por ser titulares de un derecho de propiedad y por tener un control institucional y político sobre activos físicos y financieros) tienen primacía sobre los emprendedores que, asumiendo los riesgos, actúan movidos por la expectativa de un lucro fruto de una inversión real e innovadora, los resultados son “improductivos”, “distorsionadores” y estáticos. La lucha de los rentistas por obtener una tajada mayor del pastel siempre se impondrá sobre toda iniciativa empresarial que persiga hacerlo más grande. Como señala Stiglitz (2015: 141), el rentismo significa

“obtener ingresos, no como una recompensa por crear riqueza, sino por apropiarse de la parte del león de la riqueza que de cualquier manera se habría generado”, relacionando así el análisis del aumento de la desigualdad con toda una serie de estrategias que de una u otra manera tratan de abusar del sistema antes que contribuir a su desarrollo.

Gran parte de este debate se ha centrado en el sector financiero. Keynes ya vaticinó “la eutanasia del rentista”, que describió como “el poder opresivo acumulado por el capitalista para explotar el valor-escasez del capital”, facultad que consideraba que era “afuncional”. Keynes en su optimismo parte del supuesto de que una política monetaria de bajos tipos de interés a largo plazo, junto con una socialización gradual de la inversión, permitiría constituir un *stock* de capital lo suficientemente grande como para hacer inviable que el capital generase ingresos (fijos) en forma de rentas económicas. Sin embargo, en los debates más recientes se ha identificado a una nueva generación de rentistas procedentes del sector financiero. En un estudio trascendental sobre la crisis del ahorro y el crédito en los Estados Unidos, Akerlof y Roemer (1993) explicaron cómo podía utilizarse el “saqueo” para extraer valor y también señalaron que podía convertirse en una estrategia muy generalizada de manipulación de los mercados, como cuando, por ejemplo, los directivos de una empresa provocaban deliberadamente la quiebra de la sociedad para maximizar sus propias ganancias. Black (2005) y Galbraith (2014) indican que el fraude fue uno de los factores principales que desencadenó la crisis financiera de 2008 y que fue posible por la desregulación de los mercados. Por lo general, las empresas que adoptan estrategias depredadoras “pueden rápidamente llegar a dominar los mercados, utilizando su aparente éxito financiero para atraer capitales, aumentar su cotización en el mercado y crecer mediante fusiones

y adquisiciones” (Galbraith, 2015: 160) Al mismo tiempo, no dejan de aparecer evidencias de que las empresas de las economías desarrolladas, aunque también de algunas economías emergentes, están dejando de reinvertir beneficios para dedicarlos a distribuir dividendos, recomprar acciones y realizar adquisiciones con el fin de provocar un incremento del precio de la acción y recompensar al personal de alta dirección (Lazonick, 2016; *TDR 2016*).

En estos últimos años, se ha intentado en varias ocasiones estimar la magnitud de los ingresos de los rentistas. Power y otros (2003) definieron esos ingresos como los beneficios obtenidos por sociedades que eminentemente se dedican a la intermediación financiera más los rendimientos en concepto de intereses no financieros obtenidos por todas las unidades institucionales residentes no financieras y no públicas y observaron que ya era una tendencia creciente en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) a fines del decenio de 1970. Sin embargo, su análisis se detiene en 2000. Seccareccia y Lavoie (2016) detectan una tendencia más prolongada en el caso del Canadá y los Estados Unidos, aunque emplean una definición de clase rentista que es ligeramente más restrictiva (tomada de Keynes), según la cual se trata de propietarios de activos financieros de bajo riesgo. Observan que desde fines de los años setenta se produce un aumento extremadamente pronunciado de los ingresos de los rentistas, seguido por una fuerte caída a finales del decenio de 1990 y posteriormente un período de fluctuación en torno a una tendencia positiva hasta la crisis financiera de 2008. Desde una perspectiva de cariz más microeconómico, Phillipon y Resheff (2009) muestran que una buena parte del drástico aumento de las remuneraciones salariales en términos relativos del sector financiero de los Estados Unidos a partir de mediados de los años ochenta cabe atribuirla a las rentas económicas y no al nivel educativo ni a los atributos o capacidad profesionales. Este hecho también puede ayudar a explicar el fracaso de los

reguladores para poner coto al fraude que llega a ser una característica inherente del sector a lo largo de este período. Las consecuencias distributivas de las estrategias rentistas se manifestaron de manera más amplia en la crisis financiera de 2008-2009 a través de la socialización de pérdidas, que en gran medida tuvo que pagar el 90% más pobre de la población y la carga excesivamente pesada que tuvieron que soportar los segmentos de ingresos más bajos. Así, a esta socialización hay que sumar la privatización de beneficios anteriores.

Sin embargo, se ha prestado menos atención a las formas en que las empresas no financieras se han convertido en expertos en la utilización de estrategias rentistas para fortalecer sus beneficios. De hecho, los rendimientos financieros constituyen solo una parte de las rentas si nos atenemos a esta amplia definición. Una parte considerable de las rentas económicas también proceden de los monopolios o cuasi monopolios creados por los derechos de propiedad intelectual (DPI), en tanto que otras podrían definirse como “rentas políticas” devengadas por la capacidad de influencia en determinados aspectos particulares de las políticas públicas que de alguna manera favorecen desproporcionadamente a determinados actores. La evidencia más reciente pone de manifiesto una creciente concentración del mercado en varios sectores, tanto a nivel nacional como internacional, lo que ha reavivado el interés por los vínculos entre el poder de mercado, el rentismo y la desigualdad de ingresos. La concentración del mercado y la extracción de rentas pueden alimentarse mutuamente y desembocar en la “competición por llevarse la mayor parte” en que se ha convertido en una parte visible del entorno empresarial, al menos en algunas economías desarrolladas. Esta situación propicia que las diferencias dentro de una misma empresa sean un elemento cada vez más importante del relato del aumento de la desigualdad (Bloom, 2017). Estas cuestiones se examinan con más detenimiento en el capítulo VI del presente *Informe*.

G. De la (hiper)globalización inclusiva a un nuevo pacto mundial

En el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* del presente año se examinan tres fuentes evidentes de exclusión: i) la automatización de la producción, en particular la robotización y el peligro de que esta ocasione una “desvitalización” del factor trabajo humano; ii) la segmentación de los mercados de

trabajo, en particular en lo que respecta a la dimensión de género, que amenaza con provocar una “carrera de igualación a la baja”, y iii) las estrategias adoptadas por las empresas para consolidar su control sobre los mercados, en particular por las empresas no financieras, junto con la creciente “extracción de

rentas”. Cada una de ellas plantean una serie de problemas propios y diferenciados a los responsables de las políticas, tanto de los países desarrollados como en desarrollo, que tratan de obtener resultados más inclusivos. Sin embargo, todas están conectadas entre sí por la desregulación de los mercados y un control más firme de los activos, a lo que hay que sumar las asimetrías en el poder de mercado, que son un potente factor de crecimiento de la desigualdad.

A la vista de todo ello es evidente que el tránsito de la hiperglobalización a una economía inclusiva no puede consistir simplemente en potenciar el capital humano, colmar las lagunas de información, perfeccionar los incentivos, asegurar un mejor suministro de bienes públicos —especialmente la educación—, conceder créditos a los pobres y fortalecer la protección del consumidor. Exige, en cambio, un programa más exigente e integral, en el que se aborden las asimetrías a nivel mundial y nacional en la movilización de recursos, los conocimientos tecnológicos, el poder de mercado y la influencia política asociados a la hiperglobalización, que generan y perpetúan los efectos de exclusión.

Ese enfoque reforzaría la agenda de los ODS donde se preconiza abordar la desigualdad de ingresos, tanto dentro de los países como entre países, junto con una sólida narrativa sobre cuya base puedan concebirse, combinarse y aplicarse medidas de política económica. En el presente *Informe* se señala que los elementos de esa narrativa pueden encontrarse en el mandato constituyente de la UNCTAD de 1964 (sección I, párrafo 1), a saber: “buscar un sistema mejor y más eficaz de cooperación económica internacional que haga desaparecer la división del mundo en zonas de pobreza y zonas de abundancia y que traiga la prosperidad a todos”. Esta pretensión se fundamentaba en el reconocimiento de que el “progreso social y el económico han de ir juntos. Si persisten los privilegios, la riqueza y la pobreza extremas y la injusticia social, no podrá alcanzarse el objetivo del desarrollo”.

Mucho han cambiado las cosas desde 1964 por lo que se refiere a la capacidad humana y productiva acumulada en los países en desarrollo, la inserción de estos países en la economía mundial, los tipos de vulnerabilidades económicas que enfrentan y el espacio de políticas que pueden aprovechar como ayuda para ascender por la escalera del desarrollo. Sin embargo, el verdadero internacionalismo, tanto ayer como hoy, sigue fundamentándose en el nacionalismo responsable, por lo que encontrar el justo

punto de equilibrio sigue siendo una parte esencial de toda agenda multilateral que se considere seria. Hoy, como también hace 50 años, lograr la prosperidad para todos en un mundo interdependiente sigue obligándonos a prestar una gran atención a los sesgos, las asimetrías y las deficiencias de una gobernanza mundial que pueden impedir el logro de resultados inclusivos y sostenibles.

Teniendo esto presente, un “nuevo pacto mundial” es una narrativa sobre la que se pueda conformar una agenda alternativa de inclusividad (UNCTAD, 2011). El *New Deal* original que se puso en marcha en los Estados Unidos en los años treinta y que posteriormente fue calcado en otros países del mundo industrializado, en particular después del fin de la Segunda Guerra Mundial, abrió una nueva vía de desarrollo con tres componentes estratégicos generales: recuperación, redistribución y regulación. Si bien estos componentes propiciaron que la política económica adoptase unas metas concretas adaptadas a unas circunstancias económicas y políticas particulares, hicieron que la domesticación del sector financiero se convirtiera en la ruta común hacia el éxito al recorrer esa vía. Franklin D. Roosevelt, en su discurso de 1944 ante el Congreso de los Estados Unidos añadió, aunque más tardíamente, otro ambicioso conjunto de derechos económicos como broche de oro del plan con el fin de lograr la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos en la posguerra. Entre ellos figuraban el derecho a un empleo útil y remunerado, el derecho a la seguridad económica en todas las etapas de la vida, el derecho a la competencia leal, el derecho a una vivienda digna, una atención médica adecuada, una buena salud y una buena educación.

La administración de Roosevelt también pretendió desarrollar un tipo muy diferente de agenda de cooperación internacional, en particular con América Latina, que finalmente sirvió de base, aunque descafeinada, para las negociaciones que culminaron con la creación del sistema de Bretton Woods (Helleiner, 2014). Al principio ese sistema promovió las aspiraciones del *New Deal* garantizando a los gobiernos nacionales un espacio de políticas en conjunción con una cooperación internacional reforzada para corregir los tipos de deficiencias del mercado que habían sido causantes de la inestabilidad del período de entreguerras; en particular, las fluctuaciones cambiarias desestabilizadoras, la escasez de liquidez internacional y la volatilidad de los flujos de capital. Sin embargo, las normas y regulaciones multilaterales eran incompletas y carecían de una dimensión más

inclusiva, dando paso a un multilateralismo parcial y tecnocrático y en buena parte cortado a la medida de la ventaja competitiva y los intereses de las empresas de los países desarrollados (*TDR 2014*).

El paso de una situación de globalización parcial a otra de hiperglobalización no ha traído aparejado un orden internacional más estable, seguro e inclusivo; además, el papel protagónico que se ha asignado a los mercados financieros no regulados no parece ser especialmente una medida idónea para conseguir los ODS. La forma en que se configure una agenda que se estructure en torno a la recuperación, la

regulación, la redistribución y los derechos dependerá, una vez más, de las circunstancias locales, por lo que los encargados de formular políticas tendrán que asegurarse de que disponen del espacio de políticas necesario. Sin embargo, los problemas concretos de la desigualdad y la inseguridad en el siglo XXI no los resolverán los países poniéndose a resguardo de las fuerzas económicas mundiales, sino más bien elevando los elementos del *New Deal* original al nivel mundial por coherencia con el carácter interdependiente del mundo contemporáneo. Algunos posibles elementos de esa agenda se examinan en el capítulo final del presente *Informe*. ■

Notas

- 1 Ya está en marcha una buena parte de la labor estadística, en particular la que permitirá medir indicadores específicos como los del crecimiento inclusivo (Anand y otros, 2016) y el desarrollo inclusivo (WEF, 2017).
- 2 El uso generalizado de los tipos de cambio en paridad de poder adquisitivo (PPA) como deflactor adecuado para realizar comparaciones, por ejemplo, no está exento de problemas graves (véase Pogge y Reddy, 2002; Ghosh, 2008 y 2013; Reddy y Lahoti, 2016).
- 3 Sin duda, esta situación es en parte reflejo del predominio del pensamiento económico convencional, que durante mucho tiempo ha sostenido que para mejorar el bienestar de las personas los problemas de distribución son una distracción de la principal tarea, que es aumentar el tamaño del pastel. La teoría neoclásica tradicional de la distribución de la renta, así como la teoría del capital humano, que es su variante más reciente, parte del supuesto de que la remuneración de los factores de producción coincide exactamente con su contribución marginal y que estos están sujetos a las leyes de la oferta y la demanda. Véase Folbre, 2016, para un análisis y crítica.
- 4 En cambio, no se observan muchas dudas en atribuir a la apertura del comercio grandes beneficios. Un ejemplo reciente figura en Hufbauer y Lu, 2017, y un análisis crítico en Baker, 2017.
- 5 Autor y otros (2015) indican que, al menos en el caso de los Estados Unidos, los efectos del comercio y la tecnología son diferentes según el sector y el momento, y que en los años noventa y el primer decenio de 2000 el comercio igualaba, como mínimo, a la tecnología como posible fuente de disrupción (véase también Wood, 2017).
- 6 Esos vínculos se vuelven a plantear en IMF, 2017.
- 7 A los primeros neoclásicos, como Marshall y Pigou, por ejemplo, les preocupaba que las clases trabajadoras no pudiesen ahorrar lo suficiente para poder sobrevivir durante los períodos de desempleo y la vejez. Se consideraba esta incapacidad como una forma de “una conducta irracional” y una falta de previsión o autocontrol (Peart, 2000). Se consideraba que la educación era la cura y que, una vez conseguida, no habría necesidad de ninguna nueva intervención del Estado. La persistencia de la influencia de ese pensamiento aún puede observarse en muchas de las publicaciones sobre el capital humano.
- 8 En una serie de recientes trabajos de investigación se apoya el concepto de una relación de causalidad bidireccional entre crecimiento e igualdad (véase, por ejemplo, Ostry y otros, 2014; Cingano, 2014), aunque se cuestionan sus resultados (véase Kolev y Niehues, 2016, donde se analiza la cuestión).
- 9 Smith (1776) dejó bien claro que no se trataba de un vínculo directo al afirmar lo siguiente: “Como afirma Hobbes, la riqueza es poder. Sin embargo, la persona que, o bien consigue o hereda una gran fortuna, no necesariamente consigue o hereda poder político alguno, sea este civil o militar. Puede que su fortuna le proporcione los medios para conseguir ambos, pero su mera posesión no le confiere necesariamente ninguno de ellos”. Sobre los efectos en la práctica de la política predatoria, véase Hacker y Pierson, 2010; y Galbraith, 2008.
- 10 Sobre la evolución y las limitaciones de la narrativa del fomento de la iniciativa empresarial, véase Nightingale y Coad, 2013, y Naude, 2013.
- 11 De hecho, algunos antropólogos y especialistas en economía laboral son desde hace mucho tiempo conscientes de estas y otras deficiencias de la tesis de la iniciativa empresarial individual que incorpora la narrativa del “capitalismo inclusivo” (véase, por ejemplo, Breman, 2003; Davis, 2006; Standing, 2016; véase también UNCTAD, 2015: 97-98).

Bibliografía

- Akerlof GA and Roemer PM (1993). Looting: The economic underworld of bankruptcy for profit. Brookings Papers on Economic Activity No. 2, Brookings Institution, Washington, DC.
- Atkinson AB (2015). *Inequality: What can be Done?* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Anand R, Mishra S and Peiris SJ (2016). Inclusive growth: Measurement and determinants. Working Paper No. 13/135, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Autor DH, Dorn D and Hanson GH (2015). Untangling trade and technology: Evidence from local labour markets. *The Economic Journal*, 125 (584): 621–646.
- Baker D (2017). The trade deniers. CEPR Beat the Press (blog), 15 May. Centre for Economic and Policy Research, Washington, DC.
- Baldwin R (2016). *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Bateman M (2010). *Why Doesn't Microfinance Work? The Destructive Rise of Local Neoliberalism*. London, Zed Books.
- Bateman M and Chang H-J (2012). Microfinance and the illusion of development: From hubris to nemesis in thirty years. *World Economic Review*, 1: 13–36.
- Bateman M and Maclean K, eds. (2017). *Seduced and Betrayed: Exposing the Contemporary Microfinance Phenomenon*. Albuquerque, NM, University of New Mexico Press.
- Bateman M, Kozul-Wright R and Blankenburg S, eds. (forthcoming). *The Rise and Fall of Global Micro-credit: Development, Debt and Disillusion*. London, Routledge.
- Black WK (2005). The Best Way to Rob a Bank is to Own One: How Corporate Executives and Politicians Looted the S&L Industry. Austin, TX, University of Texas Press.
- Bloom N (2017). Corporations in the age of inequality. *Harvard Business Review*. Available at: <https://hbr.org/cover-story/2017/03/corporations-in-the-age-of-inequality>.
- Borzaga C and Defournay J (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. London, Routledge.
- Bourguignon F (2015). *The Globalization of Inequality*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Breman J (2003). The Labouring Poor in India: Patterns of Exploitation, Subordination and Exclusion. Oxford, Oxford University Press.
- Chang H-J (2010). *23 Things They Don't Tell You About Capitalism*. New York, NY, Bloomsbury Press.
- Chant S (2016). Women, girls and world poverty: Empowerment, equality or essentialism? *International Development Planning Review*, 38(1): 1–24.
- Cingano F (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. Social, Employment and Migration Working Papers No. 163, OECD Publishing, Paris.
- Cobham A, Schlogl L and Sumner A (2015). Inequality and the tails: The Palma Proposition and Ratio revisited. Working Paper No. 143. United Nations, Department of Economics and Social Affairs (UN DESA), New York, NY.
- Cornia A and Martorano B (2012). Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010. Discussion Papers No. 210, UNCTAD, Geneva.
- Davis M (2006). *Planet of Slums*. London, Verso.
- De Soto H (1986). *El Otro Sendero: La Revolución Informal*. Lima, Editorial El Barranco.
- Dollar D and Kraay A (2001). Growth is good for the poor. Policy Research Department Working Paper No. 2587, World Bank, Washington, DC.
- Easterly W (2014). *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and Forgotten Rights of the Poor*. New York, NY, Basic Books.
- Economist* (2016). Why they are wrong. 1 October.
- Emmot B (2017). Literary life: It is time for a new liberal lexicon. *Financial Times*. 15 March.
- Felipe J, Kumar U and Galope R (2014). Middle-income transitions: Trap or myth? Working Paper Series No. 421, Asian Development Bank, Manila.
- Folbre N (2016). Just deserts? Earnings inequality and bargaining power in the U.S. economy. Working Paper No. 2016-10, Washington Centre for Equitable Growth, Washington, DC.
- Galbraith JK (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. New York, NY, Free Press.
- Galbraith JK (2014). *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*. New York, NY, Simon and Schuster.
- Galbraith JK (2016). *Inequality: What Everyone Needs to Know*. Oxford, Oxford University Press.
- Ghosh J (2008). Growth, macroeconomic policies and structural change. Discussion Paper, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva.
- Ghosh J (2013). Country income shares in PPP. Triple Crisis blog – Global Perspectives on Finance, Development and Environment. Available at: <http://triplecrisis.com/country-income-shares-in-ppp/> (accessed on 12 May 2017).
- Hacker JS and Pierson P (2010). *Winner-take-all Politics: How Washington Made the Rich Richer -- and Turned its Back on the Middle Class*. New York, NY, Simon and Schuster.

- Haering N (2017). How India became Bill Gates' guinea pig: A conspiracy as recounted by the main actors. *Norbert Häring - Money and More Blog*, 21 February. Available at: <http://norberthaering.de/en/32-english/news/784-gates-india-demonetization>.
- Helleiner E (2014). *Forgotten Foundations of Bretton Woods: International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Hymer S (1971). The multinational corporation and the law of uneven development. In: Bhagwati JN, ed. *Economics and World Order: From the 1970's to the 1990's*. New York, NY, Macmillan: 113–140.
- Hufbauer G and Lu Z (2017). The payoff to America from globalization: A fresh look with a focus on the costs to workers. Policy Brief No. 17–16, Peterson Institute for International Economics (PIIE), Washington, DC.
- IMF (2007). *World Economic Outlook: Globalization and Inequality*. October, International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF (2017). *World Economic Outlook: Gaining Momentum*. April, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Jaumotte F and Osorio Buitron C (2015). Inequality and labour market institutions. Staff Discussion Note No. 15/14, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Kabeer N (2005). Is microfinance a “magic bullet” for women's empowerment? Analysis of findings from South Asia. *Economic and Political Weekly*, 40(44–45): 4709–4718.
- Kakwani N, Prakash B, and Son H (2000). Growth, inequality, and poverty: An introduction. *Asian Development Review*, 18(2): 1–21.
- Klapper L and Singer D (2014). The opportunities of digitizing payments. World Bank, Washington, DC.
- Kohler P and Storm S (2016). CETA without blinders: How cutting ‘trade costs and more’ will cause unemployment, inequality and welfare losses. Working Paper No. 16-03, Global Development and Environment Institute (GDAE), Tufts University, Medford, MA.
- Kolev G and Niehues J., (2016). The Inequality-Growth Relationship: An Empirical Reassessment. IW, Köln. Available at: <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-reports/beitrag/galina-kolev-judith-niehues-the-inequality-growth-relationship-273596>.
- Kuznets S (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1): 1–28.
- Lagarde C (2016). Boosting growth and adjusting to change. Remarks by Christine Lagarde, Managing Director of the IMF, at Northwestern University, 28 September. Available at: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2016/09/27/AM16-SP09282016-Boosting-Growth-Adjusting-to-Change>.
- Lazonick W (2014). Profits without prosperity. *Harvard Business Review*, September. Available at: <https://hbr.org/2014/09/profits-without-prosperity>.
- Levy F and Temin P (2007). Institutions and inequality in 20th century America. Working Paper No. 13106, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lewis A (1955). *The Theory of Economic Growth*. Homewood, IL, Richard D. Irwin.
- Mazower M (2012). *Governing the World: The History of an Idea, 1815 to the Present*. New York, NY, Penguin Books.
- Meek J (2017). Sommerdale to Skarbimiertz. *London Review of Books*, 39(8), 20 April: 3–15.
- Mishel L (2011). Education is not the cure for high unemployment or for income inequality. Briefing Paper No. 286, Economic Policy Institute, Washington, DC.
- Milanovic B (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Myrdal G (1970). *The Challenge of World Poverty: A World Anti-Poverty Programme in Outline*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Naude W (2013). Entrepreneurship and economic development: Theory, evidence and policy. IZA Discussion Paper No. 7507, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Nightingale P and Coad A (2013). Muppets and gazelles: Political and methodological biases in entrepreneurship research. *Industrial and Corporate Change*, 23(1): 113–143.
- O'Sullivan MA (2015). A confusion of capital in the United States. In: Hudson P, Tribe K, eds. *The Contradictions of Capital in the Twenty-First Century: The Piketty Opportunity*. Newcastle-upon-Tyne, Agenda Publishing: 131–161.
- OECD and World Bank (2015). Inclusive global value chains: Policy options in trade and complementary areas for GVC Integration by small and medium enterprises and low-income developing countries. Organisation for Economic Co-operation and Development and World Bank, Paris and Washington, DC.
- OECD and World Bank (2016). The squeezed middle-class in OECD and emerging countries: Myth and reality. Issues Paper, Organisation for Economic Co-operation and Development and World Bank, Paris.
- Ostry JD, Berg A and Tsangarides CG (2014). Redistribution, inequality, and growth. Staff Discussion Note No. 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Peart SJ (2000). Irrationality and intertemporal choice in early neo-classical thought. *Canadian Journal of Economics*, 33 (1): 175–189.
- Palma G (2011). Homogeneous middles vs heterogenous tails, and the end of the inverted-U: The share of the rich is what it's all about. *Development and Change*, 42(1): 77–153.
- Phillipon T and Resheff A (2009). Wages and human capital in the U.S. financial industry: 1909–2006.

- Working Paper No. 14644, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Picketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Pogge T and Reddy SG (2002). How not to count the poor. Barnard College, New York, NY. Available at: <https://ssrn.com/abstract=893159> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.893159>.
- Power D, Epstein G and Abrena M (2003). Trends in the rentier income share in OECD countries, 1960–2000. Working Papers No. 58a, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Prahalad CK and Hart SL (2002). The fortune at the bottom of the pyramid. *Strategy and Business* (26): 1–14.
- Prebisch R (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*. United Nations publication. Sales No. 1950.II.G.2. Lake Success, NY.
- Reddy S and Lahoti R (2016). \$1.90 a day: What does it say? *New Left Review* 97, January-February.
- Reinert ES (2007). *How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor*. New York, NY, Public Affairs.
- Roodman D (2011). Due diligence: An impertinent inquiry into microfinance. Center for Global Development, Washington, DC.
- Rowthorn R (2014). A note on Piketty's Capital in the Twenty-first Century. *Cambridge Journal of Economics*, 38(5): 1275–1284.
- Schmitt J, Shierholz H and Mishel L (2013). Don't blame the robots: Assessing the job polarization explanation of growing wage inequality. Working Paper, Economic Policy Institute (EPI)-Center for Economic Policy Research (CEPR), Washington, DC.
- Seccareccia M and Lavoie M (2016). Income distribution, rentiers, and their role in a capitalist economy: A Keynes–Pasinetti perspective. *International Journal of Political Economy*, 45(3): 200–223.
- Smith A (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, Strahan and Cadell.
- Standing G (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay*. London, Biteback Publishing Ltd.
- Stedman Jones G (2004). *An End to Poverty? A Historical Debate*. London, Profile Books.
- Stiglitz JE (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton and Co.
- Stiglitz JE (2015). Inequality and economic growth. *Political Quarterly*, 86(S1): 134–155.
- Stockhammer E (2015). Rising inequality as a cause of the present crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 39(3): 935–958
- Sustainable Livelihoods Foundation (2016). South Africa's informal economy: Research findings from nine townships. Cape Town.
- Temin P (2017). *The Vanishing Middle Class: Prejudice and Power in a Dual Economy*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Tobin J (1984). On the efficiency of the financial system. *Lloyds Bank Review*, 153: 1–15.
- UNCTAD (1964). *Towards a New Trade Policy for Development: Report by the Secretary-General of the United Nations Conference on Trade and Development*. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa Report 2002: From Adjustment to Poverty Reduction – What is New?* United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.18. New York and Geneva.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII: Development-led Globalization: Towards Sustainable and inclusive Development Paths*. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015). *Least Developed Countries Report: Transforming Rural Economies*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.7. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report, 1995*. United Nations publication. Sales No. E.95.II.D.16. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997: Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations publication. E.14.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- Wilkinson R and Pickett K (2009). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London, Penguin Books.
- Wolf M (2016). Capitalism and democracy: The strain is showing. *Financial Times*. 30 August.
- Wood A (2017). How globalisation affected manufacturing around the world. *Vox* (CEPR's Policy Portal), 18 March.
- Woolcock M and Narayan D (2000). Social capital: Implications for development theory, research, and policy. *World Bank Research Observer*, 15(2): 225–249.
- World Bank (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. Washington, DC, World Bank.
- WEF (2017). *The Inclusive Growth and Development Report, 2017*. World Economic Forum, Geneva.



A. Introducción

Un factor determinante para un crecimiento inclusivo son las oportunidades de empleo y los ingresos que estas generan. Los economistas, los responsables políticos y el público han admitido desde hace tiempo que los cambios tecnológicos afectan en gran medida a las oportunidades de empleo. Históricamente, esos cambios han ofrecido modos novedosos de producción y consumo de bienes y servicios, han creado nuevos ámbitos de actividad económica rentables y han sostenido el aumento del nivel de vida. Al mismo tiempo, han liberado a las personas de trabajos penosos, repetitivos o peligrosos. Sin embargo, en cuanto a las prácticas y estructuras que regían la vida económica, el aspecto creativo de las nuevas tecnologías ha tenido efectos disruptivos, tales como la destrucción total de empresas, mercados y empleos, sin garantías de que las ganancias derivadas de los nuevos procesos compensaran totalmente esas pérdidas. Con el tiempo las consecuencias distributivas de las nuevas tecnologías dependen del alcance de las ulteriores oportunidades de empleo y del tiempo que tardan en materializarse. En gran parte, esto se debe a que las nuevas tecnologías no aparecen por arte de magia, sino que están incorporadas en los bienes de capital, las prácticas institucionales y las capacidades humanas y se difunden por esos mismos medios, de modo que su impacto está condicionado por las circunstancias macroeconómicas y las respuestas de política.

Muchos de los análisis sobre la manera de hacer que la hiperglobalización sea más inclusiva hacen hincapié en la inversión en la promoción del conocimiento y las capacidades como medio para encauzar el talento humano hacia las nuevas oportunidades asociadas a las tecnologías digitales (IMF, 2017). En este capítulo, se explica que la cuestión es más compleja y que, además de la inversión en educación, sigue siendo fundamental el marco general de políticas macroeconómicas y sectoriales para asegurar la proliferación de oportunidades viables de empleo con distintos grados de cualificación.

La historia económica reciente indica sin lugar a dudas que las innovaciones tecnológicas del pasado, como la máquina de vapor, la electricidad, el automóvil y la cadena de montaje, tuvieron efectos disruptivos y causaron, a corto plazo, pérdidas sustanciales de empleo y reducción de ingresos en algunos sectores y segmentos de la sociedad. Pero también muestra que, a largo plazo, estos efectos negativos se ven compensados con creces, a medida que los frutos de la innovación van poco a poco extendiéndose de un sector a otro, y acaban redundando en favor del conjunto de la economía cuando los trabajadores pasan a ocupar nuevos empleos mejor remunerados (Mokyr y otros, 2015). No obstante, queda por ver si esta historia sirve de orientación acerca de los efectos de la digitalización (Galbraith, 2014; Gordon, 2005).

La última ola de progresos tecnológicos se basa en la generación, el tratamiento y la difusión de información. Aunque tuvo su origen en las computadoras, ha cobrado una fuerza revolucionaria con los avances en el campo de los circuitos integrados. La posterior evolución tecnológica como consecuencia del considerable aumento de la potencia de computación, la aparición de unos productos audiovisuales cada vez más sofisticados y la inteligencia artificial, han propiciado la difusión de los macrodatos, la Internet de las cosas y las plataformas digitales de intercambio. La combinación de esas diferentes tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) constituye la revolución digital. Como las anteriores revoluciones tecnológicas, sus efectos se hacen sentir en la mayoría de los ámbitos de la vida económica y social, incluidas las oportunidades de empleo. En parte, la revolución radica en las posibilidades que ofrecen esas nuevas tecnologías de intensificar la automatización y transformar los procesos de producción. El rápido avance de la tecnología robótica, en particular, despierta la imaginación de los emprendedores y de los políticos, al tiempo que alimenta la ansiedad de gran parte de la población.

El cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige sin lugar a dudas utilizar el potencial de la revolución digital, a fin de que acelere el crecimiento de la productividad y propicie una expansión económica global más rápida y sostenible. Pero si el crecimiento de la productividad se logra gracias a una automatización que entraña pérdidas de empleo y erosión salarial, supondrá un riesgo para el cumplimiento de la Agenda, cuyo objetivo es promover la inclusividad creando más empleos y de mejor calidad.

La mayoría de los observadores que creen en el potencial transformador de la digitalización, aunque reconocen que el crecimiento de la productividad ha decaído en los últimos años, afirman que la mayor parte de las ganancias de productividad derivadas de la digitalización están por llegar, que los posibles efectos negativos no serán duraderos y que, en última instancia, habrá un aumento generalizado de las rentas del trabajo y el bienestar (por ejemplo, Brynjolfsson y McAfee, 2014). Desde la perspectiva de las ondas largas schumpeterianas, la situación actual corresponde a la etapa de destrucción de empleo, debida a la innovación en los procesos, que irá seguida de la innovación en los productos y la consiguiente creación de empleo (Nübler, 2016; Pérez, 2016). Otros observadores son más pesimistas y sostienen que la revolución digital es mucho más disruptiva que las anteriores olas de innovación tecnológica, porque los avances en los ámbitos de la inteligencia artificial y de la robótica permiten automatizar tareas cognitivas y no solo manuales, lo que sucede a un ritmo cada vez más rápido. Ante la creciente gama de aplicaciones profesionales de los robots y la aceleración de su difusión, la economía podría no tener suficiente tiempo para adaptarse y compensar la pérdida de empleos mediante la creación de trabajos nuevos y mejores (por ejemplo, Ford, 2015). Abundan los estudios e informaciones periodísticas que presentan un panorama alarmante en el que, con el tiempo, la tecnología destruye más empleos de los que crea e, incluso, hay quienes vaticinan un futuro sin empleo¹.

Otro problema está relacionado con los efectos distributivos de la “tormenta digital” (Galbraith, 2014). Muchas de las actividades que ya están digitalizadas siguen generando una corriente de ingresos que, habida cuenta de la vertiginosa caída del empleo, acaban en manos de un número reducido de personas en la cima de la cadena alimentaria digital, a menudo en regiones geográficas muy limitadas. En determinados

aspectos, la próxima generación de máquinas automáticas será mucho más duradera y es probable que su funcionamiento solo requiera un pequeño número de trabajadores muy cualificados, en lugar de la gran cantidad de trabajadores con distintos grados de cualificación que complementaban las anteriores innovaciones tecnológicas. Como consecuencia, la mayoría de los trabajadores no conseguirán ocupar empleos mejor remunerados adquiriendo mayor capacitación, sino que tendrán que competir por un número cada vez menor de puestos similares o aceptarán ocupaciones peor remuneradas (por ejemplo, Autor, 2015). Por consiguiente, el principal riesgo de la digitalización quizá no sea el desempleo, sino un futuro en el que el crecimiento de la productividad solamente redunde en beneficio de los propietarios de los robots y los titulares de los derechos de propiedad intelectual incorporados en ellos, así como de algunos trabajadores muy cualificados cuya adaptabilidad y creatividad para resolver problemas complementen la inteligencia artificial, en tanto que los demás se verán condenados al empleo precario y la “desigualdad automatizada”.

Ahora bien, el resultado del cambio tecnológico no depende de un proceso autónomo, sino que está conformado por las políticas y los incentivos económicos. La implantación de robots puede considerarse, al menos en algunos países, como una respuesta a la disminución de la población activa. Además, el ahorro de mano de obra que conlleva ha de considerarse en el contexto del retorno de las políticas de austeridad y la tendencia a la reducción de los costos laborales iniciada a principios de los años ochenta (*TDR 2010*).

Desde esta perspectiva más amplia, los efectos de la tecnología en el empleo y el ingreso están determinados en gran medida por las fuerzas macroeconómicas y reguladoras. La adopción de unas políticas macroeconómicas expansionistas adecuadas permitiría mitigar, si no evitar, las posibles consecuencias adversas de los avances tecnológicos en el empleo y los ingresos. Sin embargo, actualmente no existen tales políticas (capítulo I del presente *Informe*). Esta carencia supone que la novedad de la revolución digital no reside únicamente en su mayor alcance y rapidez, sino también en que se produce en un momento de escaso dinamismo macroeconómico en las economías desarrolladas y de estancamiento de la transformación estructural en muchas economías en desarrollo, lo que tiende a frenar la inversión necesaria para que la nueva tecnología cree nuevos sectores y absorba a los trabajadores reemplazados.

Una de las principales esferas de interés ha sido específicamente el aumento del uso de la robótica para la producción, y gran parte del debate actual se centra en los países desarrollados (por ejemplo, Frey y Osborne, 2013; Acemoglu y Restrepo, 2017), donde la sensación de que los puestos de trabajo están amenazados se ha visto acrecentada por los temores de deslocalización de actividades de producción a los países en desarrollo. Obviamente, la utilización de robots forma parte de un proceso más amplio de automatización que afecta a los procesos de producción en los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, los robots industriales se distinguen de los bienes de capital convencionales en que: i) están controlados automáticamente (es decir, operan de manera autónoma); ii) son multifuncionales (es decir, son reprogramables y pueden realizar distintos tipos de tareas en lugar de repetir la misma tarea); y iii) funcionan en varios ejes (es decir, tienen una destreza considerable, según la norma ISO 8373)². Estas características también distinguen a los robots industriales de otras formas de automatización, como los sistemas de control numérico por computadora que han permitido la automatización de máquinas herramienta desde los años sesenta, si bien están diseñados para realizar tareas muy concretas, y que, incluso cuando están controlados por medios digitales, carecen de la flexibilidad y la destreza de los robots industriales. Estas características y diferencias han atraído una atención especial, pues se supone que acarrearán cambios drásticos, a pesar de que las formas más tradicionales de automatización, como la simple mecanización de trabajos pesados, siguen afectando a los procesos de producción mucho más que las relacionadas con la robótica. De hecho, en este capítulo se sostiene que la robotización probablemente tendrá un efecto relativamente pequeño sobre esos procesos en muchos países en desarrollo, donde la mecanización sigue siendo la forma predominante de automatización.

En este capítulo se adopta una perspectiva de desarrollo, cuya cuestión fundamental es si una mayor utilización de robots reduce la eficacia de la industrialización como estrategia de desarrollo³. Así sucederá en el caso de que la automatización robotizada dificulte la industrialización o haga que esta genere considerablemente menos empleos manufactureros que en el pasado⁴. En este capítulo se aborda la cuestión en el marco de un análisis general de la previsibilidad de que el uso de robots industriales modifique radicalmente los tipos de trabajo del futuro, así como la manera y el lugar en que se llevarán a cabo y quiénes los realizarán, y el modo en que ello afectará a las

posibilidades de lograr un crecimiento inclusivo, por lo que se refiere a la disminución de la desigualdad de ingresos, tanto dentro de los países como entre ellos.

En el ámbito de la robotización en general, el interés particular prestado a los robots industriales se debe a que, como se explicó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, tradicionalmente se ha considerado la industrialización como el principal motor de la prosperidad económica⁵. También guarda relación con el Objetivo 9 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que hace especial hincapié en la relación entre la innovación tecnológica y la industrialización, por un lado, y la industrialización y el desarrollo sostenible, por otro⁶.

El presente capítulo está organizado como se indica a continuación. En la sección B se aborda la automatización desde el enfoque basado en tareas. Se afirma que los robots influyen en la industrialización, especialmente porque son empleados para realizar tareas repetitivas, las cuales son más frecuentes en la manufactura que en los sectores de la agricultura o los servicios. También se sostiene que la sustitución de trabajadores por robots es más viable económicamente en las actividades manufactureras que requieren un nivel de cualificación relativamente alto, como los sectores del automóvil y la electrónica, que en los sectores relativamente intensivos en mano de obra, como el de la confección de prendas de vestir. Muchos de los estudios existentes sobreestiman los posibles efectos negativos de los robots en el empleo y los ingresos al no tener en cuenta que lo que es técnicamente viable no siempre es económicamente rentable. De hecho, los países actualmente más expuestos a la automatización basada en robots industriales son los que tienen un importante sector manufacturero, que concentra actividades relativamente bien remuneradas, como los sectores de la automoción y la electrónica.

En la sección C se presentan datos de distintos países, que muestran la evolución de la participación de las manufacturas en el valor añadido y el empleo, así como la utilización de robots en distintos países y sectores. Se afirma que los robots pueden acentuar la tendencia a la concentración de la producción y el empleo manufacturero en un pequeño número de economías, y también dificultar el avance hacia actividades manufactureras con mayor grado de cualificación. Por consiguiente, los robots, serían un impedimento para el logro de la inclusividad en el plano internacional. También se muestra que

los países en fases de industrialización avanzada presentan actualmente un mayor riesgo de pérdida de empleo, ya que tienen más intensidad de tareas repetitivas cuya automatización resultaría rentable.

En la sección D se explica que los efectos distributivos de la robótica difieren en cada país y dependen de su nivel de transformación estructural, su posición en la división internacional del trabajo, su evolución demográfica y sus políticas económicas y sociales. Se afirma también que es muy posible que algunos de los efectos negativos que pueden tener los robots

en el empleo e ingresos se den en países que no los utilizan. Esto se debe a que los robots pueden potenciar la competitividad de costos de las empresas en el plano internacional, lo que a su vez puede estimular las exportaciones y obligar a otros países a asumir al menos en parte las consecuencias distributivas negativas de la automatización robotizada en forma de reducción de su producción y sus oportunidades de empleo. En la sección E se resumen las principales conclusiones y se presentan algunas conclusiones en materia de políticas que se explican en mayor detalle en el capítulo VII del *Informe*.

B. Efectos distributivos del cambio tecnológico

En esta sección se abordan los efectos distributivos del cambio tecnológico impulsado por los robots. En primer lugar, se estudia el enfoque de la automatización basado en tareas, y a continuación se analizan los efectos de la automatización de tareas repetitivas en la estructura productiva de una economía.

1. Automatización de tareas repetitivas

La tecnología puede afectar al empleo y la distribución de los ingresos por diversas vías, pero de una manera u otra la propagación de la automatización obliga a las empresas a comparar los posibles ahorros en costos laborales con el costo de las inversiones en nuevos bienes de capital. A medida que se automatiza el proceso de producción, también cambia la composición de la fuerza de trabajo. Con arreglo al marco de cambio tecnológico que prima la cualificación técnica, el cambio tecnológico que viene incorporado en el capital no suprime empleo. Antes bien, se supone que la tecnología complementa a los trabajadores muy cualificados y les brinda oportunidades de conseguir mejores empleos, así como una prima por cualificación en contraste con los trabajadores menos cualificados (Acemoglu y Autor, 2011). Se dice que esa prima salarial por cualificación forma parte de la “carrera entre la educación y la tecnología” (Goldin y Katz, 2008). Esa dinámica aumenta las diferencias salariales relativas entre grupos con distintos niveles de cualificación en los períodos en que la nueva tecnología genera una demanda de cualificación mayor que la oferta, y las reduce cuando la educación de los trabajadores se adapta a los avances tecnológicos.

Últimamente ha empezado a fraguarse un consenso en torno a la idea de que el cambio tecnológico suprime empleo (Acemoglu y Autor, 2011). Se ha elaborado un planteamiento basado en el análisis de tareas, que parte de la hipótesis de que un empleo se compone de un conjunto de tareas y de que la nueva tecnología no siempre favorece a los trabajadores más cualificados, sino que a menudo complementa a los trabajadores en la realización de algunas tareas, y en otras los sustituye (Autor y otros, 2003)⁷.

Este enfoque distingue entre tareas manuales, repetitivas y cognitivas. Mientras que muchas ocupaciones conllevan una combinación de tareas y que algunas tareas manuales y repetitivas están mecanizadas desde hace siglos, la idea propuesta es que las nuevas tecnologías, incluidos los robots, reemplazan la mano de obra principalmente en tareas repetitivas, que son las que están definidas más claramente y siguen pautas previamente establecidas, de modo que es posible codificarlas y traducirlas en *software*. Más difícil resulta que los robots sustituyan a las personas en tareas más abstractas, como las creativas, la solución de problemas y las tareas complejas de coordinación, así como en otras tareas no repetitivas, por ejemplo, las que requieren destreza física o comunicación interpersonal flexible, lo que sucede a menudo en el sector de los servicios. Esto significa que, desde el punto de vista técnico, los trabajadores que realizan tareas repetitivas están más expuestos a la automatización robotizada. También significa que la actual ola de automatización ha incrementado los riesgos de pérdida de empleo, ya que las nuevas máquinas técnicamente pueden realizar un número cada vez mayor de ese tipo de tareas.

Una forma de operacionalizar el enfoque basado en las tareas para determinar la viabilidad técnica de la automatización consiste en calcular un índice de intensidad de tareas repetitivas, que vincula este tipo de tareas a las actividades realizadas por los trabajadores (Autor y Dorn, 2013; IMF, 2017)⁸. Ese cálculo parte del principio de que la intensidad en tareas de una ocupación es fija en los distintos sectores económicos, países y períodos de tiempo. El índice resultante refleja que las tareas repetitivas predominan en las ocupaciones características de la manufactura, y son realizadas mayoritariamente por trabajadores con cualificación media. La prevalencia de las tareas repetitivas en la manufactura también indica que la composición de la estructura económica es un determinante fundamental del efecto de la utilización de robots en la inclusividad⁹.

Ahora bien, la sustitución técnicamente viable del factor trabajo por capital, incluido el robótico, solo se producirá cuando además reporte beneficios económicos. En los últimos años la sustitución del factor trabajo por capital seguramente ha resultado económicamente más rentable y se ha concentrado en la sustitución de los trabajadores encargados de tareas repetitivas. Ello sucede porque la evidencia indica que el progreso tecnológico ha reducido el precio global de los bienes de capital en relación con el de los bienes de consumo en alrededor del 25% entre 1975 y 2012 (por ejemplo, Karabarbounis y Neiman, 2014). La mayor parte de esta disminución es el resultado de la rápida disminución del tamaño de los transistores, ya que cada uno o dos años se duplica el número de transistores que pueden colocarse en un circuito integrado, reduciendo así el costo de la potencia de cálculo digital incorporada en los bienes de capital¹⁰. El costo de la automatización mediante robots puede haber disminuido aún como consecuencia de la mejora del rendimiento de los sistemas robóticos, junto con la reducción del costo de ingeniería de sistemas (como la programación y la instalación) y del equipo periférico (como sensores, pantallas y mecanismos de seguridad).

Esta perspectiva económica sugiere que el costo de la automatización debe compararse con el costo de la mano de obra dedicada a tareas repetitivas. Este último viene determinado esencialmente por la remuneración del trabajo, que, al igual que la cantidad de tareas repetitivas, suele variar entre los distintos sectores de la economía, como se explica en la sección B.2¹¹.

2. Los robots y la estructura sectorial

Las diferencias en cuanto a la viabilidad técnica y económica de la automatización observadas entre los distintos sectores productivos implican que los efectos distributivos del uso de robots dependen de la composición estructural de la economía. Por lo tanto, los cambios distributivos derivados del uso de robots pueden analizarse en un marco que ponga de relieve las modificaciones de la composición estructural de las economías, es decir, las variaciones en la distribución de la producción y el empleo en los sectores productivos.

La propia composición estructural de la economía depende en gran medida de dos factores. El primero es la fase de transformación estructural en que se encuentra la economía: desde una etapa principalmente agraria, a una economía industrial y, por último, de servicios. La tecnología puede provocar esa evolución, ya que los sectores más dinámicos desde el punto de vista tecnológico permiten producir a un costo unitario reducido. Si el consiguiente aumento de la productividad de esos sectores se traduce en una reducción de los precios, siquiera parcial, crecerá la demanda de sus productos y los de otros sectores, arrancando así un círculo virtuoso de aumento de la demanda, el empleo y la renta. El crecimiento de la productividad laboral propiciado por la tecnología genera una expansión de los sectores más productivos y atrae a trabajadores de otros sectores, aumentando la productividad agregada de la economía y, al mismo tiempo, el número de empleos mejor remunerados. Este círculo virtuoso también tenderá a facilitar la innovación de productos y a crear nuevos puestos de trabajo y oportunidades de ingresos que compensarán los empleos que puedan perderse en los sectores con menor productividad. Es este mecanismo de retroalimentación positiva entre, por una parte, las actividades manufactureras, y, por otra, unos empleos bien remunerados y una innovación floreciente, el que hace que, unos de los objetivos de política económica sea mantener un volumen considerable de actividades manufactureras, incluso en el caso de los países desarrollados.

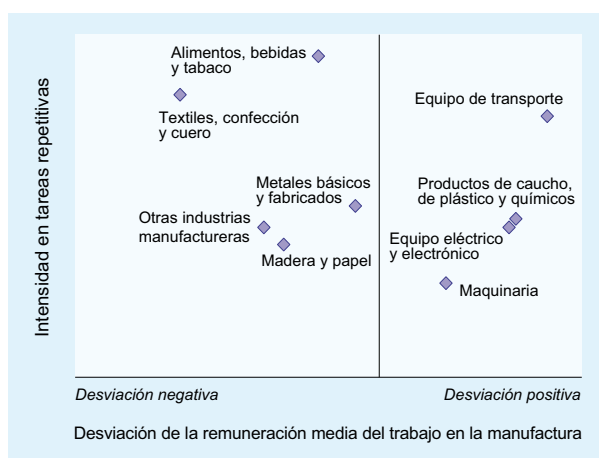
En segundo lugar, la composición estructural de una economía depende de la posición que ocupa en la división internacional del trabajo, que afecta a la distribución, no solo por sus efectos en la demanda de determinados sectores, sino también por generar cambios intersectoriales en la relación de intercambio. En función de la estructura de la demanda mundial, el aumento de la demanda global o las variaciones de

los precios relativos de los productos, favorecerán la producción y el empleo en algunos sectores de la economía más que en otros. Esos efectos de la economía mundial influirán en la dinámica de la transformación estructural nacional y, por consiguiente, en los cambios en las pautas de distribución del ingreso en el país. Un aumento de la demanda externa concentrado en las manufacturas, o una variación de los precios relativos de los productos en favor de las manufacturas, supondrán un estímulo adicional para las actividades con mayor productividad y para el progreso tecnológico, de modo que las fuerzas de la demanda externa y la tecnología se alimentan mutuamente.

La cuestión crucial radica en determinar cómo podrían afectar los robots al cambio estructural. Un desglose sectorial de las manufacturas en función de la viabilidad tecnológica y económica de la automatización de las tareas repetitivas indica una importante dispersión entre los sectores manufactureros en ambas categorías, como se ve en el gráfico 3.1. El índice de intensidad de tareas repetitivas utilizado aquí se basa en una encuesta realizada por la OCDE, en la que se preguntó a los trabajadores acerca de la intensidad de las tareas que realizaban cotidianamente que se podían identificar claramente como “repetitivas” y seguían pautas predefinidas, de modo que, técnicamente, era posible codificarlas y automatizarlas. Este índice puede ser extensible a sectores manufactureros, según Marcolin y otros (2016)¹². Si bien el gráfico 3.1 implica que el contenido de tareas repetitivas de un sector es fijo en todos los países, pone de relieve que la exposición a la automatización de ese tipo de tareas varía considerablemente entre los distintos sectores manufactureros¹³. Dado que la transformación estructural suele conllevar el paso desde sectores poco remunerados, como el de la confección de prendas de vestir, a sectores con mejores salarios, como los de la automoción y la electrónica, y que la importancia de las tareas repetitivas difiere entre esos sectores, la exposición a la automatización de las tareas repetitivas también varía en las distintas etapas de desarrollo.

Las estimaciones que figuran en el gráfico 3.1 indican que los tres sectores manufactureros con mayor intensidad de tareas repetitivas son los de la alimentación, las bebidas y el tabaco; el textil, de confección de prendas de vestir y del cuero, y el de equipo de transporte. Esto significa que en esos sectores resulta más viable técnicamente la automatización de las tareas repetitivas realizadas por los trabajadores. En cambio, la viabilidad económica de la automatización de tareas repetitivas (en términos de costo

GRÁFICO 3.1 Relación aproximada entre la viabilidad técnica y la viabilidad económica de la automatización de tareas repetitivas, por sector manufacturero



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Marcolin y otros, 2016; y The Conference Board, *International Labour Compensation Comparisons*.

Nota: Los ejes no están graduados para destacar que la relación representada en el gráfico es una aproximación. Todos los datos corresponden a una muestra de 20 países (indicados en la nota 12) y se refieren al último año para el que hay datos. El índice de intensidad de tareas repetitivas corresponde a 2011-2012. La remuneración salarial refleja las medianas de cada sector en el período 2008-2014. Si la remuneración se calcula basándose en la media y no en la mediana o usando datos de 2014 y no los promedios de 2008-2014, o si se utilizan muestras más amplias de países, la relación entre los sectores indicada en el gráfico solo varía de manera marginal.

laboral unitario relativo) es mayor en el sector de equipo de transporte, seguido por el de productos de caucho, de plástico y químicos; el sector de equipo eléctrico y electrónico, y el de la maquinaria. Esa automatización presenta menor viabilidad económica en los sectores textil, de confección y del cuero. Esto indica que el sector con mayor potencial para el uso de robots, es el de la automoción, ya que combina una gran viabilidad tanto económica como técnica de automatización de tareas repetitivas. En general, dada la probabilidad de que las empresas se guíen sobre todo por criterios de viabilidad económica, es posible que la automatización robótica se concentre en los sectores manufactureros que figuran en la parte derecha del gráfico. En cambio, si actuaran en función de la viabilidad técnica, los robots se concentrarían en los sectores manufactureros que figuran en la parte superior del gráfico.

La evidencia expresada de manera esquemática en el gráfico 3.1 también podría interpretarse como un indicio de que la actual reducción del costo de la automatización digital conducirá de manera gradual

y continuada a la automatización de las tareas realizadas por trabajadores. Ello se traducirá en un aumento de la automatización de las tareas repetitivas en los sectores indicados a la izquierda del gráfico, lo que reducirá el número de tareas repetitivas realizadas por los trabajadores y su remuneración. Sin embargo, incluso si el costo de la automatización sigue reduciéndose, la remuneración del factor trabajo no puede

disminuir constantemente, en términos agregados, durante un período prolongado. La reducción de los ingresos de los trabajadores hace que disminuya la demanda de consumo y afecta así a los incentivos a la inversión. Así pues, al reducir el costo medio efectivo del trabajo, la automatización desalienta toda inversión que conlleve fomentar la automatización y acaba por frenarla.

C. La industrialización y la división internacional del trabajo

En la sección anterior se indica que la automatización robotizada influye en la composición estructural del sector manufacturero de la economía. Además, el impacto de la utilización de robots en la inclusividad del crecimiento y el desarrollo depende asimismo de si la manufactura sigue siendo el motor de la convergencia económica y si ello se debe a la participación de la manufactura en la producción y el empleo, dado que los robots tenderán a producir la misma cantidad de productos con un número menor de empleos.

Poniendo el foco en la dimensión internacional, en esta sección se analiza si en los últimos años la actividad manufacturera y el empleo se han extendido ampliamente a toda la economía mundial, o bien si se han concentrado en un pequeño conjunto de países. Este examen suplementa el análisis histórico presentado en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, que aportó pruebas de la desindustrialización prematura o el estancamiento de la industrialización de algunos países en desarrollo, y concluyó que el tamaño relativo del sector manufacturero sigue siendo influyendo de manera crucial en las posibilidades de convergencia de una economía¹⁴. En este contexto, se utilizan datos relativos a la implantación de robots industriales en distintos países y sectores para considerar si se ha producido principalmente en los países que habían logrado industrializarse en los últimos 20 años, o en otros países. Ello permite evaluar si el uso de robots tiende a potenciar las tendencias existentes, en cuanto a la ubicación de las actividades manufactureras, o bien revierte esas tendencias.

1. Aspectos destacados de las experiencias de industrialización recientes

Los datos de producción medida a precios corrientes muestran que, en conjunto, el mundo se ha

desindustrializado ligeramente en los últimos 20 años, principalmente debido a las disminuciones registradas en los países desarrollados y las economías en transición (cuadro 3.1). En el caso de los países en desarrollo en su conjunto, la participación de la manufactura en el valor añadido total disminuyó solo de manera marginal y a largo plazo mantuvo un promedio de entre el 20% y el 23% (véase también Haraguchi, 2014). Como se señaló en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, la participación del conjunto de los países en desarrollo en la producción industrial (y manufacturera) mundial ha aumentado de forma constante desde 1980. Entre 1995 y 2014, los países en desarrollo aumentaron su participación en el valor añadido manufacturero mundial en más de 25 puntos porcentuales (del 21% al 47%, a precios corrientes), de los que casi 20 puntos correspondieron a China¹⁵. Este aumento se produjo a pesar de que la participación de la manufactura en el valor añadido de China disminuyó, aunque siguió superando la media de los países en desarrollo. De hecho, si se excluye a China y a las economías de reciente industrialización de Asia (que en algunas clasificaciones, como las utilizadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), se consideran “economías avanzadas” o “economías industrializadas”), la participación de las demás economías en desarrollo en el valor añadido manufacturero mundial en precios corrientes solo creció en 3,6 puntos porcentuales (y nada más que 1,6 puntos porcentuales en términos constantes) durante ese período. Tal como se indicó en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2016*, el interés de constituir un sector manufacturero sólido no solo reside en su potencial para generar el crecimiento de la productividad y el ingreso, sino en el hecho de que esos incrementos pueden extenderse por toda la economía gracias a los vínculos entre la producción, la inversión, el conocimiento y el ingreso. Por

CUADRO 3.1 Valor añadido manufacturero en economías y grupos seleccionados: participación en 2005 y 2014 y variación entre 1995 y 2014

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Precios corrientes						Precios constantes (2005)			
	Participación en el valor añadido total			Participación en el valor añadido total de los bienes			Participación en el valor añadido total		Participación en el valor añadido total de los bienes	
	2005	2014	Variación 1995-2014 (En puntos porcentuales)	2005	2014	Variación 1995-2014 (En puntos porcentuales)	2014	Variación 1995-2014 (En puntos porcentuales)	2014	Variación 1995-2014 (En puntos porcentuales)
	(En porcentaje)			(En porcentaje)			(En porcentaje)		(En porcentaje)	
Mundo	16,9	16,5	-3,2	52,8	48,5	-9,3	17,9	1,7	55,9	6,8
Economías desarrolladas	15,6	14,1	-5,2	58,7	56,3	-6,4	15,2	-0,3	61,1	6,7
Alemania	22,4	22,6	-0,1	74,4	73,0	5,9	23,4	1,8	77,4	11,7
Japón	19,9	19,0	-3,2	67,9	68,0	4,2	21,4	2,7	72,5	12,1
Estados Unidos	13,2	12,3	-4,8	58,2	56,4	-10,3	12,7	-0,0	59,9	7,4
Economías en desarrollo	21,1	20,2	-1,2	43,6	43,2	-2,9	23,5	4,7	51,1	12,9
África	11,7	10,4	-4,4	23,3	21,3	-9,5	11,6	-1,1	27,2	2,5
América Latina y el Caribe	17,2	13,5	-4,2	42,7	36,4	-12,1	15,4	-2,2	41,4	-1,8
México	17,3	17,7	-1,9	41,2	43,1	-3,4	16,7	-0,1	43,8	4,3
Asia	24,0	23,2	-1,3	46,9	47,0	-0,4	27,1	6,7	55,6	16,9
China	32,3	28,3	-6,1	54,7	54,0	2,4	34,9	5,7	62,9	15,4
ERI	25,7	25,3	0,2	73,2	74,6	9,9	29,9	8,6	80,6	20,5
República de Corea	28,3	30,3	2,5	69,6	74,7	13,4	32,7	10,7	77,5	22,5
Provincia China de Taiwán	30,5	30,0	1,0	83,1	80,9	9,0	38,2	12,4	92,6	23,9
Oceania	9,7	8,6	-1,0	25,9	18,4	-6,6	8,4	-1,0	20,7	-5,1
Economías en desarrollo, excepto China	18,1	15,7	-3,9	39,7	35,8	-9,1	18,4	1,4	44,1	8,0
Economías en desarrollo, excepto ERI	20,4	19,8		40,3	41,2	-1,8	22,6	4,2	48,0	12,3
Economías en transición	18,2	15,3	-5,9	40,9	36,1	-7,1	16,7	-0,6	41,5	2,5
Pro memoria:	<i>Participación en el valor añadido manufacturero mundial (En porcentaje)</i>						<i>Participación en el valor añadido manufacturero mundial (En porcentaje)</i>			
Economías desarrolladas	68,2	49,7	-27,0				55,9	-18,9		
Economías en desarrollo	29,6	47,4	26,0				42,0	18,8		
Economías en desarrollo, excepto China	19,9	23,4	6,3				22,8	5,0		
Economías en desarrollo, excepto ERI	24,6	42,5	25,4				35,7	16,3		
Economías en transición	2,2	2,8	1,0				2,1	0,1		

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos National Accounts Main Aggregates de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, y la GGDC 10-Sector Database del Growth y Development Centre de Groningen.

Nota: Los datos de los grupos son medias ponderadas. La participación de la manufactura en China en 1995 se ha ajustado utilizando datos de la base de datos GGDC 10-Sector Database. ERI=economías de reciente industrialización, que incluyen Hong Kong (China), Provincia China de Taiwán, República de Corea y Singapur.

consiguiente, es relativamente significativo que una gran parte del aumento de la actividad manufacturera se concentrara en China.

Las regiones de África Subsahariana y América Latina y el Caribe registraron todas ellas importantes disminuciones en la participación de la manufactura

en el valor añadido total, que ya era inferior a la media. Si bien las actividades manufactureras de esos dos grupos de países aumentaron en términos absolutos (*TDR 2016*), la disminución de la proporción de la manufactura y, en consecuencia, la desindustrialización de esas regiones, así como de la región en desarrollo de Oceanía, las economías en transición

y los países desarrollados (sobre todo, los Estados Unidos), fue acompañada de un aumento de la participación de las actividades agrícolas y mineras en la producción. Así queda reflejado en las importantes disminuciones de la proporción de la manufactura en la producción total de bienes de esos grupos de países (cuadro 3.1, columna 7).

En algunos países, esas tendencias a la desindustrialización se debieron en parte a la evolución de los precios relativos del sector manufacturero y la de los de otros sectores económicos, y en particular al declive de los precios mundiales de las manufacturas intensivas en mano de obra en relación, tanto con los de las manufacturas intensivas en conocimientos como con los de los productos primarios (por ejemplo, Fu y otros, 2012). En los países en desarrollo de Asia, los cambios en la participación de la manufactura fueron claramente positivos a precios constantes, particularmente en China, donde la importante caída del precio relativo de las manufacturas fue unida a un gran aumento de la participación de ese sector en la producción total de bienes (cuadro 3.1, columna 11). En América Latina, la desindustrialización de México fue relativamente menos pronunciada que la de otros países de la región, y la proporción de la manufactura, medida en precios constantes, prácticamente no varió¹⁶.

No obstante, el estancamiento de la industrialización en muchos países en desarrollo y la desindustrialización prematura de otros reflejan más bien una combinación de condiciones macroeconómicas e institucionales desfavorables, el debilitamiento de los vínculos productivos a nivel sectorial e intersectorial, unas economías de escala insuficientes, unas condiciones desfavorables de integración en los mercados mundiales y otros factores estructurales (*TDR 2016*). En general, en los países en desarrollo, aumentó la concentración de las manufacturas en las economías más grandes y ricas (*TDR 2016*; véanse también Haraguchi y otros, 2017; y Wood, 2017), principalmente en Asia¹⁷. Ello se debió en gran medida a diferencias en el crecimiento de la productividad: en Asia (especialmente en Asia Oriental) la productividad media aumentó de manera constante en los años ochenta y muy pronunciadamente en los noventa y la primera década del siglo XXI, mientras que tanto en África como en América Latina se mantuvo básicamente plana (*TDR 2016*: gráfico 3.3). Las diferencias de comportamiento de la productividad fueron más evidentes en el caso de la manufactura, que se desplomó a principios de los años ochenta en África y posteriormente se estancó, mientras que en

América Latina fue más inestable en ese período, pero sin registrar en su conjunto incremento alguno.

El crecimiento de la productividad derivado del cambio tecnológico debería ocasionar aumentos de la participación de la manufactura en el empleo total considerablemente menos pronunciados que en la producción, porque el cambio tecnológico provoca una sustitución más rápida de los trabajadores en las actividades manufactureras que en las de otros sectores. Esa tendencia puede apreciarse en todo el mundo, dado que la proporción del empleo manufacturero disminuyó ligeramente entre 1995 y 2014 (cuadro 3.2), mientras que durante el mismo período hubo cierto aumento de la producción medida en precios constantes¹⁸. También se observa en el caso de las economías en transición, cuya participación en el empleo manufacturero se redujo considerablemente más que su participación en la producción, en precios constantes.

En los países desarrollados se ve aún más claramente¹⁹. Entre 1995 y 2014, la participación del empleo manufacturero total de esos países cayó más de cinco puntos porcentuales, y en el caso de los Estados Unidos, por debajo del 9% (véase el cuadro 3.2). El Japón experimentó una disminución aún mayor que los Estados Unidos, aunque mantuvo una proporción de empleo manufacturero sensiblemente más elevada que los Estados Unidos. En cambio, en Alemania, entre 1995 y 2014 la disminución de la proporción de empleo manufacturero equivalió tan solo a la mitad de la registrada por los países desarrollados en conjunto. Quizás resulte todavía más destacable el hecho de que en Alemania esa proporción aumentó entre 2005 y 2014.

Para el conjunto de los países en desarrollo, la participación de la manufactura en el empleo total aumentó ligeramente entre 1995 y 2014 (cuadro 3.2). Una vez más, el empleo manufacturero se concentró en mayor medida en los países en desarrollo más grandes y ricos, aunque no tanto como la producción manufacturera (véase también Haraguchi, 2014); y China volvió a ser otra vez el país que más contribuyó a ese aumento.

Tanto en África como en los países en desarrollo de América Latina y el Caribe, las pruebas de la desindustrialización resultan más claras en el caso de la producción (cuadro 3.1) que en el del empleo (cuadro 3.2). África llegó a registrar un aumento de la participación de la manufactura en el empleo total,

CUADRO 3.2 Participación de la manufactura en el empleo total, en economías y grupos seleccionados: proporción en 2005 y 2014 y variación entre 1995 y 2014

	2005 2014		Variación
	(En porcentaje)		(En puntos porcentuales)
Mundo	13,4	13,3	-0,6
Economías desarrolladas	14,8	13,0	-5,1
Alemania	19,4	19,8	-2,7
Japón	16,9	14,2	-6,3
Estados Unidos	10,4	8,8	-5,1
Economías en desarrollo	13,0	13,3	0,8
África	6,3	6,9	1,0
América Latina y el Caribe	13,0	13,0	-1,2
México	16,6	15,6	-2,1
Asia	14,2	14,7	1,3
China	16,4	18,2	2,8
ERI	19,9	18,3	-5,4
República de Corea	18,5	16,6	-7,0
Provincia China de Taiwán	27,5	27,4	1,2
Economías en desarrollo, excepto China	11,3	11,1	0,2
Economías en desarrollo, excepto ERI	12,9	13,2	0,9
Economías en transición	15,9	14,3	-4,3

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Haraguchi y otros, 2017; y Wood, 2017.

Nota: Los datos corresponden en parte a estimaciones. Los datos de los grupos son medias ponderadas. La muestra utilizada para la elaboración del cuadro incluye 148 economías: 33 de ellas desarrolladas, 99 en desarrollo y 16 en transición.

aunque partía de niveles comparativamente bajos y el cálculo se basa en mayor medida en estimaciones (véase también Wood, 2017). Esto concuerda con la reciente evidencia de que la transferencia de trabajadores en África desde el sector primario al manufacturero ha ido acompañada de un declive de la productividad laboral en la manufactura (Diao y otros, 2017), lo que indica el escaso dinamismo tecnológico de las manufacturas africanas.

La evidencia recogida en los cuadros 3.1 y 3.2 también muestran que la menor participación de la manufactura en la producción y en el empleo registrada en muchos países (que suscitó inquietud ante una posible desindustrialización prematura general) ha ido acompañada de una concentración cada vez mayor de las actividades manufactureras en unos pocos países en desarrollo. Las series temporales muestran que para mantener el desarrollo económico ha sido

fundamental alcanzar una proporción de empleo manufacturero superior al 18% del empleo total, y que una proporción elevada de empleo manufacturero resulta un mejor indicador de la futura prosperidad que el logro de una elevada proporción de producción manufacturera (Felipe y otros 2015). Han alcanzado ese umbral no solo las economías desarrolladas sino también economías en desarrollo de Asia, como China y las economías, hoy industrializadas, de Asia Oriental, en particular la República de Corea y la Provincia China de Taiwán. Una vez que estas pocas economías exitosas entran en una etapa de industrialización madura y pasan a los servicios, resulta más fácil la industrialización de otros países en desarrollo. Por consiguiente, el desarrollo de la producción manufacturera y, concretamente, el logro de una elevada proporción de empleo manufacturero será tan importante para esos países “seguidores” como lo fue para el desarrollo económico de otros países.

La cuestión que se plantea es el efecto que tiene la robótica en esa evolución. Si la utilización de robots queda concentrada en los países donde el sector manufacturero también ha alcanzado ya una fase de concentración, las consiguientes mejoras de la productividad laboral y la competitividad internacional permitirán que esos países eviten una disminución de sus propias actividades manufactureras o incluso logren que aumenten²⁰. En consecuencia, a otros países les resultará más difícil avanzar en la senda de industrialización tradicional. En esos países la creación de empleo manufacturero quedará limitada a los sectores donde el uso de robots se ha visto constreñido por razones técnicas o económicas.

2. La implantación de robots: evidencia de distintos países y sectores²¹

En la sección anterior se indicó la posibilidad de que los robots faciliten la convergencia económica mediante la industrialización, o bien la dificulten, en función de los países y sectores manufactureros en que se utilicen. En esta sección se trata de dónde se utilizan los robots, y en el recuadro 3.1 se analizan los lugares donde se producen y los beneficios que ello reporta.

Pese al cacareado potencial de la automatización robotizada, la utilización mundial de robots industriales sigue siendo escasa, de alrededor de 1,6 millones de unidades en 2015, como se indica en el cuadro 3.3. No obstante, ha aumentado rápidamente desde 2010

RECUADRO 3.1 Distribución de los beneficios derivados de la producción de robots

Un elemento clave de la distribución de los beneficios derivados del cambio tecnológico es la rentabilidad obtenida por quienes controlan los conocimientos y las máquinas en las que va incorporado el cambio. En el caso de la automatización robotizada, los países y las empresas que producen robots y son titulares de los derechos de propiedad intelectual que llevan incorporados se verán más beneficiados por la robotización que otros países y empresas. Ello hace que se planteen las cuestiones fundamentales de la ubicación geográfica de la producción de robots y el grado en que la propiedad intelectual integrada en los robots y los consiguientes beneficios pertenecen a empresas de países desarrollados o de países en desarrollo.

No existen datos completos sobre la producción de robots industriales ni a nivel de país ni de empresa. La Federación Internacional de Robótica (IFR, 2016a) solo presenta datos sobre la producción nacional de Alemania, China, el Japón y la República de Corea. Esos cuatro países sumaban en 2015 alrededor del 83% de la producción mundial de robots industriales. Las 138.160 unidades producidas por el Japón representaban más de la mitad de la producción mundial en 2015, a pesar de la disminución de esa proporción, desde aproximadamente el 61% en 2010 a en torno al 54% en 2015 (véase el cuadro incluido en el recuadro). La República de Corea ocupaba el segundo lugar, con alrededor del 12%, seguida por Alemania y China, con aproximadamente un 8% cada una en 2015. Mientras que todos los robots industriales fabricados en China se utilizaron en ese país, Alemania y el Japón exportaron más de las tres cuartas partes de su producción en 2015. Ese mismo año, la República de Corea exportó en torno a la quinta parte de su producción, pero importó más del doble de unidades. Alemania también importó una cantidad de robots industriales ligeramente superior a la que exportó en 2015, mientras que las importaciones del Japón supusieron menos del 1% de la producción del país en 2015.

Producción de robots industriales, a nivel mundial y en países seleccionados, 2010-2015						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	<i>Número de unidades (en miles)</i>					
Mundo	120,6	166,0	159,3	178,1	220,6	253,7
	<i>(En porcentaje)</i>					
China	n.a.	n.a.	n.a.	5,3	7,2	8,0
Alemania	9,8	11,4	11,6	11,1	9,4	7,8
Japón	61,3	59,1	59,8	53,6	54,8	54,4
República de Corea	14,2	12,8	10,0	8,9	12,2	12,6
Otros países	14,7	16,7	18,6	21,0	16,4	17,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de la IFR (2016a).

Los datos de las empresas correspondientes a 2016 confirman el peso que sigue teniendo el Japón en la producción mundial de robots industriales^a. Tres de las cuatro empresas de fabricación de robots más importantes del mundo (que representan el 73% de la producción de ese grupo) y cinco de las diez empresas más importantes (con el 62% de la producción) son japonesas. Los datos de las empresas indican asimismo que Suiza y los Estados Unidos probablemente representen la mayor parte del 18% de las cifras de producción en 2015 de los países que no aparecen desglosados en los datos de la IFR (2016a).

No obstante, ni los datos de los países ni los de las empresas desvelan plenamente dónde se obtienen realmente los beneficios económicos derivados de la producción de robots, ya que la mayoría de los proveedores los fabrican en varios países. Además, un proveedor en particular puede ser propiedad de otra

empresa de un país distinto, como el fabricante alemán KUKA, uno de los mayores proveedores de robots del mundo, que fue adquirido por la empresa china Midea en 2016 (IFR, 2016a: 164-165).

Pero lo más importante es que esos datos no indican en dónde se produce la innovación y, por consiguiente, dónde se cosechan sus ventajas. Los datos relativos a los clústeres de robótica (agrupaciones de empresas e instituciones interconectadas que se ocupan de robótica y están geográficamente próximas) indican que en 2015 al menos el 72% de ellos se encontraban en países desarrollados, y que tan solo en los Estados Unidos estaban radicados el 40% de los principales clústeres de robótica (Keisner y otros, 2015). Los únicos países en desarrollo donde estaban radicados importantes clústeres de robótica en ese año eran China y la República de Corea, que albergaban respectivamente el 5% y el 3%, pero cuya importancia aumentaba rápidamente. La inmensa mayoría de las solicitudes de patentes también procedían de países desarrollados, aunque su número aumentó mucho más rápidamente en la República de Corea desde comienzos de los 2000 y en China más recientemente. A nivel sectorial, las empresas que más patentes de robótica solicitan se encuentran en los sectores de la automoción y la electrónica (Keisner y otros, 2015).

Los datos apuntan a un gran aumento de las solicitudes de patente de China, lo que podría indicar que la robótica reduce la brecha tecnológica entre países desarrollados y en desarrollo y que en algunos países en desarrollo una creciente proporción de los beneficios procede de las innovaciones en el campo de la robótica. Ahora bien, los gobiernos a menudo fomentan la innovación proporcionando apoyo financiero condicionado al registro de patentes, de modo que estas no siempre están estrechamente relacionadas con una innovación significativa, sino que son un medio que las empresas utilizan para obtener ese apoyo financiero. Por ejemplo, se tiene la impresión de que, al igual que en varios países que ofrecen ese tipo de incentivos, solo una pequeña parte de las patentes presentadas por China pueden clasificarse como patentes de “invención”, y que las empresas chinas las registran en realidad para obtener del Estado primas en efectivo, subvenciones o reducciones del impuesto de sociedades^b. Aún en el caso de ser cierto, ese desfase de calidad podría estar reduciéndose, dado el gasto considerable en educación e investigación realizado por China (véase, por ejemplo, Kozul-Wright y Poon, 2017).

^a Abdul Montaqim, “Top 14 industrial robot companies and how many robots they have around the world”, Robotics and Automation News, disponible en: <https://roboticsandautomationnews.com/tag/top-10-robotics-companies-in-the-world/> (consultado el 16 de mayo de 2017).

^b Acerca de esta opinión, véase, por ejemplo, Margit Molnar, “Making the most of innovation in China”, oecdecoscope, 10 de abril de 2017, disponible en: <https://oecdecoscope.wordpress.com/2017/04/10/making-the-most-of-innovation-in-china/>.

CUADRO 3.3 Robots industriales: estimación de las instalaciones anuales y el total acumulado, en economías y grupos seleccionados, 2010-2015^a

	<i>Instalación manual</i>						<i>Total de robots operativos</i>	<i>Variación en el total de robots operativos</i>
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2015	2010-2015
	<i>(En miles de unidades)</i>						<i>(En porcentaje)</i>	
Mundo	120,6	166,0	159,3	178,1	220,6	253,7	1 631,7	54,1
	<i>(En porcentaje)</i>							
Economías desarrolladas	56,6	56,4	58,9	52,0	46,3	45,2	58,7	15,3
Francia	1,7	1,8	1,9	1,2	1,3	1,2	2,0	-6,8
Alemania	11,7	11,8	11,0	10,3	9,1	7,9	11,2	23,3
Italia	3,7	3,1	2,8	2,6	2,8	2,6	3,8	-1,8
Japón	18,2	16,8	18,0	14,1	13,3	13,8	17,6	-6,9
Reino Unido	0,7	0,9	1,8	1,4	0,9	0,6	1,1	29,2
Estados Unidos	11,9 ^b	12,4	14,1	13,3	11,9	10,8	14,4 ^b	42,4 ^b
Economías en desarrollo	41,0	39,2	37,7	44,8	50,1	52,9	39,1	185,7
África	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,1	0,3	84,3
América Latina y el Caribe	1,4 ^b	2,3	2,5	2,5	1,9	2,8	2,0 ^b	162,2 ^b
México	0,7 ^b	1,2	1,3	1,5	1,1	2,2	1,2 ^b	234,7 ^b
Asia	39,4	36,7	34,9	42,0	48,0	49,9	36,8	188,2
China	12,4	13,6	14,4	20,5	25,9	27,0	15,7	390,5
ERI	22,9	18,5	15,1	15,9	14,9	19,0	16,7	106,1
República de Corea	19,5	15,4	12,2	12,0	11,2	15,1	12,9	108,2
Provincia China de Taiwán	2,7	2,2	2,1	3,1	3,1	2,8	3,0	83,0
Economías en desarrollo, excepto China	28,6	25,6	23,2	24,3	24,2	25,9	23,3	123,0
Economías en desarrollo, excepto ERI	17,9	20,1	22,0	28,1	34,6	33,2	22,4	300,7
Economías en transición	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,1	0,2	172,9
Otras economías	2,2	4,2	3,1	2,8	3,4	1,8	2,0	n.a.

Fuente: Véase el gráfico 3.2.

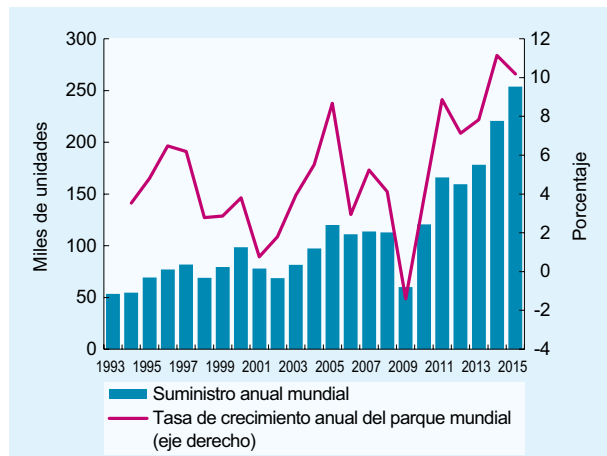
- a** La Federación Internacional de Robótica calcula el número de robots operativos acumulando el despliegue de cada año y suponiendo que la vida útil de un robot es de 12 años, al cabo de los cuales son retirados inmediatamente, salvo en países como el Japón, que realizan encuestas sobre el parque de robots o hacen sus propios cálculos de los robots operativos, en cuyo caso se utilizan los datos del país.
- b** Estimaciones basadas en datos presentados en forma agregada hasta 2010 en la base de datos de la Federación Internacional de Robótica, correspondientes a América del Norte (Canadá, Estados Unidos de América y México), y datos anuales desglosados facilitados por la Federación de manera privada.

(gráfico 3.2), y se estima que para 2019 estarán en funcionamiento más de 2,5 millones de robots industriales (IFR, 2016a). Los países en desarrollo concentraban el 60% del total en 2015, y solo tres de esos países —Alemania, los Estados Unidos y el Japón— sumaban el 43%²². Sin embargo, en el cuadro 3.3 se observa que su participación en la instalación anual ha ido reduciéndose con el tiempo, especialmente en el Japón. En cambio, recientemente el crecimiento del número de robots instalados ha sido más rápido en los países en desarrollo, pero también en este caso ha estado muy concentrado, y se ha debido principalmente a China.

Entre 2010 y 2015 el parque de robots industriales de China se cuadruplicó, lo que supuso un aumento casi

cuatro veces mayor que el registrado en la República de Corea. En 2015, la proporción de la cifra mundial de robots industriales instalados en China superaba la de Alemania y los Estados Unidos, y era algo inferior que la del Japón. En consecuencia, solo tres países asiáticos —China, Japón y República de Corea— representaban el 46% del parque mundial de robots industriales estimado en 2015. Todos los países en desarrollo, excepto China y las ERI asiáticas (que, según se ha indicado, en algunas clasificaciones como las del FMI y la ONUDI, son consideradas “economías avanzadas” o “economías industrializadas”) tenían menos del 7% del total mundial. En América Latina y el Caribe, México concentra por sí solo la mayor parte del parque robótico de la región, debido

GRÁFICO 3.2 Robots industriales: instalación anual global y crecimiento anual del total global estimado, 1993-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la Federación Internacional de Robótica.

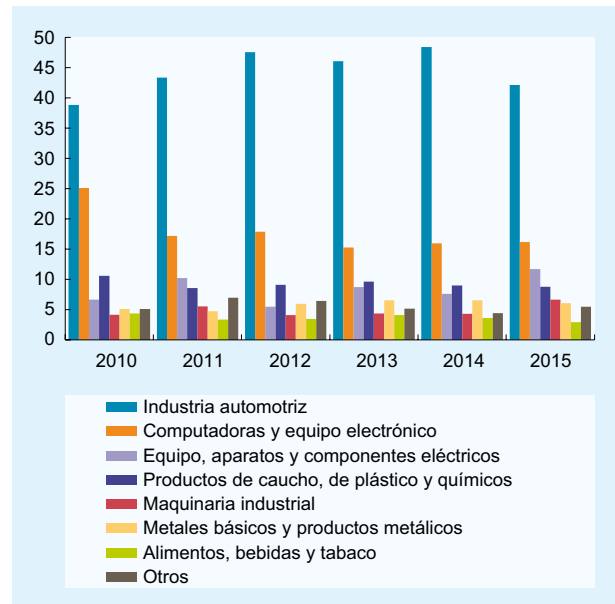
al enorme aumento del número de robots industriales registrado en los últimos años. En África son muy escasos los robots.

El uso de robots industriales está sumamente concentrado en cinco sectores: la industria automotriz, con un 40 a 45% de las instalaciones anuales entre 2010 y 2015, seguida de los sectores de las computadoras y de equipo electrónico (en torno al 15%), el de equipo, aparatos y componentes eléctricos (del 5% al 10%) y, a poca distancia, el grupo de los productos de caucho, de plástico y químicos, y el de la maquinaria (gráfico 3.3).

En vista de los datos del cuadro 3.3 y el gráfico 3.3, no resulta extraño que la utilización de robots esté muy concentrada en unos pocos países y en determinados sectores industriales. Un ejemplo ilustrativo se encuentra en la industria automotriz donde, en el contexto de un aumento, ya rápido, del despliegue de robots en el conjunto del sector entre 2010 y 2015, la proporción de China en el despliegue anual creció de forma constante hasta rozar el 25% en 2015 (gráfico 3.4). La parte restante quedó repartida entre Alemania, los Estados Unidos, el Japón, México y la República de Corea.

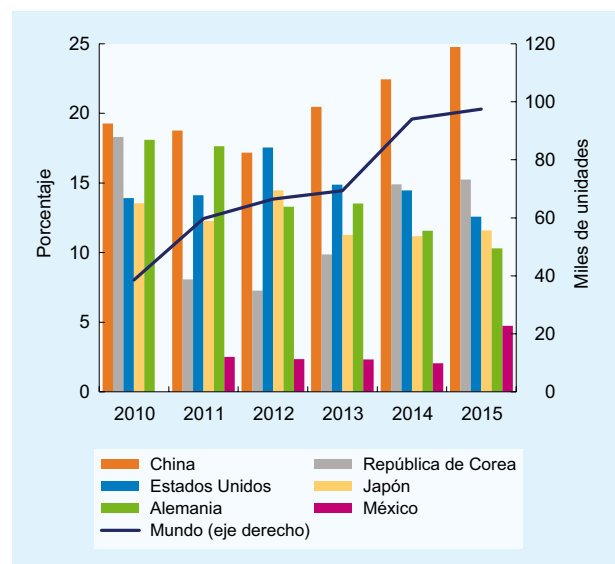
El enorme tamaño, en términos absolutos, del sector manufacturero de China es una de las razones de que ese país concentre gran parte del parque mundial de robots industriales. Sin embargo, la mayor

GRÁFICO 3.3 Robots industriales: instalación mundial anual, por sector manufacturero, 2010-2015
(Porcentaje del total de robots en la manufactura)



Fuente: Véase el gráfico 3.2.

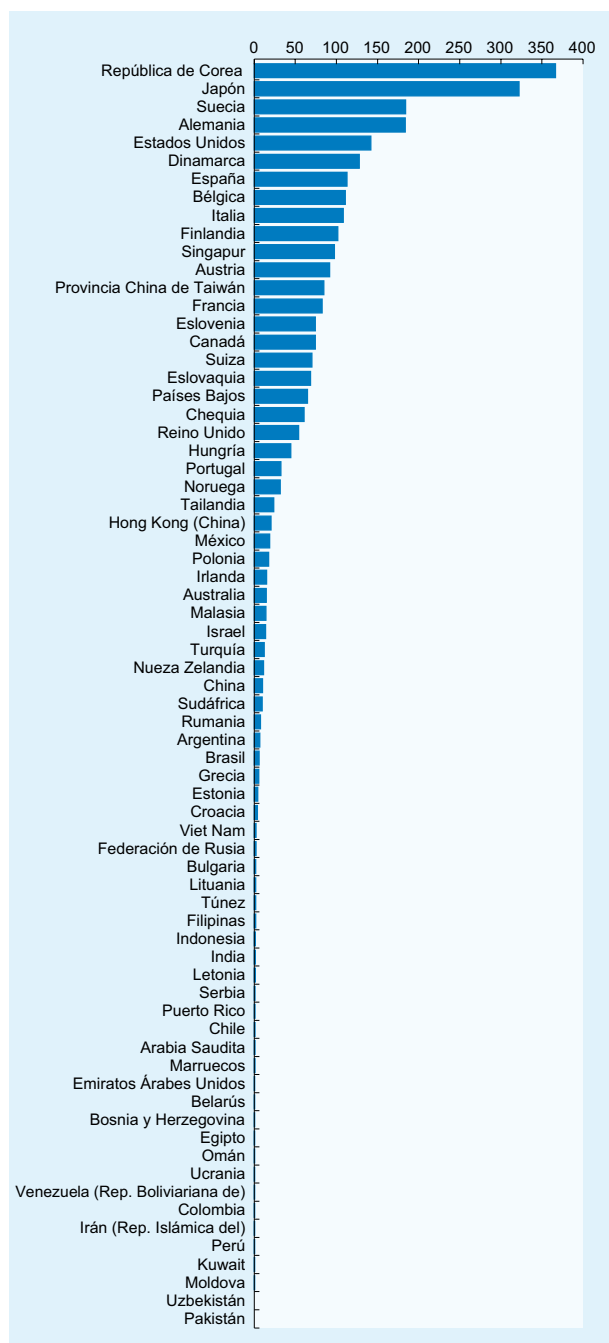
GRÁFICO 3.4 Robots industriales en la industria automotriz: instalación anual, en el mundo y en países seleccionados, 2010-2015



Fuente: Véase el gráfico 3.2.

densidad robótica (número de robots industriales por empleado en el sector de la manufactura) se da en los países desarrollados y los países en desarrollo que han alcanzado fases de industrialización avanzadas (gráfico 3.5). Los otros países en desarrollo

GRÁFICO 3.5 Densidad robótica estimada en la manufactura, 2014
(Unidades de robots industriales por 10.000 empleados)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la Federación Internacional de Robótica y Wood, 2017.

Nota: En el gráfico figuran las 70 economías para las que se dispone de datos.

con mayor densidad robótica son Tailandia, en el 25º puesto, México, en el 27º, Malasia, en el 31º y China, en el 35º²³. Habida cuenta de la concentración sectorial de la utilización de robots, es lógico que

la densidad de robots en la industria automotriz sea mayor que en el conjunto de la industria en todas las economías para las que existen datos (IFR, 2016a). No obstante, es interesante observar que en los países en desarrollo esta diferencia es en promedio considerablemente mayor que en los países desarrollados. Ello indica que la concentración sectorial de la densidad robótica es particularmente elevada en los países en desarrollo.

A fin de examinar cómo se ha conciliado la viabilidad económica con la técnica en la utilización efectiva de robots, es posible añadir en el gráfico 3.1 el despliegue de robots. Así se ve, en el gráfico 3.6, que dicho despliegue se concentra en los sectores manufactureros del lado derecho del gráfico, y no en la parte superior²⁴. Ello indica que a la hora de instalar robots son más importantes los factores económicos que las posibilidades técnicas de automatizar las tareas desempeñadas por los trabajadores. No obstante, tanto la viabilidad técnica como la económica resultan importantes: la burbuja de mayor tamaño, que representa al equipo de transporte, también ocupa el lugar más alto de los cuatro sectores representados al lado derecho del gráfico; y el tamaño de las burbujas aumenta a lo largo del cuadrante superior derecho, a medida que crecen la intensidad de las tareas repetitivas y el costo laboral unitario.

El gráfico también indica que el despliegue de robots ha sido muy limitado en los sectores manufactureros en los que la remuneración del trabajo es baja, incluso cuando presentan un índice de intensidad de tareas repetitivas elevado. El despliegue de robots en el sector textil, de prendas de vestir y del cuero ha sido el más bajo de todos los sectores manufactureros, a pesar de que el sector ocupa el segundo lugar en cuanto a viabilidad técnica de automatización de tareas repetitivas realizadas por trabajadores. Cabe señalar, sin embargo, que una menor adopción de robots puede deberse a dificultades de automatización de orden tecnológico, independientes de las tareas de los trabajadores, como las derivadas de la rigidez de los tejidos en el sector de las prendas de vestir o de la necesidad de introducir pequeños componentes flexibles en aparatos electrónicos de consumo muy compactos (Kucera, 2017).

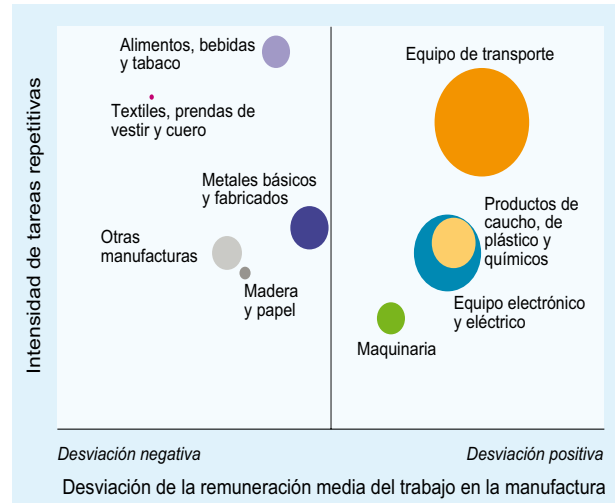
Las consideraciones de viabilidad económica, además de técnica, también determinan las repercusiones de la automatización del trabajo en función del género. Los estudios que se centran

únicamente en la viabilidad económica (por ejemplo, World Economic Forum, 2016; World Bank, 2016) concluyen que, a grandes rasgos, se pierde el mismo número de puestos de trabajo de mujeres que de hombres. Sin embargo, las mujeres se ven más afectadas comparativamente, al contar con una menor participación en la fuerza de trabajo, y al tener además mayores probabilidades de verse excluidas de los nuevos empleos en ámbitos complementarios al uso de robots, por las razones que se exponen en el próximo capítulo. Ahora bien, teniendo en cuenta la viabilidad económica y el escaso despliegue de robots en la manufactura ligera, como en la confección de prendas de vestir, en la que suele concentrarse el empleo femenino, las consecuencias de la automatización en función del género podrían invertirse. En un estudio de los Estados Unidos, por ejemplo, se constató la pérdida de empleos tanto masculinos como femeninos, pero los efectos adversos para los hombres fueron entre 1,5 y 2 veces mayores que para las mujeres (Acemoglu y Restrepo, 2017).

La concentración de robots en los sectores de la automoción y la electrónica, como se indica en el gráfico 3.6, sugiere que la automatización basada en la robótica, por el momento influye muy poco en la etapa inicial de la industrialización y la implantación de actividades manufactureras que requieren un uso intensivo de mano de obra basadas en las tradicionales ventajas de costos laborales, aunque podría complicar la ulterior modernización industrial. De hecho, a la luz de los indicadores tecnológicos y económicos, los países desarrollados y los países en desarrollo que no forman parte de los países menos adelantados parecen más expuestos que estos últimos a la automatización robotizada de la manufactura (gráfico 3.7).

Cabe señalar que estos datos se refieren únicamente a la exposición a la automatización basada en el uso de robots y no tienen en cuenta los riesgos que entrañan para el empleo otros tipos de automatización. En cambio, apuntan a que la automatización robotizada, por sí sola, no invalida el papel tradicional de la industrialización como estrategia de desarrollo de los países de ingreso bajo. Sin embargo, el hecho de que resulte más difícil la modernización sectorial puede limitar la industrialización a los sectores manufactureros con menores salarios y menos dinámicos (en términos de crecimiento de la productividad). Ello podría sofocar el proceso de convergencia económica de esos países

GRÁFICO 3.6 Relación aproximada entre la viabilidad técnica y económica de la automatización de tareas repetitivas, y el número estimado de robots industriales, por sector manufacturero



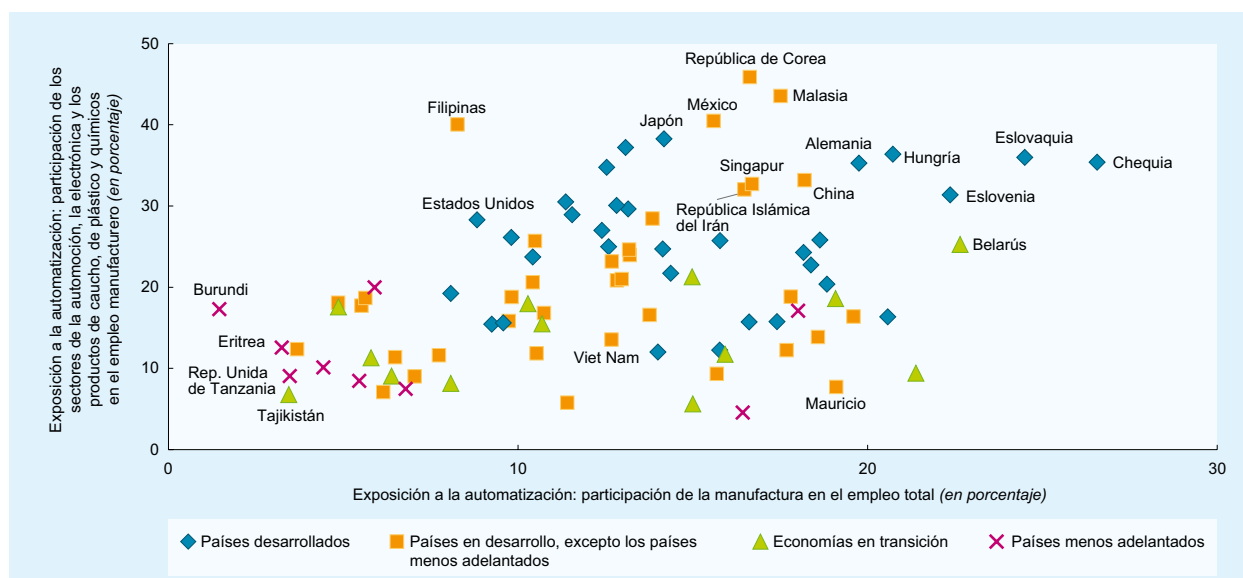
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Marcolin y otros, 2016; la base de datos International Labour Compensation Comparisons de The Conference Board; y la base de datos de la Federación Internacional de Robótica.

Nota: Los ejes no están graduados para destacar que la relación representada en el gráfico es una aproximación. El tamaño de las burbujas indica la cantidad de robots industriales. Todos los datos corresponden a una muestra de 20 países (indicados en la nota 12) y se refieren al último año para el que hay datos. El índice de intensidad de tareas repetitivas corresponde a 2011-2012. La remuneración del trabajo refleja las medianas de cada sector en el periodo 2008-2014. Los datos relativos a los robots se refieren a 2015. Si la remuneración se calcula a partir de las medias y no las medianas o usando datos de 2014 y no los promedios de 2008-2014, o si se utilizan muestras más amplias de países, la relación entre los sectores indicada en el gráfico solo varía de manera marginal.

y estancar el crecimiento de su productividad y su ingreso per cápita.

Al mismo tiempo, sin embargo, los países especializados en manufacturas intensivas en mano de obra con salarios bajos pueden beneficiarse de los efectos de una relación de intercambio más favorable. Así ocurrirá si la concentración de robots en la producción de bienes manufacturados intensivos en conocimientos y con mayores salarios se traduce, al menos en parte, en una disminución general de los precios de esos bienes y hace que se invierta la tendencia a la disminución del precio global de las manufacturas intensivas en mano de obra, tanto en relación con las manufacturas intensivas en conocimiento como con los productos primarios registrada en los dos últimos decenios.

GRÁFICO 3.7 Grado aproximado de vulnerabilidad frente a la automatización robotizada de la manufactura, en economías seleccionadas



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Wood, 2017 y la base de datos estadísticos de la ONUDI.

Nota: El eje horizontal se refiere a la parte de la manufactura en el empleo total en 2014. El eje vertical se refiere a la participación del sector de la automoción, el de la electrónica y el de productos de caucho, de plástico y químicos en el empleo manufacturero en promedio durante el período 2010-2014, en los años para los que se dispone de datos. La muestra incluye las 91 economías para las que se dispone de datos.

3. Robots y relocalización de la producción

El uso de robots en las actividades manufactureras intensivas en mano de obra y con salarios bajos ha seguido siendo escaso. Aun así, las oportunidades de los países en desarrollo para crear empleo e ingresos en estos sectores podrían verse perjudicadas por la repatriación de las actividades manufactureras y los empleos a los países desarrollados. Esto reduciría la capacidad de los países en desarrollo para beneficiarse de la especial ventaja económica que les confiere la manufactura a efectos de convergencia económica²⁵.

Un elemento de esta ventaja económica especial de la manufactura es su gran potencial por lo que a la división del trabajo se refiere. Por ejemplo, este potencial ha sido la base de las cadenas de valor mundiales y la deslocalización de ciertas tareas manufactureras intensivas en mano de obra desde las economías donde los salarios eran más altos a otras con sueldos bajos. En los países desarrollados, la deslocalización ha permitido reorientar la producción, desde actividades menos productivas a otras más productivas. También ha permitido que algunos países en desarrollo pasaran de las actividades agrícolas de baja productividad a unas actividades manufactureras con

una productividad más elevada y a menudo, intensivas en mano de obra²⁶. Sin embargo, los efectos de la deslocalización en el empleo del sector manufacturero de los países desarrollados han sido muy dispares. El análisis de los datos de insumo-producto correspondientes a 1995-2008 muestra pérdidas considerables de empleo manufacturero en las cadenas de valor de la manufactura en los Estados Unidos, así como en el Japón, mientras que el número de empleos se mantiene estable en Alemania (Timmer y otros, 2015)²⁷.

Los efectos negativos de la deslocalización en el empleo junto con los signos de erosión de la ventaja de los países en desarrollo en cuanto a costos laborales pueden haber ocasionado la relocalización de algunas actividades manufactureras a los países desarrollados²⁸. Sin embargo, solo hay pruebas fragmentadas y anecdóticas de la importancia de la relocalización²⁹. Los resultados de la encuesta y las respuestas de las empresas a los cuestionarios mediante los que se pretendía recabar pruebas más generales y sistemáticas indican que prosigue la deslocalización, pero que también ha habido un proceso lento de relocalización en todos los sectores industriales, si bien en distinto grado y por distintos motivos (Fratocchi y otros, 2015; Cohen y otros, 2016; Stentoft y otros, 2016). Además, una parte importante de las nuevas actividades manufactureras en los Estados Unidos es el

resultado de la deslocalización por empresas europeas y asiáticas de sectores manufactureros relativamente avanzados, y no de la relocalización por empresas de los Estados Unidos de manufacturas intensivas en mano de obra desde países en desarrollo (Cohen y otros, 2016). Los traslados de centros de producción de un país desarrollado a otro pueden haberse visto facilitados por la creciente compatibilidad de las plataformas tecnológicas.

También se constata que la repatriación a países desarrollados no tuvo los efectos previstos en el empleo. La relocalización ha ido generalmente unida a inversiones de capital, por ejemplo, en robots, y los escasos empleos creados se han concentrado en actividades que requieren una elevada cualificación (De Backer y otros, 2016). Esto significa que los empleos que “regresan” con la relocalización de la producción no son los mismos que se fueron.

De hecho, la relocalización probablemente influya más en la producción manufacturera que en el empleo, dada la relación positiva entre el crecimiento de la producción manufacturera y el crecimiento de la productividad³⁰. Los datos de los Estados Unidos durante el período 1991-2007, por ejemplo, indican que las empresas de sectores donde disminuyó la producción manufacturera y que estuvieron más expuestas a la competencia de las importaciones procedentes de China registraron igualmente una disminución de la producción de patentes y del gasto en investigación y desarrollo (Autor y otros, 2016). Esta constatación puede suscitar el temor de que la deslocalización de la producción asfixie la innovación y, con ello, reduzca el crecimiento de la productividad de la manufactura³¹. Otro argumento que relaciona la producción manufacturera y la innovación se basa en las ventajas derivadas de que los centros de producción estén geográficamente próximos a los de diseño de productos, ya que la competencia manufacturera resulta esencial para la innovación (Pisano y Shih, 2012)³².

Habida cuenta de que las actividades de diseño e innovación no se han deslocalizado, según esa reevaluación, sería recomendable relocalizar la producción porque las cadenas de suministro más cortas estimularían la innovación y el desarrollo de productos. Ese razonamiento no solo induciría a la repatriación, sino a la reubicación de las actividades productivas en aquellas zonas donde las empresas consideren que les resultaría más fácil fomentar los vínculos entre la producción y la I+D, y sus efectos

positivos en la innovación. El reconocimiento de los vínculos entre la producción manufacturera y el crecimiento de la innovación y la tecnología llevó a crear la National Network for Manufacturing Innovation de los Estados Unidos, establecida oficialmente en 2014 que actualmente se denomina Manufacturing USA. La iniciativa tiene por objeto principal apoyar a la industria con miras al establecimiento de ecosistemas o procomunes industriales que permitan a los innovadores desarrollar en mejores condiciones las tecnologías, los procesos y las capacidades específicamente necesarias para promover desde su fase temprana las invenciones tecnológicas prometedoras que puedan ser producidas a gran escala y comercializadas por fabricantes de los Estados Unidos (Executive Office of the President of the United States, 2016: vii). Pero también tiene por objeto alentar a los fabricantes de manufacturas a implantar los centros de producción en los Estados Unidos (por ejemplo, Hart y otros, 2012). Todo ello sugiere que la relocalización depende de factores que van bastante más allá de la simple comparación de los costos salariales, que dio pie a las deslocalizaciones. De todo ello se infiere que los países desarrollados podrían hacer un uso creciente de robots a fin de facilitar la relocalización de la producción manufacturera con miras a estimular el progreso tecnológico, también en cuanto a innovación de productos. Ello tendría probablemente efectos negativos en la inclusividad del crecimiento a nivel internacional.

Una razón de que, a pesar de todo, el ritmo de la relocalización siga siendo lento puede ser la tibieza de la inversión y el estancamiento de la demanda agregada en los países desarrollados en general. Además, esos países carecen de las redes de proveedores que algunos países en desarrollo han creado para complementar las actividades de montaje. Asimismo, si bien los diferenciales de costos laborales siguen siendo un criterio importante para las empresas a la hora de elegir el lugar de producción, especialmente de bienes con un elevado contenido de trabajo, los factores relativos a la demanda, como el tamaño y el crecimiento de los mercados locales, cada vez resultan más determinantes. En consecuencia, muchas empresas que habían trasladado la producción, por ejemplo, a China, actualmente se quedan allí para tener acceso a la creciente demanda local. Se ve, pues, que la producción de manufacturas intensivas en mano de obra destinadas a mercados en rápido crecimiento de países en desarrollo y vinculada a la producción interna tiene pocas probabilidades de ser relocalizada.

D. Productividad e inclusividad a nivel nacional

En esta sección se analiza la relación entre el uso de robots, por un lado, y la productividad, la producción, el empleo y los salarios en la manufactura, por otro, dentro de las economías nacionales.

La utilización de robots ha ido asociada a un crecimiento de la productividad (gráfico 3.8)³³. Esa asociación positiva se observa tanto en países con una densidad robótica relativamente alta, como Alemania, los Estados Unidos, el Japón y la República de Corea, como en las economías con una densidad robótica más moderada pero un parque de robots en rápido crecimiento, como China y la Provincia China de Taiwán.

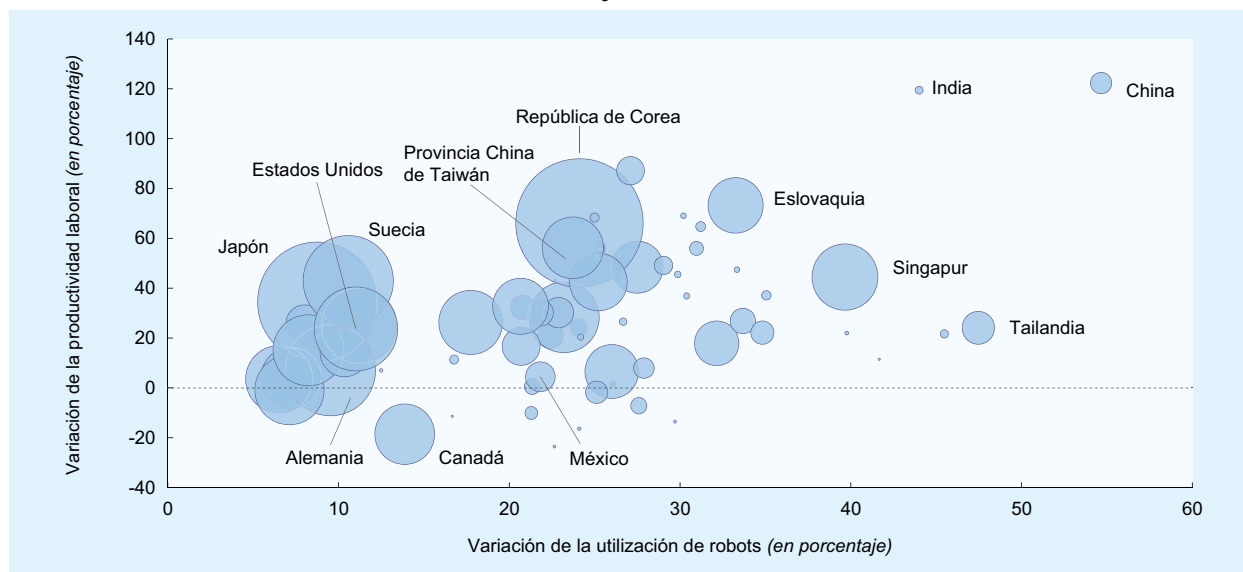
Los datos de distintos países correspondientes al mismo período indican una relación positiva entre el aumento de la utilización de robots y el de la participación de las manufacturas en el valor añadido total. Esa relación se confirma en particular en el caso de las economías con una densidad robótica comparativamente elevada (gráfico 3.9A). Las pruebas de ese tipo de relación en las economías con una densidad robótica comparativamente baja no resultan tan evidentes (gráfico 3.9B). No obstante, cabe señalar que

muchos países donde el uso de robots industriales es escaso también experimentaron una desindustrialización, al reducirse la participación de la manufactura en el valor añadido total. El gráfico 3.9 respalda la conclusión de la sección anterior de que la utilización de robots tiende a propiciar la concentración de la actividad manufacturera en un pequeño número de países.

Los datos de distintos países sobre los mismos aspectos de muestra indican una relación ligeramente negativa entre las variaciones en el uso de robots y las variaciones en la participación de la manufactura en el empleo total (gráfico 3.10). A la luz de los datos sobre una relación positiva entre la utilización de robots y la productividad laboral y considerando que el propósito de la utilización de robots es la automatización de ciertas tareas, esta conclusión no es sorprendente.

Más interesante es observar que algunos países con elevada densidad robótica, como Alemania y la República de Corea, y los países donde la acumulación de robots ha sido rápida, como China, registraron un aumento, o solo una ligera disminución, de la

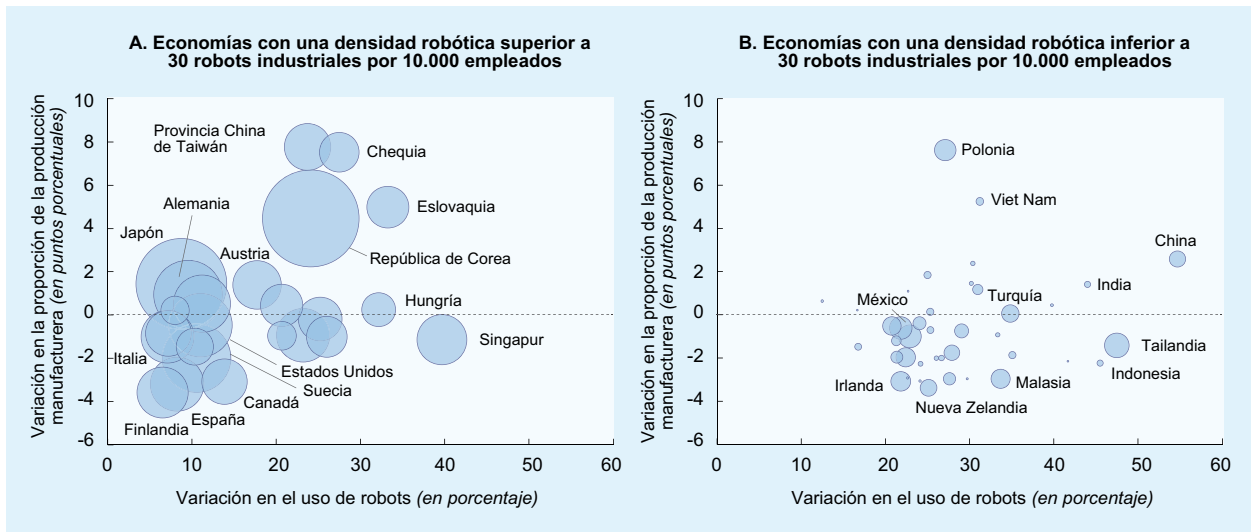
GRÁFICO 3.8 Utilización de robots y productividad laboral en la manufactura en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la Federación Internacional de Robótica y Wood, 2017.

Nota: La variación en la utilización de robots corresponde a la variación porcentual de la relación entre el promedio de los robots instalados anualmente y el del número total de robots durante el período 2005 a 2014. La variación de la productividad laboral refleja la variación porcentual de la productividad laboral en la manufactura entre 2005 y 2014. El tamaño de las burbujas refleja la densidad robótica en 2014. El gráfico incluye las 64 economías para las que se dispone de datos.

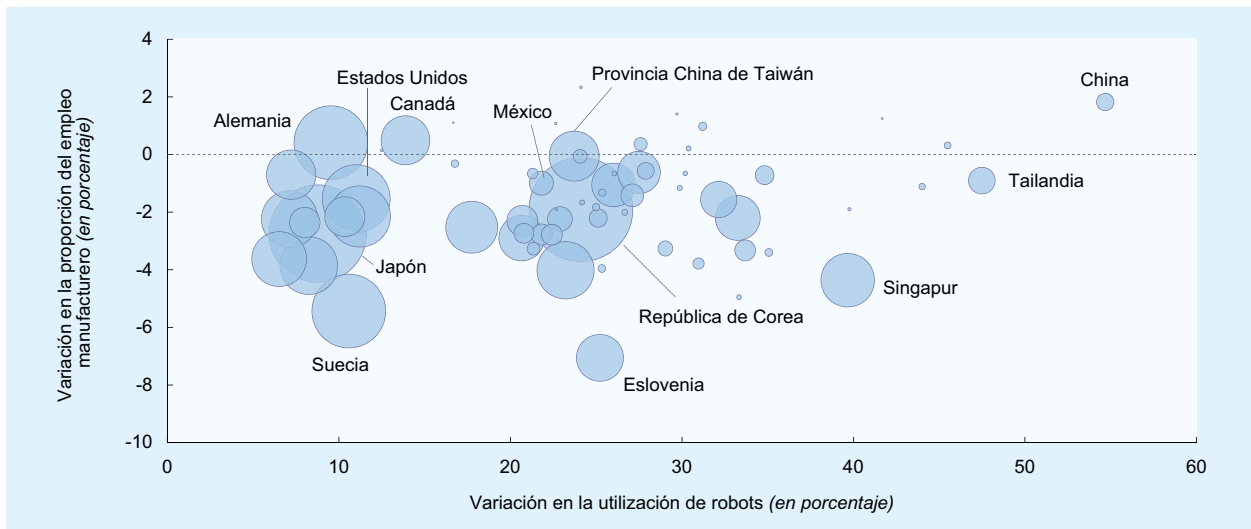
GRÁFICO 3.9 Utilización de robots y proporción de la producción manufacturera en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014



Fuente: Véase el gráfico 3.8.

Nota: La variación en la utilización de robots corresponde a la variación porcentual de la relación entre el promedio de los robots instalados anualmente y el del número total de robots en el período 2005 a 2014. La variación de la proporción de la producción manufacturera corresponde a la variación en puntos porcentuales de la participación de la manufactura en el valor añadido total entre 2005 y 2014. El tamaño de las burbujas refleja la densidad robótica en 2014. Los gráficos abarcan las 64 economías para las que se dispone de datos, 24 de ellas en el gráfico 3.9A y 40 economías en el gráfico 3.9B.

GRÁFICO 3.10 Utilización de robots y proporción del empleo manufacturero en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014



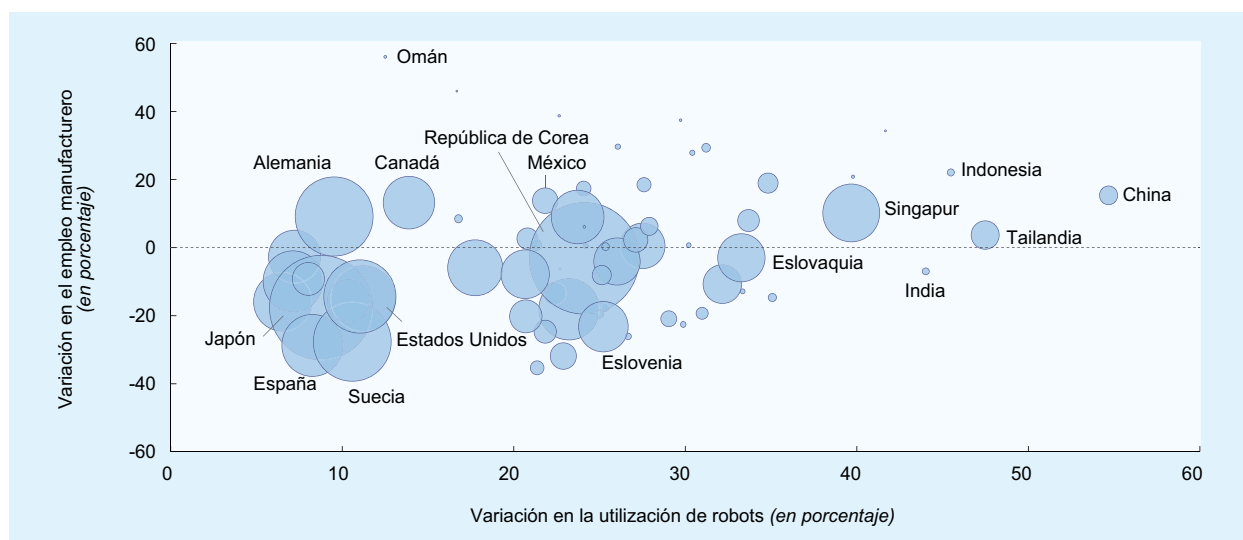
Fuente: Véase el gráfico 3.8.

Nota: El tamaño de las burbujas refleja la densidad robótica en 2014. La variación en la utilización de robots refleja la variación porcentual de la relación entre el promedio de los robots instalados anualmente y el número total de robots en el período de 2005 a 2014. La variación de la proporción del empleo manufacturero corresponde a la variación en puntos porcentuales de la participación de la manufactura en el empleo total entre 2005 y 2014. El gráfico incluye las 64 economías para las que se dispone de datos.

participación de la manufactura en el empleo total. Alemania y China también registraron un aumento en el número total de empleos manufactureros, mientras que en la República de Corea hubo una pequeña disminución (gráfico 3.11). Si bien no parece darse

una relación sistemática entre las variaciones en la utilización de robots en la manufactura y las de los salarios reales en ese sector en el grupo de economías para las que hay datos, la mayor utilización de robots ha ido asociada con un aumento de los salarios

GRÁFICO 3.11 Utilización de robots y empleo manufacturero en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014



Fuente: Véase el gráfico 3.8.

Nota: El tamaño de las burbujas refleja la densidad robótica en 2014. La variación en la utilización de robots corresponde a la variación porcentual de la relación entre el promedio de los robots instalados anualmente y el del número total de robots durante el período de 2005 a 2014. La variación del empleo manufacturero corresponde a la variación porcentual del empleo manufacturero entre 2005 y 2014. El gráfico incluye las 64 economías para las que se dispone de datos.

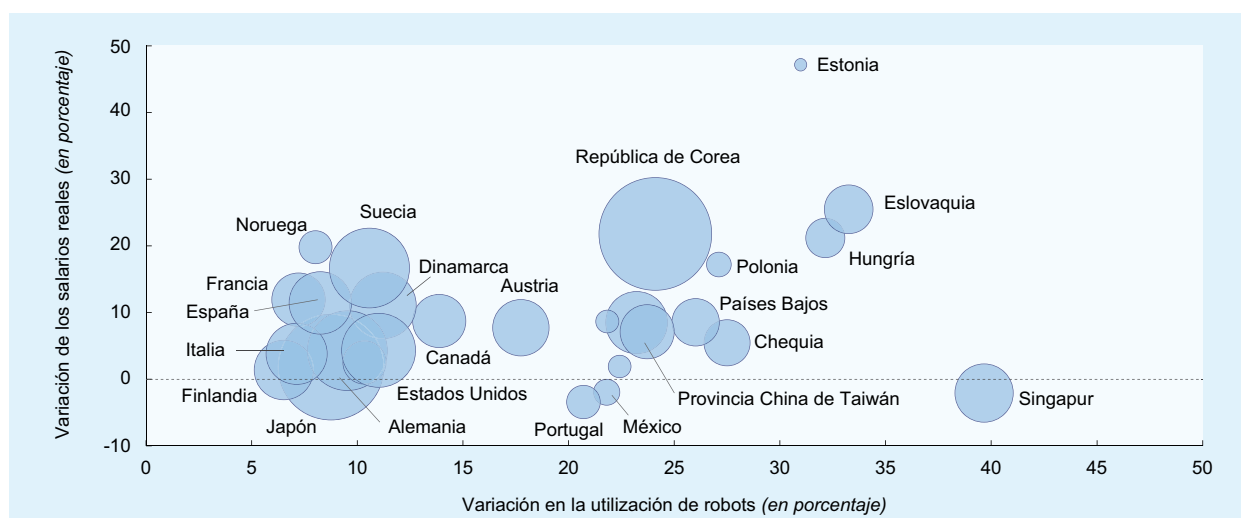
reales en todas las economías, excepto en México, Portugal y Singapur, donde disminuyeron ligeramente (gráfico 3.12). El crecimiento de los salarios reales y de la utilización de robots fue particularmente acusado en China (aproximadamente del 150% y del 55%, respectivamente)³⁴.

Ello indica que los efectos de la automatización robotizada en el empleo manufacturero han sido muy desiguales en los distintos países y dependen claramente de las condiciones propias de cada país, incluidas las disposiciones institucionales (como la capacidad de negociación de los trabajadores), las condiciones y los procesos macroeconómicos, y las iniciativas de cada país en materia de robótica (el ejemplo de China figura en el recuadro 3.2).

Las políticas económicas influyen mucho en los efectos de la automatización en la demanda agregada. Si se comparten las ganancias de productividad y los salarios reales aumentan a la vez que crece la productividad, la automatización tenderá a impulsar el consumo privado, la demanda agregada y, en última instancia, el empleo total. Evidentemente, en tales casos cumplen un papel fundamental las políticas macroeconómicas que funcionan para sostener la demanda efectiva, el empleo y el nivel de vida en un país.

Aun cuando no suceda así, en algunos países el empleo podría mantenerse estable o incluso aumentar si la mayor demanda de exportaciones absorbe la oferta adicional resultante del crecimiento de la productividad propiciado por la automatización. Esto supondría que los posibles efectos negativos de la automatización en el empleo y los ingresos se transfieren a otros países mediante el comercio. Alemania y México son dos de esos ejemplos, en que la estrategia orientada a la exportación parece haber evitado parte de los efectos negativos de la utilización de robots sobre el empleo nacional.

En el caso de Alemania, el considerable aumento de la densidad robótica en el sector de la automoción, partiendo ya de un nivel elevado, estuvo asociado con una fuerte expansión de la producción y la productividad y fue acompañado de un crecimiento considerable, aunque algo menor, del empleo y los salarios reales (cuadro 3.4). Esa combinación dio lugar a una reducción de los costos laborales unitarios de alrededor de un 10% entre 2007 y 2015. Los efectos favorables de la automatización en el empleo fueron facilitados por el rápido aumento de las exportaciones del sector, que ayudó a incrementar el superávit comercial de Alemania solo en este sector hasta superar el 4% del PIB en 2015. Aunque los

GRÁFICO 3.12 Utilización de robots y salarios en la manufactura en economías seleccionadas: variación entre 2005 y 2014

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos de la Federación Internacional de Robótica, la base de datos estadísticos de la OCDE y *Chinese Statistical Yearbook 2016*.

Nota: El tamaño de las burbujas refleja la densidad robótica en 2014. La variación en la utilización de robots corresponde a la variación porcentual de la relación entre el promedio de los robots instalados anualmente y el del número total de robots durante el período de 2005 a 2014. La variación del empleo manufacturero corresponde a la variación porcentual de los salarios reales en la manufactura entre 2005 y 2014. El gráfico abarca las 28 economías para las que se dispone de datos, excepto China, que quedaría al margen en ambos ejes y cuya inclusión desvirtuaría el conjunto.

otros sectores manufactureros muy automatizados, como el de los productos de caucho y de plástico, el farmacéutico y el de los productos metálicos, mostraron un crecimiento menos espectacular, todos ellos contribuyeron al importante superávit comercial de Alemania.

México constituye otro ejemplo interesante, ya que combina un grado elevado de automatización en el sector de la automoción (que representaba el 20% del empleo manufacturero en 2015), un grado más moderado de automatización en el sector de la electrónica (alrededor del 12% del empleo manufacturero), y prácticamente ningún robot en el sector textil y de la confección (9% del empleo manufacturero). Cabe destacar que los sectores en los que más creció la automatización entre 2011 y 2015 también presentaron los mayores incrementos de producción (cuadro 3.4)³⁵. En el sector de la automoción, excluidos los componentes, por ejemplo, la densidad robótica aumentó de 121 robots por 10.000 empleados en 2011 a 513 robots por 10.000 empleados en 2015, y el crecimiento de la producción del sector superó ampliamente al del conjunto del sector manufacturero. Una expansión similar, aunque menor, se observó en el sector de la electrónica, la maquinaria industrial, y los

productos de plástico y caucho. El aumento del uso de robots en México también fue acompañado de la expansión del empleo. Al igual que en Alemania, ello fue debido en gran parte al aumento de las exportaciones, al haber aumentado rápidamente las exportaciones de las industrias automotriz y electrónica de México, mientras que sus exportaciones de textiles y prendas de vestir disminuyeron entre 2011 y 2015 (cuadro 3.4).

Como era de esperar, los costos laborales unitarios disminuyeron más rápidamente en promedio en las actividades que contaban con una mayor automatización a base de robots que en las industrias con escasa densidad robótica. En consecuencia, la automatización recompensó principalmente al capital y contribuyó a la disminución de la parte de los rendimientos del trabajo en México, que cayó en torno a 10 puntos porcentuales en el período 1995-2014 (ILO y OCDE, 2015). Además, los salarios reales en un sector tan sumamente automatizado como el de la automoción bajaron un 1,6% entre 2011 y 2015, mientras que los salarios reales solo crecieron un 1,5% en el conjunto de la manufactura (cuadro 3.4). Esta experiencia parece indicar que el efecto distributivo general de los robots puede ser negativo.

RECUADRO 3.2 Estrategia nacional en materia de robótica: el caso de China

A menudo se considera que la iniciativa “Hecho en China 2025” se inspira en la “Estrategia industrial 4.0” de Alemania (por ejemplo, Cámara Europea de Comercio en China, 2017). La iniciativa “Hecho en China 2025”, que se puso en marcha en 2015, pretende convertir su economía en la gran potencia manufacturera mundial para 2049, coincidiendo con el centenario de la fundación de la República Popular China^a. Sus principios directores son hacer que la manufactura esté impulsada por la innovación, incidir en la calidad más que en la cantidad, lograr un desarrollo verde, optimizar la estructura de la industria china y cultivar el talento humano (Wübbecke y otros, 2016; Kozul-Wright y Poon, 2017). En su decimotercer plan quinquenal, aprobado en marzo de 2016, el Gobierno de China describe la manera de profundizar la aplicación de esta estrategia en el período de 2016 a 2020. A fin de apoyar la consecución de los objetivos de la manufactura, las autoridades establecieron el Fondo de Inversión en la Industria Manufacturera Moderna, dotado con 20.000 millones de yuan, de los que 6.000 millones van a cargo del presupuesto estatal (OECD, 2017). También confían en las iniciativas del sector privado, entre otras cosas, pidiendo a las empresas que declaren sus propios estándares tecnológicos y participen en la elaboración de normas internacionales.

Habida cuenta de la importancia que se concede a la digitalización y la modernización de la manufactura, los robots cumplen un papel esencial en la estrategia de China, que fomenta tanto su utilización como su producción. El Plan de Desarrollo de la Industria Robótica 2016-2020, anunciado en abril de 2016, tiene por objeto incrementar la densidad robótica hasta la cifra de 150 robots por 10.000 empleados, y aumentar la producción nacional a 100.000 robots industriales por año^b. Con arreglo a los datos de 2015 que figuran en IFR (2016a), ello supondría triplicar tanto la utilización como la producción nacional de robots. Si bien en los últimos años el sector de la automoción fue el mayor usuario de robots, se prevé que el sector electrónico impulse una mayor utilización de robots en los próximos dos o tres años^c.

El objetivo de la reorientación de la manufactura desde las actividades intensivas en mano de obra y escaso valor añadido hacia un conjunto de actividades manufactureras de carácter más intensivo en capital, y altos niveles de cualificación y conocimiento se debe al aumento de los costos salariales de las industrias de exportación tradicionales (Wei y otros, 2016; *TDR 2010*, cap. II). Por consiguiente, los fabricantes de China pueden sufrir presiones, por un lado, debido a la ventaja en costos laborales que tienen algunos países menos adelantados con unos mercados nacionales mucho más pequeños, y, por otro lado, debido a que las economías avanzadas han formulado a su vez iniciativas para seguir desarrollando su propio sector manufacturero mediante la robotización^d.

Sin embargo, aunque el aumento del uso de robots en la producción manufacturera puede compensar la reducción de la fuerza de trabajo y mantener bajo control los aumentos salariales con miras a suavizar la transición hacia una nueva estrategia de crecimiento, ese reequilibrio también deberá asegurar la disponibilidad de una fuerza de trabajo cualificada en técnicas digitales y prevenir los posibles problemas de desequilibrio de la balanza de pagos que puedan derivarse del aumento de las importaciones de maquinaria e insumos intermedios intensivos en tecnología frente a la disminución de los ingresos de las exportaciones. Desde esta perspectiva, la consecución de los objetivos de política de la iniciativa Hecho en China 2025 relacionados con el capital humano y la producción nacional de robots, así como otra maquinaria puntera, parece ser crítica^e.

^a La iniciativa “Hecho en China 2025” va aparejada a la iniciativa “Internet Plus”, lanzada en julio de 2015, cuyo objetivo consiste en integrar la Internet móvil, la computación en nube, los macrodatos y la Internet de las cosas con la manufactura moderna, a fin de impulsar el desarrollo de una amplia gama de actividades de servicios y de incrementar la presencia de las empresas basadas en Internet nacionales en los mercados internacionales. Véase un análisis más detallado en los sitios web de las iniciativas: <http://english.gov.cn/2016special/madeinchina2025/> y <http://english.gov.cn/2016special/internetplus/> y también, por ejemplo, Wübbecke y otros, 2016; y European Chamber of Commerce in China, 2017.

^b Véase http://english.gov.cn/state_council/ministries/2016/04/27/content_281475336534830.htm.

^c Véase Direct China Chamber of Commerce, China industrial robot industry report and forecast 2016-2019, 15 de julio de 2016; disponible en: <https://www.dccchina.org/2016/07/china-industrial-robot-industry-report-and-forecast-2016-2019/>.

^d Sobre esta explicación, véase, por ejemplo, Xinhua, “‘Made in China 2025’ plan unveiled to boost manufacturing”, 19 de mayo de 2015; disponible en: http://news.xinhuanet.com/english/2015-05/19/c_134252230.htm.

^e El progreso considerable logrado por China en materia de innovación en estos ámbitos está documentado, por ejemplo, en Wübbecke y otros, 2016; y, especialmente sobre el tema de los robots, en WIPO, 2015.

CUADRO 3.4 Alemania y México: uso sectorial de robots y evolución de la producción, el empleo, los salarios y el comercio en años seleccionados

País y sector	Densidad robótica (Unidades de robots por 10.000 trabajadores)		Expansión del uso de robots		Variación de la producción empleada		Variación de los salarios reales por empleado		Variación del costo unitario		Variación del superávit (o déficit) comercial		Superávit comercial (o déficit comercial) (Porcentajes del PIB)	
	Período inicial	Período final	Variación de la producción empleada	Variación de la producción empleada	Variación del empleo	Variación de los salarios reales por empleado	Variación del costo unitario	Variación de las exportaciones	Variación del superávit (o déficit) comercial	Período inicial	Período final			
(En porcentaje)														
Alemania														
Total de la manufactura	181,6	209,3	9,8	5,1	1,7	3,3	5,1	3,4	1,0	-9,2	11,3	10,7		
Alimentos, bebidas y tabaco	46,4	72,4	11,1	-1,5	-5,5	4,2	4,4	10,5	24,8	-34,8	-0,2	-0,2		
Textiles, prendas de vestir y productos conexos	9,3	16,7	13,0	-11,4	2,1	-13,2	9,2	7,0	-5,7	53,1	-0,3	-0,2		
Productos de madera, excepto muebles	212,7	62,6	4,2	-3,4	-4,5	-7,7	0,3	5,0	-20,9	-90,2	0,0	0,0		
Productos farmacéuticos y cosméticos	54,6	168,7	14,2	13,7	1,4	12,1	6,2	4,7	32,8	71,4	0,6	1,0		
Productos de caucho y de plástico	143,4	400,6	13,0	6,8	0,2	6,6	3,4	3,2	-4,1	-28,8	0,8	0,6		
Metales comunes	96,1	87,3	8,1	-8,0	-8,2	0,2	1,7	10,8	-25,9	-26,4	-0,4	-0,3		
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	63,4	129,3	13,3	0,7	-2,7	3,5	2,5	5,3	-18,7	-31,9	0,6	0,4		
Maquinaria y equipo	29,5	75,2	13,0	-6,0	-15,2	10,9	3,2	21,8	-4,4	-9,8	3,5	3,3		
Equipo eléctrico/electrónico	92,9	97,8	9,6	23,2	19,2	3,3	4,6	-12,3	-10,2	-153,3	0,4	-0,2		
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	944,7	1067,2	9,7	22,7	17,1	4,8	4,8	-10,6	8,1	7,1	3,8	4,3		
Otro equipo de transporte	61,1	53,3	8,7	39,1	23,2	12,9	18,2	-4,0	51,3	155,2	0,3	0,7		
México														
Total de la manufactura	6,0	41,1	40,3	12,5	2,1	10,2	1,5	-0,7	26,2	-48,1	-1,8	-0,7		
Alimentos, bebidas y tabaco	0,1	2,8	39,3	6,8	4,6	2,1	2,7	-1,8	22,0	280,6	0,1	0,5		
Textiles, prendas de vestir y productos conexos	0,0	0,0	n.a.	7,2	10,3	-2,8	3,1	-6,5	4,0	79,0	-0,2	-0,3		
Productos de madera, incluidos los muebles	0,0	1,1	87,5	7,8	3,9	3,7	3,1	-0,7	55,8	74,4	0,2	0,3		
Papel y productos de papel	0,0	1,5	83,3	6,7	9,4	-2,5	4,3	-4,7	23,6	6,2	-0,3	-0,3		
Productos farmacéuticos y cosméticos	0,1	6,5	30,9	-3,5	1,1	-4,5	-7,1	-8,1	11,7	21,5	-0,2	-0,3		
Productos de caucho y de plástico	9,5	68,4	38,7	16,7	8,0	7,9	5,1	-2,7	28,4	18,1	-1,3	-1,5		
Metales comunes	1,2	16,4	41,9	11,0	0,8	10,1	4,4	3,5	-30,7	-74,6	0,3	0,1		
Productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	1,4	5,7	41,5	11,7	9,7	1,8	1,7	-7,3	1,6	45,9	-0,7	-1,1		
Maquinaria y equipo	4,1	39,1	33,3	7,5	-8,9	18,0	0,2	10,0	28,2	35,6	-1,1	-1,5		
Equipo eléctrico/electrónico	0,5	8,5	34,1	19,3	14,2	4,5	3,2	-9,6	15,0	96,7	0,2	0,4		
Automoción	29,5	153,5	41,5	42,7	-1,3	44,6	-1,6	-0,3	43,8	54,5	2,9	4,6		
Vehículos automotores, motores y carrocerías	121,4	513,1	39,8	39,9	4,2	34,3	n.a.	n.a.	41,7	45,8	3,0	4,5		
Piezas para vehículos automotores	15,6	103,5	42,7	46,3	0,1	46,1	n.a.	n.a.	49,4	-288,3	-0,1	0,1		
Otros vehículos	16,5	12,4	20,7	86,8	21,7	53,5	n.a.	n.a.	129,6	380,4	0,1	0,3		

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), The Conference Board y la base de datos de la Federación Internacional de Robótica.

Nota: Se toma el período para el que se dispone de datos: 2007-2015 en el caso de Alemania y 2011-2015 en el de México. La extensión de la automatización refleja la variación porcentual en la ratio entre el promedio de los instalados anualmente y el stock promedio de robots durante el período seleccionado. El desglose sectorial de cada país depende de los datos disponibles. En los datos relativos a los robots del sector de la madera y los productos de madera de Alemania se incluyen los muebles. Los desgloses sectoriales relativos a los salarios y el costo laboral unitario de México no son totalmente comparables con los del resto de datos de ese país: concretamente, los datos de los salarios reales y los costos laborales unitarios relativos a "los productos farmacéuticos y cosméticos" se refieren a todos los productos químicos, y los relativos a "automoción" se refieren al "equipo de transporte", por lo que incluyen asimismo "otros vehículos". Los datos relativos al comercio de manufacturas solo incluyen los sectores definidos como manufacturas en las estadísticas comerciales, por lo que abarcan menos sectores que los datos generales de las manufacturas.

E. Conclusiones

A pesar de los efectos considerablemente dispares que tiene la robótica en el empleo y los ingresos en los distintos países, la mayoría de los estudios actuales sobreestiman los posibles efectos negativos. La pérdida de empleos posiblemente se produzca de manera gradual, ya que lo que es técnicamente factible no siempre es económicamente viable. Frente a un mismo riesgo de sustitución por motivos técnicos, los empleos de mayor nivel salarial están más expuestos a verse sustituidos por el uso de robots por motivos económicos. Ese tipo de empleos predominan en los sectores manufactureros más intensivos en cualificación y en las economías en una etapa de industrialización relativamente avanzada antes que en los sectores intensivos en mano de obra y los países en una fase inicial de industrialización. Al igual que sucedió con las olas de innovación tecnológica del pasado, la digitalización puede crear nuevos productos y sectores con nuevas oportunidades de empleo e ingresos, aun cuando no hay muchas pruebas de que las tecnologías digitales hayan creado ya numerosos empleos nuevos (por ejemplo, Berger y Frey, 2016).

La creación de nuevas oportunidades de empleo e ingresos que compensen los efectos agregados negativos de la implantación de los robots, entre otras cosas, impulsando empleos en que robots y trabajadores sean complementarios, se vería facilitada por unas condiciones económicas mundiales estables pero expansivas, y políticas macroeconómicas nacionales de carácter expansivo. Los consiguientes cambios de políticas en ese sentido, que impulsarían una inversión productiva sostenida y apoyarían un crecimiento general del ingreso mundial, se analizan en el capítulo VII del *Informe*. Si no se operan esos cambios, el crecimiento de la inversión tenderá a decaer y será difícil realizar el potencial de creación de empleo que entraña la revolución digital. En consecuencia, la robótica tenderá a frenar aún más el crecimiento de la demanda agregada, al desviar empleos de los sectores tecnológicamente dinámicos, reduciendo el crecimiento de los salarios reales y la productividad en actividades relativamente estancadas y en los “sectores refugio”, lo que también reducirá la inclusividad.

Si bien gran parte del efecto agregado de la robótica sigue siendo incierto y está determinado por fuerzas macroeconómicas, el uso de robots influye en el tipo

de empleos disponibles y en quiénes los ocupan. Los robots realizan las tareas repetitivas que solían estar a cargo de los trabajadores que ocupaban los niveles intermedios de la escala salarial. Las pautas de uso de robots propias de cada país indican que los robots industriales agudizan la tendencia a la concentración de las actividades manufactureras en un pequeño grupo de países. Esta concentración tiende a perjudicar la inclusividad en el plano internacional y, dadas las condiciones actuales de la demanda mundial, plantea problemas considerables a los países en desarrollo que pretenden lograr una transformación estructural que cree empleos bien remunerados en el sector manufacturero. En este sentido, la robótica podría dificultar la consecución de un desarrollo económico basado en las estrategias de industrialización tradicionales y el logro de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Las consecuencias para la inclusividad a nivel nacional dependen de una serie de condiciones específicas de cada país. Entre ellas, la fase de industrialización del país y la posición que ocupa en la división internacional del trabajo. Las pautas de utilización de robots específicas de cada sector indican que la entrada en las fases iniciales de industrialización hasta ahora no se ha visto afectada, entre otras cosas, por la escasez de pruebas de la relocalización de tareas manufactureras intensivas en mano de obra hacia los países desarrollados. Ahora bien, hay que tener presente que los robots no son más que una de las formas de automatización y que las fases iniciales de industrialización pueden estar expuestas a la pérdida de empleos debida a formas de automatización más tradicionales, como la mecanización.

Otro factor determinante es el modo en que los propios países utilizan los robots, a veces para evitar la que en ocasiones se ha denominado “trampa del ingreso medio” (*TDR 2016*). Los robots pueden apoyar la competitividad internacional de las empresas que se enfrentan al aumento de la remuneración del trabajo (de una fuerza de trabajo más reducida), mantener una gran participación de la manufactura en la producción total y facilitar la transformación estructural. Sin embargo, ello puede plantear el dilema entre la creación de gran cantidad de empleos relativamente poco remunerados en sectores intensivos en mano de obra en los que la automatización

robotizada no resulta (aún) económicamente viable, o bien menos empleos con salarios relativamente altos para trabajadores cuya cualificación complementa a los robots.

La resolución de ese dilema lleva a examinar el impacto de las políticas macroeconómicas y comerciales de un país, como un tercer elemento que influye en la inclusividad a nivel nacional. El despliegue de robots en la manufactura orientada a la exportación y la compensación de sus posibles efectos adversos en el empleo aumentando la escala de producción parece haber ayudado a algunos países, como Alemania y México, a mitigar los efectos negativos de la utilización de robots. Sin embargo, esa estrategia también exporta los efectos negativos en el empleo y los ingresos a los países que importan los bienes.

En la medida en que la automatización robotizada reduce efectivamente el número de empleos en las manufacturas a nivel global, al menos a corto plazo, los países que deseen mantener o crear empleos manufactureros tenderán a competir por un número decreciente de empleos manufactureros a nivel mundial. Si bien persiste una gran incertidumbre en cuanto a la duración del “corto plazo”, el simple riesgo de que se prolonguen los efectos negativos en el empleo y la desigualdad es una razón suficiente para considerar la forma de minimizarlos. Una estrategia más eficaz y sostenible consistiría en hacer hincapié en el papel de las políticas macroeconómicas nacionales, incluido el gasto público en actividades (como el gasto social) que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y tengan efectos multiplicadores en la producción y el empleo, utilizando los excedentes generados por el aumento de la productividad en los sectores más dinámicos. Estas medidas se verían facilitadas por la coordinación entre países, desarrollados y en desarrollo, para evitar que las estrategias de empobrecimiento del vecino distorsionen esos efectos.

Algunos han sugerido que, si se frenara la automatización gravando los robots con un impuesto, la economía tendría más tiempo para adaptarse, y al mismo tiempo se obtendrían ingresos fiscales para financiar esa adaptación³⁶. Aunque puede ser cierto, la imposición de ese gravamen conlleva la posibilidad de que haya paraísos en los que sea posible desplegar robots sin pagarlo. También se asume que es posible separar claramente la producción del trabajador de la del robot y determinar un ingreso hipotético atribuido al robot como salario de referencia. Además, semejante impuesto podría dificultar los usos más

beneficiosos de los robots: aquellos en los que trabajadores y robots se complementan, y los que pueden contribuir a la creación de nuevos productos y empleos basados en la digitalización.

Otros han sugerido distintas políticas para promover una distribución más igualitaria de los beneficios derivados de la mayor utilización de robots, por temor a que los robots se hagan cargo de tareas más productivas y mejor remuneradas que las tareas medianamente especializadas que seguirán realizando los trabajadores. Si no se controlaran, los efectos distributivos de la robótica harían aumentar la parte de los ingresos que va a parar a los propietarios de los robots y los titulares de los derechos de propiedad intelectual que llevan incorporados, lo que agravaría las desigualdades existentes. Las opciones para resolver esos problemas incluyen: i) el aumento de los salarios mediante la negociación colectiva, de modo que los trabajadores obtengan una parte mayor del aumento de la productividad, y la vinculación del crecimiento de los salarios en los sectores tecnológicamente estancados al de los sectores dinámicos para aumentar el crecimiento de la inversión agregada y de la productividad; ii) la adopción de regímenes que ligen la retribución de los empleados a la rentabilidad de la empresa, de modo que una parte sustancial de los ingresos de los ciudadanos procedan de la propiedad del capital y no del trabajo (por ejemplo, Freeman, 2015); iii) un mayor uso del impuesto sobre sucesiones y el impuesto sobre el patrimonio para promover un acceso más igualitario al capital³⁷, y iv) la introducción de una rentabásica universal (o dividendo básico universal), como se explica en el capítulo VII del *Informe*, que entre otras cosas se justifica por el hecho de que la revolución digital obliga a replantearse los sistemas sociales que fueron establecidos en torno a la mano de obra y el empleo estable en la manufactura.

Para los países en desarrollo que se encuentran en la fase inicial de desarrollo sería particularmente importante crear una densa red de vínculos y complementariedades intrasectoriales e intersectoriales (*TDR 2016*, capítulo VI). Con ello podría reducirse el riesgo de relocalización, justo cuando sigue disminuyendo el costo de posesión y operación de robots y aumentan gradualmente las posibilidades de que la automatización sea viable económicamente hasta el punto de afectar a los sectores tradicionales intensivos en mano de obra. Para ello es necesario aumentar la inversión pública destinada a infraestructuras logísticas y de telecomunicaciones, así como a sistemas

de apoyo tecnológico y de innovación. Asimismo, se precisan redes de abastecimiento fiables que suministren insumos productivos de la calidad adecuada y en el lugar y el momento oportunos. Además, una mayor integración comercial regional ayudaría a los países en desarrollo a crear un mercado lo suficientemente grande como para que incluso las filiales de empresas multinacionales descartaran la opción de relocalización y mantuvieran la producción en esos países. Los países en desarrollo podrían reducir aún más las disrupciones ocasionadas por la automatización rediseñando sus sistemas educativos a fin de crear las cualificaciones de gestión y profesionales necesarias para utilizar las nuevas tecnologías y difundir ampliamente las ventajas de su utilización, así como para complementarlas.

La digitalización también podría crear nuevas oportunidades para el desarrollo. El desarrollo de robots colaborativos (*cobots*), que no sustituyan a los trabajadores, sino que trabajen con ellos y aumenten su productividad, está dando sus primeros pasos. La utilización de los *cobots* podría resultar especialmente beneficiosa para las pequeñas empresas, ya que estos pueden instalarse fácilmente sin necesidad de integradores de sistemas especiales, y adaptarse rápidamente a nuevos procesos y requisitos para la producción en serie. La combinación de los robots y la impresión tridimensional puede crear más posibilidades para que las pequeñas empresas manufactureras superen las limitaciones que supone su tamaño para la producción y las transacciones —tanto transfronterizas como nacionales— a una escala mucho mayor.

La importancia que adquiere por consiguiente la demanda final a la hora de decidir la localización de la producción de manufacturas podría reducir significativamente el papel de las cadenas mundiales de valor para los productos. En consecuencia, la producción de manufacturas podría ser menos global y más regional. Cuando los futuros avances de la robótica permitan utilizar robots para la producción a pequeña escala de manera rentable, las diferencias del costo unitario de producción entre los países podrían ser menores que los costos del transporte y las comunicaciones internacionales, lo que haría que el comercio internacional de mercancías a gran escala resultara menos atractivo y crearía oportunidades importantes para la localización de las actividades manufactureras, entre otros, en países en desarrollo.

Al mismo tiempo, la digitalización puede dar lugar a una fragmentación del suministro mundial y el comercio internacional de servicios (véase, por ejemplo, UNCTAD, 2014). Aunque esto abriría caminos totalmente nuevos para las estrategias de desarrollo de los países en desarrollo, no está claro si los servicios digitales podrían ofrecer realmente los mismos aumentos de productividad, empleo e ingreso que históricamente ha venido proporcionando la manufactura³⁸.

Este análisis muestra que las tecnologías disruptivas siempre aportan una combinación de beneficios y riesgos. Sean cuales sean sus efectos, los resultados finales en cuanto al empleo y la inclusividad están determinados por las políticas. ■

Notas

- 1 Véanse, por ejemplo, Frey y Osborne, 2013; Galbraith, 2014; Ford, 2015; Chang y otros, 2016; World Bank, 2016; McKinsey Global Institute, 2017.
- 2 Sobre la definición de los robots y dispositivos robóticos que operan en los entornos industrial y no industrial, véase <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:8373:ed-2:v1:en>.
- 3 Para un análisis del desarrollo digital en la agricultura y los servicios, véase United Nations, 2016.
- 4 Para un primer examen de la cuestión, véase también UNCTAD 2016a y 2016b.
- 5 Fuera del sector industrial, las categorías de robots incluyen los de servicios para uso profesional, utilizados en ámbitos muy variados, como la

agricultura, la limpieza profesional, la construcción, la logística, la medicina y la defensa, pero las unidades vendidas en 2015 solo representaban la sexta parte de los robots industriales (International Federation of Robotics (IFR), 2016b). Los robots de servicios para tareas domésticas/del hogar y los de ocio y entretenimiento se venden en grandes cantidades, pero no son pertinentes para el tema que nos ocupa.

- 6 El Objetivo de Desarrollo Sostenible 9 consiste en “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación” y la meta 9.2 en “Promover una industrialización inclusiva y sostenible y, de aquí a

- 2030, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al producto interno bruto, de acuerdo con las circunstancias nacionales, y duplicar esa contribución en los países menos adelantados”. En los informes de la UNCTAD sobre tecnología e innovación y sobre tecnología de la información, así como en United Nations, 2016, se han analizado de manera detallada otros aspectos de la revolución digital. Para un análisis de las cuestiones relativas a la inversión en la revolución digital, véase UNCTAD, 2017.
- 7 Para entender la diferencia entre empleo y tareas, así como el concepto de “ocupación” que se utiliza más adelante, puede ser conveniente recordar que la Organización Mundial del Trabajo (OIT) (2008: 11) define el empleo como “un conjunto de tareas y cometidos desempeñados por una persona, o que se prevé que esta desempeñe, para un empleador particular, incluido el empleo por cuenta propia” y ocupación como “un conjunto de empleos cuyas principales tareas y cometidos se caracterizan por un alto grado de similitud”.
 - 8 La definición de las distintas ocupaciones es fruto de la reflexión de expertos en temas laborales que atribuyen una puntuación a los diferentes indicadores que supuestamente caracterizan a esas ocupaciones. El inventario de las tareas realizadas en las distintas ocupaciones combina las tareas precisas para un puesto descritas en la clasificación nacional de ocupaciones del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos con las clasificaciones ocupacionales, a fin de medir el contenido de tareas repetitivas, cognitivas y manuales de cada ocupación (Autor y Dorn, 2013). Si bien a primera vista no se aprecia hasta qué punto es posible aplicar el inventario basado en el mercado laboral de los Estados Unidos a otros países, en particular los países en desarrollo, estos últimos no disponen de los datos necesarios para hacer su propio inventario. A diferencia del cálculo del índice de intensidad de tareas repetitivas —utilizado más adelante— que se basa en las respuestas individuales de los trabajadores acerca de la naturaleza precisa de su trabajo cotidiano, esta metodología no permite desglosar la intensidad de tareas repetitivas de los distintos sectores.
 - 9 Otros dos grupos de estudios consideran la automatización de las ocupaciones. Uno es más doctrinal, considera que la automatización supone un riesgo para las ocupaciones y no para las tareas, y llega a estimaciones alarmantes, como la de que casi la mitad de los empleos de los Estados Unidos están amenazados por la automatización (Frey y Osborne, 2013). En los otros estudios se utiliza la información facilitada por los trabajadores acerca de las tareas que componen su trabajo en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) con miras a establecer el inventario de las tareas en las distintas ocupaciones. Se destaca que las ocupaciones constituyen combinaciones precisas de tareas y que muchas de ellas cambian cuando es posible automatizar una parte de las tareas que las integran. Por consiguiente, son relativamente pocas las ocupaciones que podrían automatizarse completamente, y los empleos no serán suprimidos, sino modificados (Arntz y otros, 2016). Sin embargo, al contrario de Autor y Dorn (2013), los autores de esas dos series de estudios no hacen un inventario de las tareas y las ocupaciones de los sectores económicos.
 - 10 A menudo esta observación se denomina “ley de Moore”. Si bien existe acuerdo en cuanto a la disminución notable del precio de los robots, esta solo ha beneficiado a las empresas que efectivamente los utilizan. Esos factores específicos de las empresas se han estudiado, por ejemplo, en las publicaciones sobre “la empresa *superstar*” (por ejemplo, Autor y otros, 2017) en las que se considera que la productividad alcanzada por un sector, o incluso una economía, está impulsada por un puñado de empresas que concentran las ventas y reinvierten los ingresos obtenidos en la producción. Este tema excede el ámbito del presente capítulo, sobre todo por la falta de datos específicos sobre el uso de robots en cada empresa. Sin embargo, esos efectos en determinadas empresas pueden explicar la aparente paradoja de que el uso de robots vaya acompañado de una desaceleración del crecimiento de la productividad económica general en muchos países desarrollados, como expuso recientemente, por ejemplo, Haldane (2017). Esos efectos propios de cada empresa también pueden reforzar la persistencia y la coexistencia dentro de un mismo sector económico, o incluso una misma empresa, de etapas tecnológicas muy distintas, como es fácil observar en los países en desarrollo.
 - 11 La remuneración también es una fuente de ingresos y, por ende, un elemento de la demanda agregada. Esto supone que una disminución de la remuneración reducirá la demanda de los bienes y servicios que producen los robots y, en consecuencia, ralentizará la inversión en la automatización.
 - 12 El índice de intensidad de tareas repetitivas que se utiliza aquí se basa en datos de 2011-2012 del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos de la OCDE. Los datos reflejan las respuestas proporcionadas por 105.526 personas de 20 Estados miembros de la OCDE que participan en el Programa y facilitan datos desglosados por sector, a saber: Alemania, Austria, Bélgica, el Canadá, Chequia, Dinamarca, Eslovaquia, España, los Estados Unidos, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, el Japón, Noruega, los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, la República de

- Corea y Suecia. Para más información sobre este índice, véase Marcolin y otros, 2016.
- 13 En el gráfico 3.1 se representa la relación aproximada en distintos sectores entre la viabilidad técnica y económica de la automatización de tareas repetitivas y no recoge estimaciones en cifras precisas.
- 14 Para un análisis detallado reciente de las experiencias de industrialización de largo plazo, véanse también Felipe y otros, 2015; Haraguchi y otros, 2017; y Wood, 2017.
- 15 Cabe señalar que la proporción del valor añadido manufacturero mundial correspondiente a distintos grupos de países que se presenta aquí difiere de la indicada en las ediciones del *International Yearbook of Industrial Statistics* de la ONUDI. Ello se debe a diferencias en la composición de los grupos. Mientras que en el cuadro se sigue la clasificación de grupos de países tradicionalmente utilizada por las Naciones Unidas, la ONUDI considera como economías desarrolladas a una serie de países que en la clasificación de las Naciones Unidas son países en desarrollo, incluidos algunos países de Asia Occidental y algunas economías de Asia Oriental (para un análisis más detallado de los grupos de países de la ONUDI, véase *Country Grouping in UNIDO Statistics Working Paper 01/2013*, disponible en: https://www.unido.org/fileadmin/user_media/Services/PSD/Country_Grouping_in_UNIDO_Statistics_2013.pdf).
- 16 Por la misma razón el término que mejor describe la experiencia de México es el de “industrialización estancada” (véase *TDR 2016*).
- 17 Una de las posibles explicaciones de esa concentración es que un tamaño mayor permite realizar economías de escala y un ingreso mayor permite una mayor elasticidad-renta de la demanda de manufacturas, de modo que esos dos elementos tienden a incrementar la participación de la manufactura en el producto interno bruto (PIB) del país.
- 18 Cabe señalar que las series de datos completas sobre el empleo presentan graves carencias e incoherencias en lo que respecta a los países y años abarcados por las principales fuentes y, por lo tanto, se basan necesariamente en mayor o menor grado en ajustes y estimaciones. Las diferencias entre bases de datos son especialmente amplias en el caso de China. Véase Wood (2017: data appendix pags. 11 y 12) para un análisis de la cuestión y acerca de la elección de los datos de China presentados en el cuadro 3.2. Las discrepancias entre estos y los del cuadro 3.2 del *TDR 2016* se deben a que se utilizaron distintas bases de datos: la utilizada para este *Informe* tiene la ventaja de ofrecer datos más actualizados, que son necesarios, por ejemplo, para calcular las distintas medidas por trabajador que se utilizan más adelante en el capítulo.
- 19 Ello podría explicarse por la creciente especialización de esos países en actividades manufactureras menos intensivas en mano de obra (véase, por ejemplo, Wood, 2017) y, en el caso de los Estados Unidos, por una firme orientación hacia la industria informática y electrónica (Baily y Bosworth, 2014).
- 20 Entre otras cosas, ello se debe a que la capacidad tecnológica depende de la trayectoria, es decir, la adquisición de las capacidades digitales necesarias para la utilización de robots será más fácil para quienes ya cuentan con unas capacidades tecnológicas bien desarrolladas.
- 21 La secretaria de la UNCTAD agradece a la Federación Internacional de Robótica que le haya facilitado el acceso gratuito a su base datos.
- 22 Cabe señalar que no en todos los países que han alcanzado fases de industrialización avanzada ha habido un aumento rápido de la utilización de robots, como indican los datos relativos a Francia, Italia y el Reino Unido que figuran en el cuadro 3.3.
- 23 Las cifras relativas a la densidad robótica en China no ofrecen certeza: la Federación Internacional de Robótica (2016a) registra una densidad de 49 en 2015, mientras que Wübbecke y otros (2016) indican para ese año una cifra de 19, y explican la discrepancia por la inclusión en el cálculo de los trabajadores migrantes. En el gráfico, que registra datos de 2014, figura una cifra aún menor, de unos 10 robots por 10.000 trabajadores, según cálculos basados en los datos de empleo de Wood (2017), en cuyo apéndice de datos (disponible en: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/Wood-data-appendix.pdf>) se explican las razones de la incertidumbre acerca de los datos de empleo. Ha de señalarse asimismo que en IFR (2016a) se indica una densidad robótica de solo 36 robots por 10.000 empleados en China en 2014, año al que corresponde el gráfico 3.5.
- 24 Los datos del gráfico 3.6 solo son ilustrativos y no deben considerarse exactos. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la posición de las burbujas correspondientes a la electrónica y el equipo eléctrico y a los productos de caucho, de plástico y químicos, en cuyo caso es preciso agregar los datos relativos a los robots y la remuneración salarial para llegar al mismo nivel de agregación que el índice de intensidad de tareas repetitivas. En el gráfico no se incluyen datos de China porque este país no participa en el Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos de la OCDE y porque The Conference Board no publica datos sobre remuneraciones sectoriales de China. Ahora bien, no es probable que ello provoque un sesgo en los resultados indicados en el gráfico, habida cuenta de que la distribución sectorial del total de los robots industriales de China coincide con la de la muestra de países utilizada para el cálculo. Con arreglo a los datos de IFR (2016a), casi la mitad del parque de robots de China se encuentra en el sector de la automoción y la mayor parte de los restantes se encuentran en los sectores de la electrónica y equipo eléctrico y productos de caucho,

- de plástico y químicos. El sector textil, de prendas de vestir y del cuero representa solo el 1% de los robots utilizados en la manufactura en China.
- 25 Puede consultarse un análisis de este papel específico de la manufactura en los informes *TDR 2014* y *TDR 2016*.
- 26 La deslocalización de la producción suele aumentar la productividad de las empresas de países desarrollados a través de otras dos vías: la primera consiste en la importación de insumos intermedios más baratos y variados desde lugares en que los salarios son bajos, lo que reduce los costos de producción, y la segunda en la deslocalización de las tareas menos complicadas y productivas y en la especialización en las tareas más sofisticadas y productivas, lo que incrementa la productividad agregada de la empresa (véase, por ejemplo, Becker y Muendler, 2015).
- 27 Se incluye tanto a los trabajadores de las cadenas de valor mundiales de la manufactura que están empleados efectivamente en el sector manufacturero como a los empleados en sectores distintos de la manufactura, pero que proporcionan bienes y servicios intermedios para esas cadenas de valor. Según Timmer y otros (2015), hay aproximadamente un 50% por ciento de cada uno de esos dos tipos de trabajadores, aunque está aumentando el segundo. Detrás del Reino Unido, los Estados Unidos fue el único país de los 19 países desarrollados y en desarrollo de la muestra que perdió empleos relacionados con las cadenas de valor mundiales en la manufactura también en la agricultura y los servicios.
- 28 Los argumentos relativos a la erosión de la ventaja de los países en desarrollo en cuanto a costos pueden estar basados, por una parte, en la dificultad que encuentran las empresas para asegurar y mantener niveles de calidad elevados, especialmente frente a los riesgos de interrupción del suministro en las cadenas de valor largas, y, por otra parte, en el aumento de los salarios, especialmente en China, donde la remuneración del trabajo manufacturero, en dólares, casi se septuplicó entre 2002 y 2013 (The Conference Board, 2016). Aunque los datos de China y los de Estados Unidos no sean totalmente comparables, es interesante observar que durante el mismo período la remuneración del trabajo en el sector manufacturero en los Estados Unidos aumentó alrededor de un tercio. Un tercer motivo de la pérdida de competitividad en costos podría ser que las empresas que rigen las cadenas de valor impulsadas por los compradores pueden sentirse obligadas a asumir costos sustanciales a fin de garantizar unas condiciones de trabajo decentes en sus empresas proveedoras extraterritoriales a fin de evitar que su imagen de marca pueda resultar gravemente dañada.
- 29 Algunas pruebas en ese sentido se refieren a la decisión de algunas empresas de los Estados Unidos de invertir en la economía nacional y no en países en desarrollo, como propugna, por ejemplo, el Reshoring Institute (<https://www.reshoringinstitute.org/>). Es probable que en las decisiones de las empresas de los Estados Unidos en materia de localización hayan influido también las expectativas respecto a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Transpacífico, que, al reducir los costos comerciales, también habría debilitado los argumentos a favor de la relocalización de la producción desde países de la cuenca del Pacífico. Hay asimismo pruebas de la relocalización en Alemania (<http://www.economist.com/news/business/21714394-making-trainers-robots-and-3d-printers-adidass-high-tech-factory-brings-production-back>) aun cuando esos episodios rara vez conllevan la relocalización masiva de la producción, sino más bien la creación de nuevas líneas de producción centradas en la personalización de productos destinados a consumidores con elevados ingresos.
- 30 Según la ley de Verdoorn, existe una relación positiva a largo plazo entre el crecimiento de la producción y el crecimiento de la productividad en la manufactura, debido al aumento de los rendimientos por efecto del aprendizaje en la práctica y la expansión del mercado, entre otras cosas por el aumento de las exportaciones.
- 31 Podría decirse que Autor y otros (2016) subestiman el papel considerable que ha tenido la inversión pública en la reciente experiencia innovadora de los Estados Unidos (*TDR 2014*) y que la relocalización de las actividades manufactureras tiene por objeto reforzar y suplementar esa inversión pública eficaz gracias a una mayor participación del sector privado. Bloom y otros (2016) constatan que la competencia de las importaciones procedentes de China, y de otros países en desarrollo, tuvieron un efecto positivo en la innovación de las empresas de 12 países europeos entre 1996 y 2007. Una de las razones de la disparidad de resultados entre los Estados Unidos y Europa podría ser que en los Estados Unidos es mucho más común el modelo accionarial de gobernanza empresarial y el consiguiente uso de los beneficios para el pago de dividendos y no para reinversión (véase también *TDR 2012*: 91-92). Ahora bien, la mayor orientación hacia la exportación de las empresas de Europa, y especialmente de Alemania, también puede haberles permitido fomentar la innovación a través de la expansión de los mercados que reparte los costos de la inversión en nuevas tecnologías, como se explica en la sección D.
- 32 Por ejemplo, Pisano y Shih (2012) afirman que en la rama de la confección de prendas de vestir de alta calidad no es posible dissociar el diseño de la manufactura, ya que la innovación del diseño o estética y la calidad del producto se ven afectadas por la manera en que se corta y se cose un tejido. Por consiguiente, la localización conjunta del diseño y la manufactura resulta muy valiosa.

- 33 El aumento del uso de robots se mide aquí, dividiendo la media de los robots instalados anualmente por la cantidad media de robots, ambas para el período 2005-2014, es decir, el período para el que la IFR (2016a) atribuye mayor fiabilidad a los datos. El indicador no refleja la depreciación de los robots operativos y, por lo tanto, puede sobreestimar la expansión de los robots en los países que ya tenían un alto nivel de automatización antes de 2005. Sin embargo, es preferible utilizar ese indicador que la tasa de crecimiento del número de robots operativos. En muchos países el número de robots operativos en el período inicial (2005) era cercano a cero y, al partir de una base tan baja, la tasa de crecimiento resultante sería muy elevada y podría considerarse inaplicable para establecer comparaciones internacionales. Además, el sesgo del indicador seleccionado es pequeño: según IFR (2016a), los robots industriales están operativos durante 12 años, de modo que los adquiridos después de 2005 aún estaban operativos en 2014. Por consiguiente, la sobreestimación del aumento de la utilización de robots solo afecta a un pequeño grupo de países que tenían un número relativamente elevado de robots antiguos en el período inicial. El Japón sería el país más importante en esa situación, aunque la IFR usa datos específicos de los países que permiten dar cuenta más precisa del número de robots existentes en ese país (véase IFR, 2016a: 21).
- 34 Este no se indica en el gráfico 3.12 para no falsear el conjunto.
- 35 Solo se dispone de los datos sectoriales sobre la expedición de robots a México compilados por la Federación Internacional de Robótica para el período 2011-2015.
- 36 La creación de un impuesto para los robots se analizó, por ejemplo, en mayo de 2016 en un proyecto de informe presentado al Parlamento Europeo, que puede consultarse en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML%2BCOMPARL%2BPE-582.443%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0//EN>. Destacando que los robots podrían impulsar las desigualdades, en el informe (pág. 10) se propone que podría ser necesario introducir requisitos de información empresarial sobre el alcance y la contribución de la robótica y la inteligencia artificial a los resultados económicos de una empresa a fin de determinar los impuestos y las contribuciones a la seguridad social. La reacción ciudadana a esta propuesta ha sido abrumadoramente negativa, con la notable excepción de Bill Gates, que la respaldó. Véase <https://qz.com/911968/bill-gates-the-robot-that-takes-your-job-should-pay-taxes/>.
- 37 Branko Milanovic, “Why 20th century tools cannot be used to address 21st century income inequality?”, 12 de marzo de 2017; disponible en <http://glineq.blogspot.ch/2017/03/why-20th-century-tools-cannot-be-used.html>.
- 38 Ghani y O’Connell (2014) hacen una valoración positiva, mientras que el escepticismo viene de Dani Rodrik, “Are services the new manufactures?”, *Project Syndicate*, 13 de octubre de 2014; disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/are-services-the-new-manufactures-by-dani-rodrik-2014-10>.

Bibliografía

- Acemoglu D and Autor DH (2011). Skills, tasks and technologies: Implications for employment and earnings. In: Card D and Ashenfelter O, eds. *Handbook of Labor Economics Volume 4B*. Amsterdam and New York, North Holland: 1043–1171.
- Acemoglu D and Restrepo P (2017). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. Working Paper No. 23285, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Arntz M, Gregory T and Zierahn U (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. Social, Employment and Migration Working Paper No. 189, OECD, Paris.
- Autor DH (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *Journal of Economic Perspectives*, 29(3): 3–30.
- Autor DH and Dorn D (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review*, 103(5): 1553–1597.
- Autor DH, Dorn D, Hanson GH, Pisano G and Shu P (2016). Foreign competition and domestic innovation: Evidence from U.S. patents. Working Paper No. 22879, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Autor DH, Dorn D, Katz LF, Patterson C and Van Reenen J (2017). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. Working Paper No. 23396, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Autor DH, Levy F and Murnane RJ (2003). The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1279–1333.

- Baily MN and Bosworth BP (2014). US manufacturing: Understanding its past and its potential future. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 3–26.
- Becker SO and Muendler M-A (2015). Trade and tasks: An exploration over three decades in Germany. *Economic Policy*, 30(84): 589–641.
- Berger T and Frey CB (2016). Structural transformation in the OECD: Digitalisation, deindustrialisation and the future of work. Social, Employment and Migration Working Paper No. 193, OECD, Paris.
- Bloom N, Draca M and van Reenen J (2016). Trade induced technical change? The impact of Chinese imports on innovation, IT and productivity. *Review of Economic Studies*, 83(1): 87–117.
- Brynjolfsson E and McAfee A (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a time of Brilliant*. New York and London, W.W. Norton & Company.
- Chang J-H, Rynhart G and Huynh P (2016). ASEAN in transformation: How technology is changing jobs and enterprises. Bureau for Employers Activities Working Paper No. 9, International Labour Office, Geneva. Available at: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/downloads/publications/2016/asean_in_transf_2016_r1_tech.pdf.
- Cohen M, Cui S, Ernst R, Huchzermeier A, Kouvelis P, Lee H, Matsuo H, Steuber M and Tsay A (2016). Off-, on- or reshoring: Benchmarking of current manufacturing location decisions. The Global Supply Chain Benchmark Consortium. Available at: <http://pulsar.wharton.upenn.edu/fd/resources/20160321GSCBSFinalReport.pdf>.
- Conference Board (2016). International comparisons of hourly compensation costs in manufacturing. Available at [?filename=ilccompensationcountrynotesApr2016.pdf&type=subsite](http://www.conferenceboard.org/handle/handle/123456789/123456789?filename=ilccompensationcountrynotesApr2016.pdf&type=subsite).
- De Backer K, Menon C, Desnoyers-James I and Moussié L (2016). Reshoring: Myth or reality? OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 27, Paris. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/reshoring-myth-or-reality_5jm56frbm38s-en.
- Diao X, McMillan M and Rodrik D (2017). The recent growth boom in developing economies: A structural-change perspective. Available at: <http://drodrrik.scholar.harvard.edu/publications/recent-growth-boom-developing-economies-structural-change-perspective>.
- European Chamber of Commerce in China (2017). *China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy ahead of Market Forces*. Beijing. Available at: http://docs.dpq.de/12007-european_chamber_cm2025-en.pdf.
- Executive Office of the President of the United States (2016). National Network for Manufacturing Innovation Program Annual Report. Executive Office of the President National Science and Technology Council Advanced Manufacturing National Program Office, Washington, DC. Available at: <https://www.manufacturingusa.com/sites/all/assets/content/2015-NNMI-Annual-Report.pdf>.
- Felipe J, Mehta A and Rhee C (2015). Manufacturing matters ... But it's the jobs that count. Available at: <http://jesusfelipe.com/wp-content/uploads/2015/07/SSRN-id2558904.pdf>.
- Ford M (2015). *The Rise of the Robots: Technology and the threat Mass Unemployment*. London, Oneworld Publications.
- Fratocchi L, Ancarani A, Barbieri P, Di Mauro C, Troiano A, Vignoli M and Zanoni A (2015). Manufacturing back- and near-reshoring: A comparison of European and North American evidence. In: Stentoft J, Paulraj A and Vastag G, eds. *Research in the Decision Sciences for Global Supply Chain Network Innovations*. Old Tappan, NJ, Pearson Education: 107–128.
- Freeman RB (2015). Who owns the robots rules the world. IZA World of Labor. Bonn. Available at: <https://wol.iza.org/articles/who-owns-the-robots-rules-the-world>.
- Frey CB and Osborne MA (2013). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? Oxford Martin School, Oxford. Available at: http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf.
- Fu X, Kaplinsky R and Zhang J (2012). The impact of China on low and middle income countries' export prices in industrial-country markets. *World Development*, 40(8): 1483–1496.
- Galbraith JK (2014). *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*. New York, NY, Simon and Schuster.
- Ghani E and O'Connell SD (2014). Can service be a growth escalator in low-income countries? Policy Research Working Paper No. 6971, World Bank, Washington, DC.
- Goldin C and Katz LF (2008). *The Race between Education and Technology*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Gordon RJ (2016). *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Haldane AG (2017). Productivity puzzles. Speech given at the London School of Economics, 20 March. Available at: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/speeches/2017/speech968.pdf>.
- Haraguchi N (2014). Patterns of structural change and manufacturing development. Working Paper No. 07/2014. Research, Statistics and Industrial Policy Branch, UNIDO, Vienna.
- Haraguchi N, Cheng CFC and Smeets E (2017). The importance of manufacturing in economic development: Has this changed? *World Development*, 93: 293–315.
- Hart DM, Ezell SJ and Atkinson RD (2012). Why America needs a national network for manufacturing innovation. The Information Technology & Innovation

- Foundation, Washington, DC. Available at: <http://www2.itif.org/2012-national-network-manufacturing-innovation.pdf>.
- ILO (2008). International Standard Classification of Occupations: ISCO-08 – Introductory and methodological notes. International Labour Organization, Geneva. Available at: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/isco08/index.htm>.
- ILO and OECD (2015). Report prepared for the G20 Employment Working Group Antalya, Turkey, 26–27 February. International Labour Organization, Geneva and Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris. Available at: <https://www.oecd.org/g20/topics/employment-and-social-policy/The-Labour-Share-in-G20-Economies.pdf>.
- IMF (2017). Understanding the downward trend in labor income shares. Chapter 3. *World Economic Outlook: Gaining Momentum*, April. International Monetary Fund, Washington, DC.
- IFR (2016a). *World Robotics 2016 Industrial Robots*. Frankfurt am Main, International Federation of Robotics.
- IFR (2016b). *World Robotics 2016 Service Robots*. Frankfurt am Main, International Federation of Robotics.
- Karabarbounis L and Neiman B (2014). The global decline of the labor share. *Quarterly Journal of Economics*, 129(1): 61–103.
- Keisner CA, Raffo J and Wunsch-Vincent S (2015). Breakthrough technologies: Robotics, innovation and intellectual property. Economic Research Working Paper No. 30, World Intellectual Property Organization, Geneva.
- Kozul-Wright R and Poon D (2017). Learning from China’s industrial strategy. Project Syndicate, 28 April. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-industrial-strategy-lessons-by-richard-kozul-wright-and-daniel-poon-2017-04>.
- Kucera D (2017). New automation technologies and job creation and destruction dynamics. Employment Policy Brief. International Labour Office, Geneva. Available at: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_553682.pdf.
- Marcolin L, Miroudot S and Squicciarini M (2016). The routine content of occupations: New cross-country measures based on PIAAC. Trade Policy Papers No. 188, OECD Publishing, Paris.
- McKinsey Global Institute (2017). Harnessing automation for a future that works. Available at: <http://www.mckinsey.com/global-themes/digital-disruption/harnessing-automation-for-a-future-that-works>.
- Mokyr J, Vickers C and Ziebarth NL (2015). The history of technological anxiety and the future of economic growth: Is this time different? *Journal of Economic Perspectives*, 29(3): 31–50.
- Nübler I (2016). New technologies: A jobless future or a golden age of job creation? Research Department Working Paper No. 13. International Labour Office, Geneva.
- Perez C (2016). Capitalism, technology and a green global golden age: The role of history in helping to shape the future. In: Jacobs M and Mazzucato M, eds. *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Chichester, Wiley.
- Pisano GP and Shih WC (2012). *Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance*. Boston, MA, Harvard Business Review Press.
- Stentoft J, Olhager J, Heikkilä J and Thoms L (2016). Manufacturing backshoring: A systematic literature review. *Operations Management Research*, 9(3–4): 53–61.
- Timmer MP, Los B and de Vries GJ (2015). Incomes and jobs in global production of manufactures: New measures of competitiveness based on the world input-output database. In: Houseman SN and Mandel M, eds. *Factoryless Manufacturing, Global Supply Chains, and Trade in Intangibles and Data, Volume 2, Biases to Price, Output, and Productivity Statistics from Trade*. Kalamazoo, MI, WE Upjohn Institute for Employment Research: 121–164.
- UNCTAD (2014). *Services: New Frontier for Sustainable Development – Exploiting the Potential of the Trade in Services for Development 2*. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016a). Harnessing emerging technological breakthroughs for the 2030 Agenda for Sustainable Development. Policy Brief No. 45, UNCTAD, Geneva. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d1_en.pdf.
- UNCTAD (2016b). Robots and industrialization in developing countries. Policy Brief No. 50, UNCTAD, Geneva. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/presspb2016d6_en.pdf.
- UNCTAD (2017). *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*. United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report, 2010: Employment, Globalization and Development*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for inclusive and*

- Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- United Nations (2016). Foresight for digital development. Commission on Science and Technology for Development. United Nations Economic and Social Council. Available at: http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecn162016d3_en.pdf.
- Wei SJ, Xie Z and Zhang X (2016). From “Made in China” to “Innovated in China”: Necessity, prospect, and challenges. Working Paper No. 22854, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- WIPO (2015). *Breakthrough Innovation and Economic Growth*. World Intellectual Property Report 2015. Geneva, World Intellectual Property Organization.
- Wood A (2017). Variation in structural change around the world, 1985–2015: Patterns, causes and implications. Working Paper No. 2017/34, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- World Bank (2016). *World Development Report 2016: Digital Dividends*. Washington, DC.
- World Economic Forum (2016). *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Geneva.
- Wübbecke J, Meissner M, Zenglein MJ, Ives J and Conrad B (2016). *Made in China 2025: The Making of a High-Tech Superpower and Consequences for Industrial Countries*. Berlin, Mercator Institute for China Studies.

LA DINÁMICA DE LA INCLUSIÓN Y LA EXCLUSIÓN POR RAZONES DE GÉNERO: UNA PERSPECTIVA MACROECONÓMICA DEL EMPLEO

IV

A. Introducción

Como se vio en el capítulo II, se ha fomentado la “inclusión” para conseguir que la hiperglobalización beneficie a todos. Esto es a pesar (o a causa) de la consiguiente desregulación del mercado, el desgaste del sector público y la lucha cada vez más concurrida y competitiva por ocupar un puesto ventajoso en la nueva división internacional del trabajo. Se ha seguido en general un enfoque basado en la oferta, que no tiene en cuenta el hecho de que las personas ya están integradas en la economía mundial, pero en términos excluyentes que se derivan de las reglas, normas y políticas imperantes. La narrativa mundial de las políticas de empoderamiento económico de las mujeres, que parece centrarse sobre todo en su inclusión en los mercados, constituye un ejemplo de esta perspectiva limitada.

En el presente capítulo se evalúan desde una perspectiva macroeconómica los aspectos de la inclusión de las mujeres en el empleo. Se sostiene que la creciente participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, que ha sido la tendencia general en la mayoría de los países en desarrollo durante los últimos años, no conduce directamente ni a un crecimiento ni a un desarrollo más rápidos o inclusivos, como suele presuponerse con demasiada frecuencia. Más bien, el potencial para que una participación creciente de las mujeres en el trabajo remunerado, incluido el trabajo autónomo, fomente de manera sustancial el empoderamiento económico de las mujeres y la igualdad de género está determinado por las condiciones socioculturales predominantes. Además, su impacto distributivo más general depende fundamentalmente de los cambios tecnológicos y estructurales en curso. Estos procesos se ven afectados a su vez por las condiciones y políticas macroeconómicas mundiales que influyen en el nivel y la estructura de la demanda agregada. Como se adujo en capítulos

anteriores, el crecimiento de la desigualdad ha frenado la demanda, limitando la expansión de los empleos de buena calidad en relación con la oferta de mano de obra. Esto ha intensificado la competencia para conseguir “buenos empleos” compatibles con un trabajo digno. También ha causado un racionamiento de los empleos por géneros y una exclusión creciente de las mujeres de mejores oportunidades de trabajo, incluso en un momento en que aumenta la participación de las mujeres en el empleo y disminuye la de los hombres.

Este capítulo sigue la pauta siguiente. La sección B ofrece un panorama general de las publicaciones sobre la igualdad de género y el crecimiento económico. En la sección C se examina por qué la igualdad de género en el empleo constituye un aspecto esencial y una medida del crecimiento inclusivo. Luego se examinan marcos analíticos para una evaluación del género en los mercados de trabajo, combinando perspectivas de la dinámica de la estratificación por géneros y la desigualdad entre grupos con unos análisis de cómo se segmentan estructuralmente los mercados de trabajo en los denominados “buenos empleos” y “malos empleos”¹. Se pone de relieve que, en el contexto de la creciente escasez de trabajo de buena calidad, el género es una de las maneras de racionar las oportunidades y la seguridad económicas. La sección D presenta un análisis empírico centrado en el período transcurrido desde principios de los años noventa, cuando empezaron a estar disponibles para los países en desarrollo datos sistemáticos y desglosados por género sobre el empleo sectorial. Se sostiene que el acceso de las mujeres a los empleos del sector industrial en comparación con los hombres puede servir de indicador de su acceso relativo a los “buenos empleos”. Luego se documenta tanto la menor disponibilidad de “buenos empleos” en general como la creciente marginación de las mujeres a la hora de

conseguirlos, incluso cuando ha aumentado su tasa de empleo en comparación con la de los hombres.

En la sección E se presenta un análisis estadístico de la concentración del empleo de las mujeres en el sector industrial en comparación con los hombres. La atención se concentra en evaluar los efectos de la transformación estructural y el cambio tecnológico,

y las consecuencias estructurales y normativas de la globalización y el crecimiento. En la sección F se evalúa de qué manera las perspectivas de empleo de las mujeres afectan a la participación de las rentas del trabajo en los ingresos, y se destaca de qué manera la desigualdad de género en el mercado de trabajo perjudica a todos los trabajadores, mujeres y hombres. La última sección es la conclusión.

B. Causalidad recíproca entre igualdad de género y crecimiento económico

Se considera a menudo que la macroeconomía es un espacio “neutral en cuanto al género”; pero el género tiene importancia para las estructuras y los resultados macroeconómicos. Diferentes tipos de crisis económicas y pautas de crecimiento afectan de manera diferente a mujeres y hombres, por ejemplo cuando las exportaciones con alta densidad de mano de obra hacen aumentar la demanda relativa de trabajo femenino, o los programas de austeridad tienen efectos negativos desproporcionados para las mujeres y los niños. Esta relación causal también funciona a la inversa, ya que las relaciones de género, por ejemplo tal como se manifiestan en la escasa participación femenina en la fuerza de trabajo o la discriminación de género en el acceso a insumos para trabajos autónomos, determinan en parte resultados macroeconómicos como el crecimiento, los desequilibrios comerciales y la inflación².

En cuanto al crecimiento económico, el grado de desigualdad de género en la educación, la salud y el empleo tiene efectos negativos sustanciales.

Las desigualdades de género en la educación y en la salud se transmiten en gran parte a través de su repercusión en la productividad laboral (Dollar y Gatti, 1999; Knowles y otros, 2002; Klasen y Lamanna, 2009). Partiendo del supuesto de que las aptitudes están distribuidas por igual entre los géneros, se argumenta que, cuando se educan más niños que niñas se provoca un “sesgo en la selección” y se reduce la calidad media de los educados. El resultado es una asignación ineficiente de la mano de obra, lo que tiene efectos negativos en la productividad laboral y el crecimiento de toda la economía. En cambio, se ha visto que la igualdad de género en la educación reduce las tasas de fecundidad y mejora el bienestar

de los niños. Las menores tasas de fecundidad reducen la carga de trabajo no remunerado de las mujeres y facilitan su mayor participación en la fuerza de trabajo. Además, a medida que disminuyen las tasas de fecundidad, la población en edad de trabajar aumenta con mayor rapidez que la población en general, con lo que desciende la tasa de dependencia y se fomentan el ahorro y la inversión (incluida la inversión en la infancia), con repercusiones positivas para el crecimiento per cápita, el llamado “dividendo demográfico”.

El crecimiento también puede estimularse reduciendo las diferencias entre los géneros en el empleo, mediante la “asignación del talento” o evitando toda selección sesgada. Reducir la desigualdad de género en el empleo también crea externalidades positivas. Cuando hay oportunidades de trabajo para las mujeres se reducen las tasas de fecundidad, porque aumenta el costo de oportunidad (es decir, aquello a lo que se ha de renunciar) de criar a los hijos, y también se fomenta el poder de negociación de las mujeres en el hogar (Haddad y otros, 1997). Se ha visto que este mayor poder de negociación tiene una repercusión positiva en las inversiones en el bienestar de los niños, contribuyendo de este modo a un aumento de la productividad a largo plazo. También es importante señalar que con toda probabilidad la igualdad de acceso a la educación y al empleo se refuerzan mutuamente.

Mientras que la segregación de los empleos por género puede ser un obstáculo para la asignación eficiente de la mano de obra, también es cierto que en algunos casos esta segregación, junto con la discriminación salarial, puede ser un estímulo para el crecimiento a corto plazo en determinadas condiciones

(Blecker y Seguino, 2002). Esto ocurre en particular si las mujeres trabajadoras quedan segregadas en empleos de industrias exportadoras. El mecanismo causal consiste en que los bajos salarios (discriminatorios) resultantes de la segregación laboral pueden servir de estímulo a la demanda agregada al hacer aumentar tanto la demanda de exportaciones como la inversión (por ejemplo, el gasto de las empresas). La desigualdad salarial entre los géneros también puede mejorar la balanza de pagos, reduciendo la necesidad de recurrir a la devaluación de la moneda como medio de aumentar la competitividad, con lo que se produce una “feminización de los ingresos en divisas” (Samarasinghe, 1998; Seguino, 2010). Sin embargo, el hecho de que la desigualdad de género pueda, en algunas circunstancias, contribuir al crecimiento agregado, subraya uno de los posibles problemas de presentar únicamente razones de eficiencia económica para promover la igualdad de género.

La repercusión del crecimiento, el desarrollo y el cambio estructural en la desigualdad de género ha sido examinada en muchas ocasiones desde la obra clásica de Boserup (1970) sobre las funciones de las mujeres en el desarrollo económico. En los primeros estudios se encontró una correlación positiva entre el crecimiento y diversas mediciones del bienestar de la mujer y la igualdad de género, en particular las relacionadas con la educación, la esperanza de vida, el índice de desarrollo en relación con el género de las Naciones Unidas, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, la segregación en el empleo y la desigualdad salarial entre los géneros. Pero posteriores análisis han arrojado resultados mucho más complejos y han sugerido que ya no puede considerarse que basta el crecimiento para superar la desigualdad de género (Seguino, 2017).

La participación de la mujer en el trabajo ha estado relacionada con el cambio estructural mediante una curva de la feminización en forma de U, que describe cómo las tasas de actividad económica de las mujeres descendieron en primer lugar y luego aumentaron a medida que progresaba la industrialización, en consonancia con la desaparición de las tareas tradicionales de las mujeres en la agricultura y la aparición de nuevas oportunidades en el sector en expansión de los servicios. Sin embargo, si así ha ocurrido en algunas economías actualmente industrializadas, hoy en día la situación no está tan clara. De hecho, si se utilizan las diferencias en la distribución sectorial de la producción a lo largo del tiempo como indicadores del cambio estructural, hay pocos datos que indiquen

que, en los últimos tiempos, el cambio estructural ha sido el impulsor de una mayor participación femenina en la fuerza de trabajo de los países en desarrollo (Gaddis y Klasen, 2014).

Sin embargo, es cierto que se ha identificado la feminización de la fuerza de trabajo mundial como tendencia fundamental de la hiperglobalización (Standing, 1989), sobre la base de la creciente demanda de mujeres trabajadoras, así como de la tendencia a un descenso de la calidad de los trabajos de los hombres en comparación con los realizados por mujeres. Esto se ha relacionado con una intensificación de la competencia entre empresas en una economía mundial cada vez más abierta, lo que ha inducido a buscar mano de obra femenina de menor costo a fin de lograr una mayor competitividad de las exportaciones. En general, hay considerables indicios de la repercusión positiva del crecimiento de las exportaciones en el empleo relativo de mujeres en las actividades manufactureras y los servicios con gran densidad de mano de obra, como el turismo y los centros de atención telefónica (Braunstein, 2006; Aguayo-Tellez, 2011; Staritz y Reis, 2013).

Ha habido una estrecha relación positiva entre el comercio y el empleo de mujeres en varios países semi-industrializados y con abundante mano de obra. En cambio, en las economías primordialmente agrícolas, en las que las mujeres se concentran en sectores que compiten con las importaciones, como la producción de cultivos alimentarios, los hombres están en mejor posición para aprovechar las oportunidades de exportación en la producción de cultivos comerciales o la extracción de recursos naturales, y las mujeres tienden a perder empleos e ingresos de resultados de la liberalización del comercio (Bussolo y De Hoyos, 2009; Fontana, 2009). Asimismo, en las economías en desarrollo con sectores manufactureros menos competitivos, sobre todo en África, las reducciones arancelarias en las importaciones con gran densidad de mano de obra han provocado mayores pérdidas de empleos entre las mujeres que entre los hombres (Seguino y Grown, 2006).

La liberalización del comercio puede tener efectos contradictorios en las mujeres y en la igualdad de género (UNCTAD, 2014). En las industrias exportadoras con gran densidad de mano de obra, como la fabricación de prendas de vestir, se ha producido una feminización del empleo, pero las mujeres quedan a menudo atrapadas en empleos mal remunerados y sin porvenir, con oportunidades

limitadas de perfeccionamiento profesional. A medida que las economías van ascendiendo por la escala industrial hacia una producción con mayor intensidad de capital, hay algunos indicios de que los hombres son la mano de obra preferida, mientras que suele descender la participación de las mujeres en el empleo del sector manufacturero (Tejani y Milberg, 2016). Y mientras la expansión del sector turístico y los centros de atención telefónica ha proporcionado empleo a las mujeres, sus trabajos son también más precarios y están peor remunerados que los de los hombres ocupados en estos sectores (Staritz y Reis, 2013).

De manera parecida, la reducción de la diferencia de género en las tasas de participación laboral no ha producido una igualdad de género similar en lo que respecta a la remuneración y el prestigio (Razavi y otros, 2012; UN Women, 2015). En cambio, la mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha coincidido con un incremento de las formas de trabajo informales, desreguladas y desprotegidas. Aunque los empleos en las empresas manufactureras orientadas a la exportación (o en las explotaciones agrícolas que producen exportaciones no tradicionales) han beneficiado a algunas mujeres, sigue produciéndose la segregación ocupacional por géneros, y las mujeres tienen salarios más bajos y peores condiciones de trabajo en los sectores en los que se concentran (Braunstein, 2012).

Los niveles y las pautas del gasto público tienen importantes efectos distributivos en relación con el género (Agénor y otros, 2010; Fontana y Natali, 2008; Seguino y Were, 2014). Las inversiones

públicas en infraestructura física, al reducir el tiempo empleado en transportar agua y combustible y facilitar otras tareas no remuneradas de mantenimiento de los hogares, reducen la carga asistencial, y por consiguiente elevan el potencial de ingresos tanto de los hombres como (en especial) de las mujeres. Los gastos en infraestructura social también pueden paliar la carga de trabajo asistencial no remunerado de las mujeres por medio de servicios sociales de financiación pública, promoviendo la igualdad de género en el acceso a los empleos y los ingresos (UN Women, 2015). Así pues, las pautas del empleo relacionadas con el género aumentan las posibilidades de las mujeres de encontrar trabajo en actividades de servicios sociales o en el sector asistencial remunerado de la economía, de manera que el gasto público en este ámbito puede reducir aún más las diferencias de género en el empleo. Como los multiplicadores de empleo para este gasto son mucho mayores que en otros tipos de gasto público, incluidas las infraestructuras físicas, el gasto público en el sector asistencial tiene muchos más efectos positivos en el empleo agregado y también en la reducción de las diferencias de género en el empleo que otros tipos de gasto público (Antonopoulos y otros, 2010; ITUC, 2016 y 2017; İlkkaracan y otros, 2015).

Está claro que para comprender la causalidad recíproca existente entre la igualdad de género y el crecimiento económico, los resultados en materia de género deben vincularse a las estructuras, los procesos y las políticas específicos que constituyen la base del crecimiento. En el presente capítulo, esto se hace con especial hincapié en el empleo, que es una medida crítica de la inclusión de género.

C. Dimensión laboral de un desarrollo inclusivo en cuanto al género

Los empleos remunerados (incluidos los trabajos autónomos) son el mecanismo principal por el que las personas se ganan el sustento y el de sus familias. Cuando se combinan con estructuras de negociación efectivas, son también el camino más seguro para lograr una distribución más justa de los ingresos y para promover la igualdad de género. Cuando las mujeres tienen el mismo acceso al trabajo que los hombres, esto repercute positivamente en el poder de negociación de las mujeres en el hogar, aumentando su capacidad de elegir cómo utilizar su tiempo

y asignar los recursos de la familia. Además, los ingresos en manos de las mujeres, y la reducción de las desigualdades de ingresos y activos entre hombres y mujeres, mejoran la inversión en el bienestar de los niños, lo que redunda en beneficio del crecimiento a largo plazo (Doepke y Tertilt, 2011).

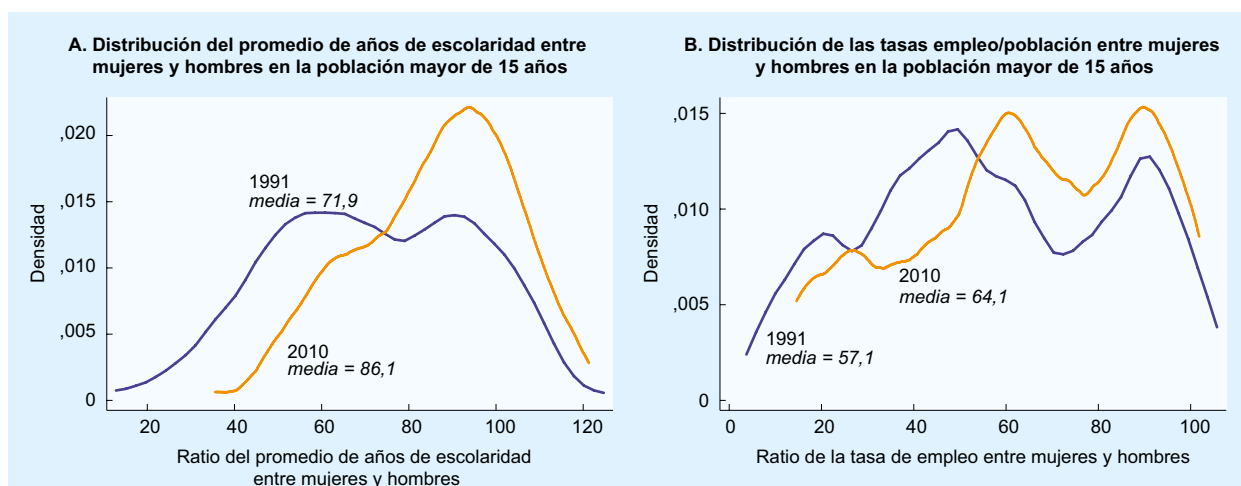
Un importante factor determinante de la igualdad en el empleo es la igualdad en la educación. Los esfuerzos realizados durante los 25 últimos años por gobiernos nacionales y organizaciones internacionales para

reducir las diferencias en la educación por razones de género (por ejemplo, mediante su inclusión como meta específica del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 3: promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer) han permitido lograr progresos significativos. En el gráfico 4.1A se muestra una función de densidad por núcleos (similar a un histograma puesto que representa una distribución de frecuencias) que refleja la distribución de los países en desarrollo de acuerdo con la proporción del promedio de años de escolaridad entre mujeres y hombres en la población mayor de 15 años, comparando los años 1991 y 2010. La proporción menor figura a la extrema izquierda de la distribución y la proporción mayor (una mayor igualdad de género) a la derecha. El eje vertical indica el porcentaje de países de la muestra con la correspondiente proporción de escolaridad entre mujeres y hombres, pero estos porcentajes son menos importantes que las formas y las posiciones relativas de las curvas. A lo largo del período en cuestión, la proporción media entre mujeres y hombres en los países en desarrollo aumentó del 71,9% al 86,1%, mientras que se redujo sustancialmente la dispersión entre países en igualdad educativa, como pone de manifiesto el estrechamiento de la distribución entre 1991 y 2010. También es notable que una proporción mucho mayor de países figuren centrados en un ratio de 100 (que indica la igualdad de género en la educación) en 2010 que en 1991.

Sin embargo, la igualdad en la educación no es suficiente para lograr una mayor igualdad de género en el bienestar económico, o incluso en el empleo. Deben darse las condiciones necesarias para convertir la mayor igualdad en la educación en una mejora comparable del acceso al trabajo remunerado. Con todo, aunque durante los dos últimos decenios se han reducido las distancias en el empleo, siguen siendo considerablemente mayores que en la educación. En los países en desarrollo, la proporción media empleo/población entre mujeres y hombres mayores de 15 años aumentó solo del 57,1% en 1991 al 64,1% en 2010 (gráfico 4.1B). El hecho de que la igualdad en la educación no garantizara la igualdad en el empleo hace pensar que las mujeres siguen encontrando obstáculos para convertir una mejor educación en unos medios de vida más seguros.

Además, aun cuando haya mejoras en el acceso al trabajo remunerado, no todas las formas de trabajo son igualmente remunerativas, estables o en último término favorables para las mujeres. Los mercados de trabajo están constituidos por una jerarquía de empleos, que se diferencian no solo por la magnitud y regularidad del conjunto de la paga, sino también por la protección social, la estabilidad, las condiciones de trabajo, el perfeccionamiento profesional y las perspectivas de ascenso. El acceso a los “buenos empleos” y los “malos empleos” viene determinado por numerosos factores distintos de la educación,

GRÁFICO 4.1 Distribución de la igualdad de género en la educación y el empleo en los países en desarrollo, 1991 y 2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de Barro y Lee (2016, v. 2.1); y de datos de empleo modelados de la OIT.

Nota: Los datos correspondientes a 1991 se interpolan de estimaciones de 1990 y 1995, e incluyen 79 países. El eje vertical indica el porcentaje de países de la muestra con la correspondiente proporción de escolaridad entre mujeres y hombres, y por ello se denomina “densidad”; el eje horizontal da los valores de la ratio correspondiente a cada densidad.

como la estructura de la economía, las condiciones globales y macroeconómicas existentes y los procesos de estratificación social y económica que determinan quiénes son más “merecedores” de trabajos de alto nivel, sobre todo durante períodos económicamente difíciles en que los buenos empleos escasean. Incluso hoy en día, es más probable que las mujeres (y los grupos racial o étnicamente “subordinados”) se concentren en formas de trabajo informales y mal pagadas, que no tienen apenas ninguna protección social o jurídica (ILO, 2015). Por consiguiente, el acceso al trabajo quizás no suponga un especial empoderamiento, sobre todo cuando las mujeres siguen teniendo la responsabilidad primordial del trabajo asistencial no remunerado.

Teoría de la exclusión en los mercados de trabajo con distinción de géneros

Para comprender la dinámica del empleo en función del género en los países en desarrollo, en particular de qué manera se asignan los trabajadores a los diversos sectores y empleos, se requiere un marco analítico que ayude a estudiar los factores determinantes de la desigualdad entre grupos (a veces conocida como desigualdad horizontal). La desigualdad entre grupos suele reflejar formas sobresalientes de estratificación; es decir, sistemas que crean y refuerzan jerarquías sociales y económicas, sostenidos por instituciones y también por normas y estereotipos, según los cuales algunos grupos se consideran con mayores méritos que otros (Darity, 2005)³. Desde esta perspectiva, las jerarquías basadas en el género no se deben primordialmente a diferencias en características individuales como la educación⁴; más bien son condiciones sistémicas que reproducen una estratificación a lo largo del tiempo, que están incorporadas en instituciones y sostenidas por procesos sociales y psicológicos que construyen funciones para cada género de tal manera que favorecen económicamente al conjunto de los hombres con respecto a las mujeres. Por ejemplo, los estereotipos de género muy comunes que presentan a las mujeres como menos aptas para el trabajo remunerado debido a la responsabilidad que asumen por el trabajo asistencial no remunerado, o a su presunta menor competencia profesional, fomentan una serie de ventajas estructuradas para los hombres y en consecuencia perjudican a las mujeres⁵.

A lo largo del tiempo, los mecanismos primordiales por los que se reproduce la estratificación de los géneros son la explotación y la exclusión. La

explotación se caracteriza por el hecho de que un grupo (las mujeres) cobra menos que el valor de lo que produce, incluso en relación con otros trabajadores. Un ejemplo es el trabajo no remunerado que realizan las mujeres como cuidadoras, que apoya la reproducción de capacidades humanas esenciales para el funcionamiento de una economía de mercado. Otro ejemplo es la “concentración” de las mujeres en industrias exportadoras con gran densidad de mano de obra, en las que la mayor movilidad de las empresas, y por ende su poder de negociación, les permite suprimir salarios, potenciando de este modo los beneficios y la competitividad de las exportaciones (Bergmann, 1974).

El segundo mecanismo es la exclusión (o el acaparamiento de oportunidades), por la cual los miembros del grupo dominante monopolizan los puestos o los recursos valiosos. En el mercado de trabajo, esto puede consistir en excluir a las mujeres de los “buenos empleos” que ofrecen condiciones compatibles con un trabajo digno. El acaparamiento de oportunidades es aún mayor cuando escasean los “buenos empleos”, lo que provoca un racionamiento basado en las fuerzas sociales (Smeeding, 2016). La exclusión se ve facilitada por normas y estereotipos acerca de lo apropiado de diferentes tipos de trabajo para hombres y mujeres, respectivamente, con arreglo a las funciones que corresponden a cada género. Cuando la norma dominante es que las mujeres deben encargarse de la mayor parte de los cuidados de los niños, los ancianos y los enfermos, por ejemplo, es menos probable que se contrate a mujeres para trabajos en industrias con gran intensidad de capital y conocimientos técnicos que requieren capacitación en el empleo, ya que las empresas temen perder los “costos irrecuperables” de sus inversiones en formación. En cambio, se considera que las mujeres son asalariadas “secundarias”, más adecuadas para empleos con gran densidad de mano de obra, que requieren menos conocimientos técnicos o tienen más movimiento de personal.

Estos mecanismos de estratificación de los géneros operan en muchos aspectos de la vida económica. Constituyen una base para mercados de trabajo duales o segmentados, que asignan los empleos de tal manera que se reflejan y perpetúan las jerarquías de género predominantes dentro y fuera de los mercados de trabajo.

Las teorías de los mercados de trabajo duales o segmentados presuponen la existencia de dos mercados de trabajo tecnológica e institucionalmente distintos:

el sector central y el periférico⁶. Estos se distinguen por sus diferentes mecanismos de fijación de salarios y condiciones de trabajo, las barreras a la movilidad entre los mercados de trabajo y el racionamiento del acceso a los empleos del sector central privilegiado. Puede considerarse que los mercados de trabajo duales tienen una “barrera invisible”, con prácticas institucionales y normas sociales que dificultan el paso del sector periférico al central (Das, 2013).

Los empleos en el sector central son muy codiciados. Es más probable que estos empleos formen parte del sector formal de la economía, en el que las empresas ofrecen salarios altos, diversas prestaciones, mayor seguridad en el trabajo, oportunidades de mejora profesional y condiciones de trabajo mejor reguladas. Las empresas del sector central tienen a menudo poder de mercado, generan rentas que pueden compartirse con los trabajadores, y pueden ofrecer mejores salarios que el sector periférico. La mayor rentabilidad también permite efectuar más inversiones, fomenta la productividad y amplía la diferencia entre los trabajadores del sector central y los del sector periférico (Gordon y otros, 1982).

En cambio, los empleos del mercado de trabajo periférico son más inseguros, intermitentes y por lo general conducen a un punto muerto, con menores oportunidades de capacitación en el empleo y movilidad para ascender. Las empresas del sector periférico suelen tener escaso poder de mercado y pocos márgenes de beneficio, lo que inhibe el tipo de inversiones que permiten elevar la productividad y los salarios⁷. El mercado de trabajo periférico de los países en desarrollo está formado en gran parte por empleos en el sector informal de los servicios, así como en la agricultura y la producción manufacturera en pequeña escala, a menudo informal (Vanek y otros, 2014).

La disponibilidad de buenos empleos en el sector central y el acceso a ellos dependen ante todo de la estructura de la economía. Los procesos de desarrollo vinculados a la industrialización, en los que las economías de escala y la dimensión impulsan un crecimiento más rápido de la productividad, también prometen una expansión de las oportunidades en los sectores centrales. Si bien las políticas industriales pueden facilitar el cambio estructural, las condiciones macroeconómicas también ayudan a determinar la disponibilidad de empleos en el sector central, en particular el nivel de la demanda y las relaciones comerciales e inversoras de un país con el resto del mundo. En los últimos años, se han observado

tendencias a un estancamiento de la industrialización y a una desindustrialización prematura en varios países en desarrollo, lo que ha limitado el crecimiento de los empleos en el sector industrial (*TDR 2016*).

En consecuencia se intensifica la competencia por conseguir los escasos empleos disponibles, y se activan las fuerzas de la estratificación que influyen en el acceso a los empleos. Los grupos dominantes tienden a acaparar las oportunidades remanentes, en parte fomentando normas y estereotipos que excluyen a las mujeres o a otros trabajadores que no pertenecen al grupo dominante. En los empleos bien remunerados, como los de las industrias con gran intensidad de capital o las tecnologías de la información, este acaparamiento puede verse facilitado por los estereotipos que presentan a las mujeres como técnicamente menos competentes que los hombres y por lo tanto menos cualificadas para ocupar estos puestos. En varios países en desarrollo se ha visto que, paradójicamente, es menos probable que se emplee a mujeres en determinadas actividades (por ejemplo, la construcción y la agricultura) a medida que estas se mecanizan más y son menos exigentes físicamente (Ghosh, 2009), a causa de los estereotipos existentes acerca de su escasa aptitud para las técnicas necesarias. Las investigaciones también muestran que este tipo de acaparamiento de oportunidades se agrava en las épocas de dificultades e inseguridad económicas (Darity y otros, 2006).

Los empleadores también pueden perpetuar los estereotipos “concentrando” a las mujeres en empleos de actividades manufactureras para la exportación que requieren gran densidad de mano de obra, para así deprimir los salarios de las mujeres y reducir los precios de las exportaciones. Por ejemplo, Elson y Pearson (1981) observaron que se atribuyen a las mujeres dedos “ágiles”, que las hacen especialmente aptas para trabajar en operaciones de montaje⁸. Sin embargo, es más probable que las mujeres resulten deseables para estos empleos a causa de la impresión de docilidad que producen en un sector en el que la mano de obra constituye una gran proporción de los costos de producción totales.

Según el pensamiento económico convencional, los mercados competitivos deberían ir eliminando con el tiempo esta discriminación por razones de género, ya que las empresas no discriminadoras resultarían más eficaces al maximizar beneficios en competencia con las empresas que sí discriminan contratando a trabajadores menos costosos, y elevarían así sus márgenes de

beneficio (Becker, 1957). La evidencia, sin embargo, no corrobora esta hipótesis. La segregación del mercado de trabajo por géneros es muy general y persistente tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo y es una de las principales causas de las diferencias salariales entre los géneros (ILO, 2015; World Bank, 2012; UN Women 2015). De manera análoga, se creyó que la liberalización del comercio podría contribuir a reducir la discriminación salarial por razones de género en los mercados de trabajo nacionales, pero se ha visto que ocurre lo contrario cuando la producción está más orientada a la exportación y es mayor la liberalización del comercio (Artecona y Cunningham, 2002; Berik y otros., 2004; Busse y Spielmann, 2006; Braunstein y Brenner, 2007; Domínguez-Villalobos y Brown-Grossman, 2010; Menon y Van der Meulen Rodgers, 2009).

De hecho, el afán de lucro puede inducir a las empresas a segregar activamente a los trabajadores por raza y género, ya que probablemente una fuerza de trabajo dividida se muestre menos solidaria y tenga así menos poder de negociación. Además, en los mercados de trabajo segregados es menos probable que los hombres pidan salarios mayores por temor a perder el empleo o verse relegados a los mercados de trabajo periféricos que ofrecen los tipos de salarios bajos y malas condiciones de trabajo que las mujeres se avienen a soportar (Hartmann, 1979). En la medida en que se dé esta dinámica, también es probable que se produzcan efectos negativos en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos resultante de la exclusión de las mujeres de los buenos empleos. Esto deprime la demanda agregada y en último término ralentiza el crecimiento económico.

D. Inclusión y exclusión en el empleo: tendencias de género⁹

1. ¿Incluir a las mujeres, excluir a los hombres?

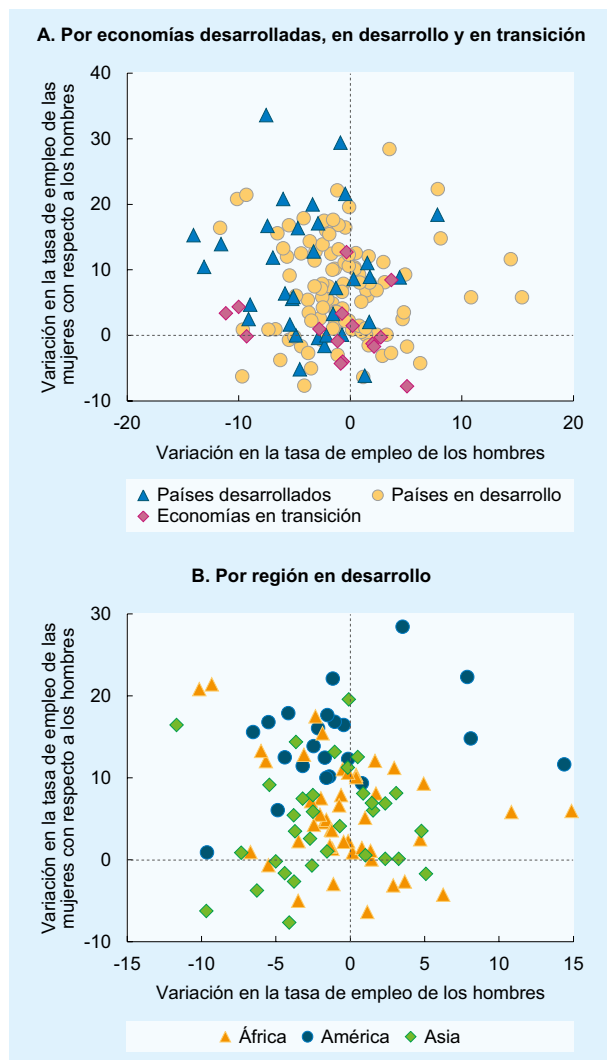
En la mayoría de los países, las tasas de empleo de las mujeres en relación con las de los hombres han ido en aumento desde 1991 (el primer año en que se dispone de abundantes datos sobre el empleo sectorial desglosados por género), una señal positiva para la igualdad de género. Diversos factores de atracción y repulsión han contribuido a este fenómeno. Las mujeres desean conseguir empleo por méritos propios, y también porque al percibir ingresos fuera de la familia tradicional disponen de más posibilidades de elección en muy diversos ámbitos. De hecho, una encuesta reciente a nivel mundial observó que el 70% de las mujeres entrevistadas (y el 66% de los hombres) preferían que las mujeres tuviesen trabajos remunerados, incluidas una mayoría de las mujeres que en ese momento no tenían empleo remunerado (Gallup e ILO, 2017). En la medida en que hay buenos empleos disponibles, los mayores niveles de educación hacen aumentar el costo de oportunidad de renunciar a los trabajos que ofrece el mercado. Las tasas de fecundidad descendentes y los aumentos de la productividad del trabajo no remunerado que suelen acompañar al desarrollo pueden reducir las restricciones de tiempo para las mujeres y darles mayor acceso al mercado de trabajo. Sin embargo, las mujeres también pueden verse impulsadas a

buscar empleo de resultas de las repercusiones del estancamiento mundial y el desempleo en los ingresos de los hombres, las crisis económicas, los recortes en los servicios públicos, o simplemente la mayor mercantilización de la vida cotidiana que suele ir asociada a la hiperglobalización, independientemente del nivel de desarrollo. Esta respuesta de las mujeres a la reducción de los ingresos familiares o a los recortes del gasto público puede calificarse de “venta forzosa” del trabajo.

Estas fuerzas contradictorias pueden observarse en el gráfico 4.2, que refleja las variaciones de las tasas de empleo de las mujeres con respecto a las de los hombres durante el período de 1991 a 2014. El gráfico 4.2A muestra esta relación en función del nivel de desarrollo, y el gráfico 4.2B según la región en desarrollo. En la mayoría de todos estos países, las tasas de empleo relativas de las mujeres aumentaron al mismo tiempo que descendieron las tasas de empleo de los hombres (el cuadrante superior izquierdo de cada gráfico), lo que refleja una igualdad de género potencialmente conflictiva en el sentido de que las mejoras de las mujeres pueden haberse producido a expensas de los hombres¹⁰.

Hay algunas diferencias notables por grupos de países. Partiendo del gráfico superior, el 55,9% de la muestra se sitúa en el cuadrante de los conflictos de género (véase arriba a la izquierda), ya que en este cuadrante

GRÁFICO 4.2 Variaciones en las tasas de empleo de las mujeres con respecto a los hombres en comparación con las tasas de empleo de los hombres, 1991-2014
(En puntos porcentuales)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de tasas de empleo modeladas de la OIT.

Nota: Las tasas de empleo se refieren a la proporción de la población asalariada mayor de 15 años. Las variaciones se expresan en puntos porcentuales y valores medios trienales. Obsérvese también que los ejes del gráfico B son diferentes de los utilizados en el gráfico A a fin de destacar mejor las diferencias regionales.

figuran respectivamente el 64,7%, el 56,3% y el 33,3% de los países desarrollados y en desarrollo y las economías en transición. Obsérvese que los conflictos de género pueden ocurrir también si disminuye el empleo tanto de las mujeres como de los hombres, pero el empleo de las mujeres desciende con mayor lentitud. Estos representan más del 20% de los casos (18 de los 85 países) en el cuadrante de los conflictos de género, y

a los países desarrollados y las economías en transición corresponden dos tercios de este subconjunto. En un 53,4% del grupo de economías en transición perdieron empleo tanto las mujeres como los hombres; cuando disminuyó la participación en el empleo tanto de las mujeres como de los hombres, el empleo relativo de las mujeres aumentó (es decir, las mujeres perdieron empleos a un ritmo menor que los hombres) en algo menos de la mitad de los casos (3 de 7 países). Esta pauta era también muy marcada entre los países desarrollados, pero en la mayoría de estos casos el empleo de las mujeres se mantuvo esencialmente estable mientras que disminuyó el de los hombres (5 de los 9 países desarrollados en los que perdieron empleo tanto las mujeres como los hombres, pero las mujeres a un ritmo menor). El descenso general del empleo de los hombres en los países desarrollados está vinculado a los efectos duraderos de la crisis financiera, aunque empezó antes de esta crisis y se vio exacerbado por la Gran Recesión.

Al examinar el gráfico inferior pueden verse las diferencias entre países en desarrollo por regiones. En la región de Asia, que tiene una gran concentración de países (44,1%) en el cuadrante de “los conflictos de género” (arriba a la izquierda), las mujeres se beneficiaron a expensas de los hombres. El resto de la región se divide de manera más o menos equitativa entre el cuadrante superior derecho y el inferior izquierdo. Las tasas de empleo de las mujeres se redujeron en varios países de la región, tanto entre los países que empezaron con elevadas tasas de participación (China y Tailandia) como en los que estas tasas eran ya bajas a nivel mundial (India y Turquía). En la región de África, el 55% de los países se sitúan en el cuadrante superior izquierdo de los conflictos de género, y casi dos tercios registran disminuciones del empleo masculino. Algunos de estos descensos eran bastante significativos (por ejemplo, más de 5 puntos porcentuales en Kenya, Mauricio, Nigeria y Sudáfrica). La gran mayoría de los países en desarrollo de la región de América (77,3%) se encuentran en el cuadrante superior izquierdo, y el empleo relativo de las mujeres aumentó a medida que disminuía el empleo de los hombres; los demás países de esta región se sitúan en el cuadrante superior derecho y muestran aumentos en las tasas de empleo de hombres y mujeres.

Mientras que el empleo de las mujeres ha ido en aumento en la mayoría de los países (con algunas excepciones notables) fuese cual fuese su nivel de desarrollo, la consiguiente mejora de la igualdad de

género —medida según la relación entre el empleo femenino y el masculino— se ha visto en parte impulsada por reducciones sustanciales del empleo de los hombres. Teniendo en cuenta los factores de atracción y repulsión que determinan la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo (antes señalados), resulta preocupante que la venta forzada de trabajo pueda desempeñar un papel en lo que a primera vista parece ser una mayor igualdad de género en el empleo. Es decir, es probable que en varios países las tasas de empleo relativamente más altas de las mujeres no se deban a la competencia laboral entre mujeres y hombres, sino más bien al hecho de que las mujeres aceptan trabajos peores a fin de mantener los ingresos familiares en respuesta a las menores oportunidades laborales de los hombres y al lento crecimiento de los salarios. Esto pone de manifiesto la importancia de lograr una igualdad de género “inclusiva”, en el sentido de que las mejoras de las mujeres no se consigan a expensas de los hombres. Esto depende en parte de la situación general de la economía. Si se aumenta la participación de las mujeres en el empleo sin hacer frente a las dificultades de la demanda, o sin reconocer la incapacidad general del crecimiento —cuando ocurre— de crear buenos empleos, simplemente se intensificará la competencia en el mercado de trabajo, lo que en última instancia irá en detrimento tanto de las mujeres como de los hombres.

2. La industria y los “buenos empleos”

Como se señaló más arriba, la estratificación por géneros desempeña un papel importante en la asignación de empleos dentro de los mercados de trabajos segmentados, en especial cuando se intensifica la competencia por conseguir trabajo en el sector central. Aunque en la mayoría de los países en desarrollo el empleo femenino en relación con el masculino ha ido en aumento durante más de dos decenios, su proporción de “buenos empleos” ha disminuido. Es decir, durante los 25 últimos años de creciente integración mundial, las mujeres se han visto cada vez más excluidas, en comparación con los hombres, de los trabajos más codiciados, aunque han aumentado sus niveles de estudios y su participación en la fuerza de trabajo. En el presente capítulo, los empleos en el sector industrial (en vez de la agricultura o los servicios) se utilizan como indicadores de los “buenos empleos”, por las razones que se exponen más adelante.

En la mayoría de las trayectorias de cambio estructural y desarrollo favorables al aumento de la

productividad, los procesos de industrialización y la reasignación de recursos, incluida la mano de obra, a sectores de mayor productividad favorecen el crecimiento de la productividad agregada. Sin embargo, es mediante la expansión de los trabajos de mayor productividad en el sector industrial modernizado y cada vez más diversificado que la mano de obra empieza a tener acceso a los ingresos más elevados que acompañan la industrialización y el desarrollo, y en último término potencian la demanda agregada interna y sostienen el crecimiento de la productividad agregada. (En este sentido, para que un crecimiento sea sostenido también ha de ser inclusivo.) Cuando estas conexiones no se establecen, o bien se debilitan, el estancamiento de la industrialización o la desindustrialización prematura frenan las perspectivas de un desarrollo inclusivo.

Últimamente se ha hecho hincapié en los servicios un mayor valor añadido y con gran densidad de conocimientos, que en los países desarrollados representan una parte más sustancial del empleo que la industria, para que sirvan de alternativa a la mediocre generación de empleo de la industria en los países en desarrollo. Sin embargo, en los países en desarrollo en particular no es probable que el sector de los servicios por sí solo ofrezca una alternativa suficiente a la industria para la generación de “buenos empleos”, sobre todo si está desconectado de un sector industrial dinámico (Kucera y Roncolato, 2016; *TDR 2016*). En comparación con el sector industrial, es más probable que los empleos en el sector de los servicios sean informales e inseguros, con una menor productividad y por tanto salarios más bajos, en especial para las mujeres. Con toda probabilidad reflejarán el crecimiento de unos servicios (a menudo tradicionales) de baja productividad en vez de los inicios de un dinamismo a largo plazo: un tipo de desempleo disfrazado que en último término refleja la incapacidad del crecimiento para generar suficiente trabajo digno. Las explicaciones de los vínculos entre globalización y expansión de la economía informal se hacen eco de estas dinámicas problemáticas (Bacchetta y otros, 2009). Incluso la India, mencionada a menudo como ejemplo de crecimiento de servicios de alta productividad que fomentan el crecimiento y el desarrollo, no ha conseguido crear muchos buenos empleos en este sector (Chandrasekhar y Ghosh, 2014)¹¹.

Las mediciones de un trabajo digno, como lo define la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituyen una buena base para comparar la calidad del

empleo en los servicios y en la industria. Un trabajo digno se define como un trabajo que es productivo, tiene protecciones en el lugar de trabajo y ofrece protección social y perspectivas de desarrollo personal (como el perfeccionamiento profesional). A falta de una serie de datos internacionales sobre las oportunidades de un trabajo decente en los diversos sectores, es posible medir la calidad relativa de los empleos utilizando la relación entre la productividad laboral en el sector de los servicios y en el sector industrial (véase el cuadro 4.1 por regiones). Esta comparación se justifica porque a mayores niveles de productividad corresponden una mayor remuneración y más prestaciones. Esto no equivale a decir que los trabajadores industriales son más “productivos” que los del sector de los servicios. Intentar medir la productividad de los servicios es una tarea problemática, en parte por la dificultad de medir la producción. De hecho, por lo menos en el sector de los servicios, los niveles de productividad pueden considerarse más una consecuencia de los salarios que una causa. De ahí que una mayor productividad relativa de este sector en los países desarrollados refleje en parte un mayor nivel de ingresos per cápita. En cualquier caso, menores índices de productividad indican salarios más bajos. Entre las regiones en desarrollo, en diversa medida, la productividad laboral del sector de los servicios es inferior a la de la industria (con ratios inferiores a 1). La mediana de todas las regiones no desarrolladas se aproxima a 0,75, lo que hace pensar que la productividad media es aproximadamente un 25% inferior en el sector de los servicios que en el sector industrial.

Sobre la base de estos datos, en los países en desarrollo existe una correlación positiva entre la productividad relativa del sector de los servicios y la concentración relativa de hombres en dicho sector. Es decir, cuanto mayor es la productividad laboral agregada en el sector de los servicios en relación con el sector industrial, tanto mayor es la concentración de hombres en dicho sector en comparación con las mujeres (con una correlación de 0,43 para los países en desarrollo de la muestra). En tanto estas mediciones de la productividad relativa reflejan los salarios relativos, este resultado está en consonancia con las predicciones de cómo la estratificación por géneros se manifiesta en los mercados de trabajo duales o segmentados: cuanto mejores son los empleos tanto mayores son las probabilidades de que los miembros del grupo dominante “acaparen las oportunidades”, y por tanto es menos probable que los miembros del grupo subordinado, en este caso las mujeres, consigan estos empleos.

CUADRO 4.1 Relación entre la productividad laboral en el sector de los servicios y en el sector industrial, 1991-2015

Región	Media	Mediana
Muestra completa	0,89	0,87
Países desarrollados	1,04	1,05
Países en desarrollo	0,79	0,75
África	0,83	0,75
América	0,72	0,74
Asia	0,82	0,74
Economías en transición	0,83	0,75

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de las bases de datos *World Development Indicators (WDI)* del Banco Mundial y *Penn World Tables*.

Nota: La productividad sectorial se calcula como el valor añadido de la producción sectorial en relación con el número de empleados en dicho sector; las medias y medianas no ponderadas por grupos de países corresponden al período 1991-2015.

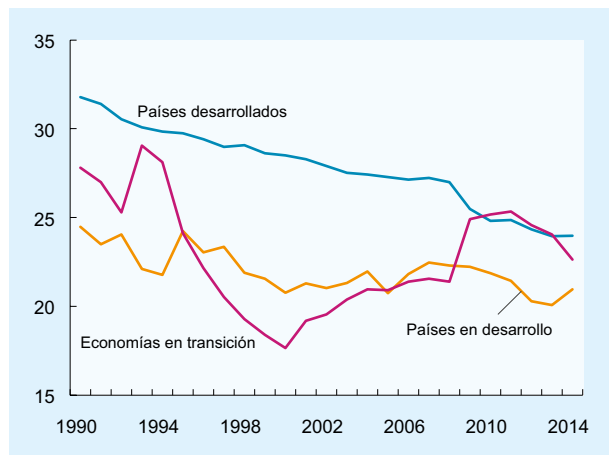
Como es más probable que los empleos del sector industrial formen parte del mercado de trabajo central (es decir, sean empleos formales con las consiguientes prestaciones y protecciones) que los empleos del sector agrícola o los servicios, en el presente capítulo se utiliza el acceso a los empleos industriales como indicador de la igualdad de género¹². Evaluando las trayectorias absoluta y relativa del empleo en este sector puede verse de qué manera y en qué medida el crecimiento ha sido inclusivo desde una perspectiva de género.

3. Exclusión de las mujeres de los “buenos empleos”

Al principio, es importante observar que la disponibilidad general de empleos en el sector industrial ha disminuido desde principios de los años noventa, tanto para las mujeres como para los hombres. Por término medio, el empleo en el sector industrial como porcentaje del empleo total se redujo en todos los grupos de países: desarrollados, en desarrollo y economías en transición (gráfico 4.3). El descenso fue más acusado en los países desarrollados. Si se utilizan promedios trienales para calcular las variaciones en la relación entre empleo industrial y empleo total, los países desarrollados y en desarrollo y las economías en transición experimentaron descensos de -7,8, -3,5 y -5,2 puntos porcentuales, respectivamente, entre 1990 y 2014.

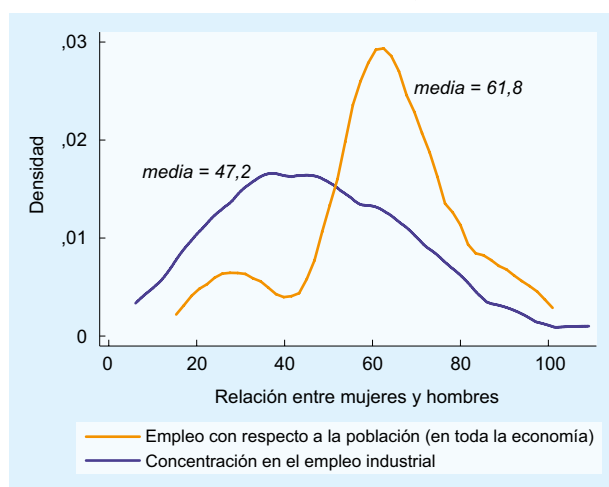
Las funciones de densidad por núcleos que se muestran en el gráfico 4.4 evidencian el grado de

GRÁFICO 4.3 Tendencias del empleo industrial como proporción del empleo total, 1990-2014



Fuente: Véase el gráfico 4.2.
Nota: Los valores se refieren al promedio anual no ponderado por grupo de países, que es coherente a lo largo de los años.

GRÁFICO 4.4 Distribución de los países en desarrollo por tasas de empleo de las mujeres en relación con los hombres en toda la economía y participación en los empleos del sector industrial, 2013



Fuente: Véase el gráfico 4.2.
Nota: La concentración relativa de las mujeres se calcula como el promedio trienal de la proporción de mujeres empleadas en el sector industrial con respecto a la proporción de hombres. El grupo de países en desarrollo es el mismo en los gráficos 4.4, 4.5 y 4.6 y difiere del grupo (más numeroso) que figura en el gráfico 4.1, ya que el grupo actual se limita a los países con respecto a los cuales existen datos de la participación de las mujeres en el empleo industrial en los años examinados.

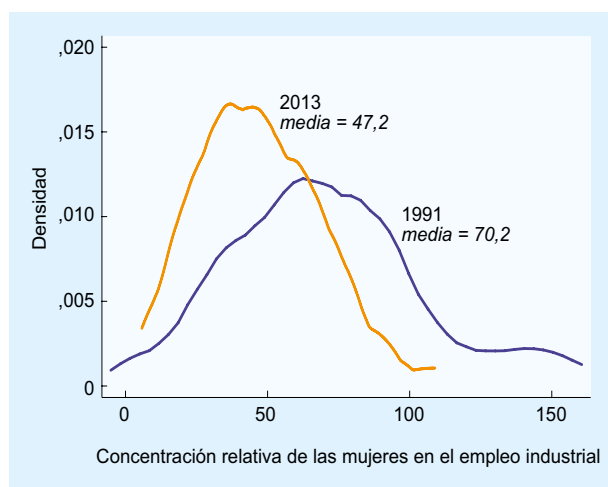
de empleo/población de las mujeres en comparación con los hombres, con una media muestral del 61,8%; y la relación entre la concentración de mujeres en los empleos industriales y la concentración de hombres, con una media muestral del 47,2%. En el resto del capítulo esta última medida se denomina “concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial”, y sirve para indicar el acceso relativo de las mujeres a los buenos empleos. Como puede verse por las formas de las curvas del gráfico 4.4, la concentración relativa de las mujeres en la industria es mucho más dispersa, y menor por término medio, que la participación relativa de las mujeres en el empleo en general.

Esto se evidencia por un descenso de la concentración relativa del empleo de las mujeres en el sector industrial desde 1991, que pasó de un promedio del 70,2% en 1991 al 47,2% en 2013 (gráfico 4.5)¹³. Este fenómeno se produjo en todas las regiones en desarrollo, y los países africanos registraron el mayor descenso (cuadro 4.2). Incluso en Asia, donde la industrialización y la producción manufacturera orientada a la exportación han sido más sustanciales, puede observarse una disminución de la concentración de las mujeres en los “buenos empleos” del sector industrial, aunque aumentó su participación relativa en el empleo.

En el gráfico 4.6 se contrasta la distribución de los países en desarrollo por variaciones en puntos porcentuales entre 1991 y 2013 en lo que respecta a dos mediciones de la tasa de empleo relativa de las mujeres (con respecto a los hombres): en el empleo total y en el sector industrial. El eje horizontal refleja los valores de las variaciones en puntos porcentuales, mientras que el eje vertical indica la incidencia o densidad porcentual correspondiente a cada uno estos valores. Lo que es importante tener en cuenta es la forma de cada curva y su posición relativa a lo largo del eje horizontal. La proporción del empleo total de las mujeres con respecto a los hombres aumentó, por término medio, 9,2 puntos porcentuales, y los países se agrupan estrechamente en torno a este promedio, como puede verse por la curva cerrada. La curva se centra también primordialmente en valores positivos, como puede verse por su posición relativa a la línea vertical de intersección cero, que indica un aumento del empleo total relativo de las mujeres en la gran mayoría de los países (91%) durante el período considerado. A la inversa, la participación de las mujeres en el empleo industrial con respecto a los hombres disminuyó una media de 23 puntos porcentuales, y la

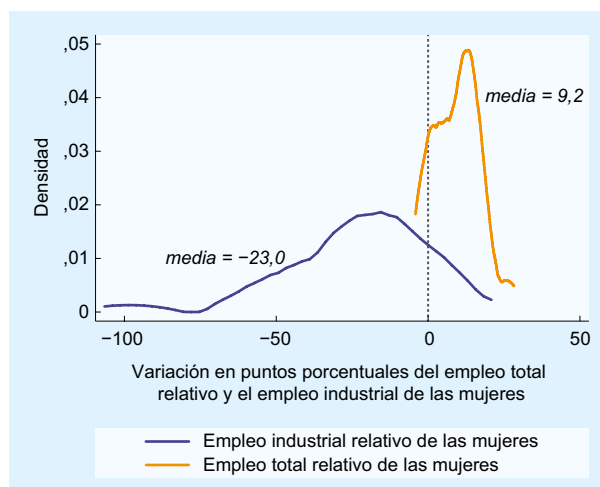
segregación sectorial del empleo por géneros en los países en desarrollo en 2013. Este gráfico muestra la distribución de los países según dos proporciones que comparan a las mujeres con los hombres: la tasa

GRÁFICO 4.5 Concentración relativa de las mujeres en el empleo del sector industrial, países en desarrollo, 1991 y 2013



Fuente: Véase el gráfico 4.2.

GRÁFICO 4.6 Variación de la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial y el empleo total en los países en desarrollo, 1991-2013



Fuente: Véase el gráfico 4.2.

CUADRO 4.2 Tasas de empleo de las mujeres con respecto a los hombres, y concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial, por región en desarrollo, 1991 y 2010 (En porcentaje)

Región en desarrollo	Tasas de empleo de las mujeres con respecto a los hombres		Concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial	
	1991	2010	1991	2010
África	53,0	57,2	91,8	47,9
América	48,0	61,1	67,9	53,1
Asia	46,3	51,0	59,3	47,2
Asia Meridional	42,0	46,7	63,8	40,8
Asia Oriental	62,2	73,2	75,9	33,1
Asia Occidental	25,2	28,0	22,1	36,5
Asia Sudoriental	62,8	66,9	87,9	66,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de datos de la OIT, tomados de la base de datos WDI del Banco Mundial (consultada el 15 de febrero de 2017).

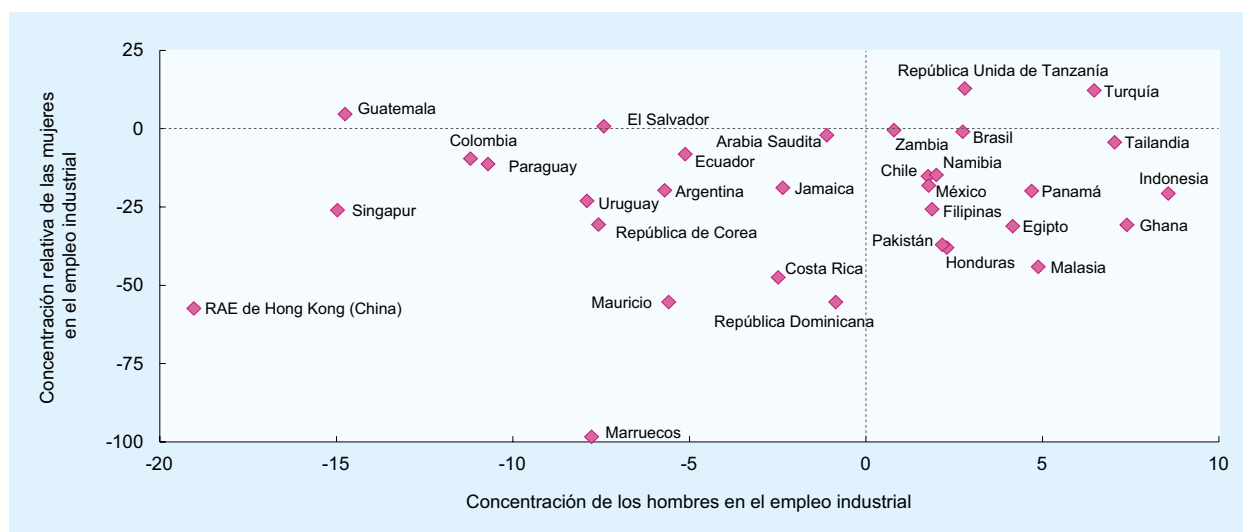
Nota: Los datos se basan en promedios trienales.

mayor parte de la curva se sitúa a la izquierda de la línea de intersección cero, lo que indica que la gran mayoría de países (88%) experimentaron un descenso de la participación de las mujeres en el empleo industrial en relación con los hombres.

El gráfico 4.7 muestra las mismas variaciones en puntos porcentuales del empleo industrial relativo de las mujeres que el gráfico 4.6, salvo que en este caso se refieren a los distintos países, y las yuxtapone a las variaciones en puntos porcentuales de la concentración de los hombres en el empleo industrial. La participación relativa de las mujeres en los empleos industriales descendió en la gran mayoría de países entre 1991 y 2013; en aproximadamente la mitad de estos casos la participación de los hombres en el empleo industrial también disminuyó. Esto indica tanto una reducción de la demanda de mano de obra en el sector industrial como el hecho de que la tasa de empleo industrial de las mujeres se redujo con mayor rapidez que la de los hombres. Estas pautas indican un racionamiento de los empleos por razones de género: como los empleos en el sector industrial han disminuido, las mujeres tienen menor acceso a estos empleos.

En conjunto, estas cifras indican que durante los 25 últimos años ha empeorado la estratificación por géneros en los mercados de trabajo, en el sentido de que las mujeres se ven cada vez más excluidas de los buenos empleos y se concentran en cambio en trabajos que son menos remunerativos y seguros. Así pues, parece que están actuando fuerzas contradictorias en los mercados de trabajo de los países en desarrollo: la mayor participación relativa de las mujeres en los empleos remunerados, pero su

GRÁFICO 4.7 Variaciones en puntos porcentuales de la concentración relativa de las mujeres y absoluta de los hombres en el empleo industrial, economías seleccionadas, 1991-2013



Fuente: Véase el gráfico 4.2.

creciente exclusión de los “buenos empleos”, parecen indicar una “concentración” de las mujeres en empleos de poca calidad. Este proceso ha ocurrido en el contexto de un debilitamiento del sector industrial como generador de empleo de alta calidad, que se ha puesto de manifiesto en la desindustrialización de economías desarrolladas y de ingresos medios y en el estancamiento de la industrialización o en la desindustrialización prematura de los países en desarrollo (TDR 2016).

El descenso de la concentración relativa de las mujeres puede deberse también al cambio estructural del

propio sector industrial, y a la relativa rigidez del empleo diferenciado por géneros en ese sector. A medida que los países optan por una producción con mayor densidad de conocimientos especializados o capital y abandonan la producción con mayor densidad de mano de obra, en la que el empleo de mujeres ha sido muy notable, puede producirse una reducción de la concentración de mujeres en el sector industrial. De hecho, se ha visto que en el sector manufacturero desde mediados de los años ochenta se ha venido produciendo una desfeminización del empleo (Kucera y Tejani, 2014; Tejani y Milberg, 2016).

E. Evaluación de la exclusión por razones de género en el contexto del cambio estructural, la globalización y el crecimiento

En la sección anterior se esbozó la dinámica variable del empleo en el sector industrial en función del género, y se sostuvo que las pautas imperantes desde los años noventa han mostrado una creciente exclusión de las mujeres de los buenos empleos a medida que ha ido disminuyendo la calidad de estos. En la presente sección se lleva a cabo una investigación más precisa de las causas de esta exclusión de manera que se pongan de manifiesto algunas de las cuestiones básicas examinadas en el capítulo II. En particular,

se utiliza un análisis econométrico de series cronológicas de datos de los diversos países para evaluar las repercusiones de cuatro conjuntos de factores: i) la transformación estructural y la inclusividad del cambio tecnológico; ii) las consecuencias estructurales y normativas de la hiperglobalización; iii) el crecimiento general; y iv) las condiciones variables de la oferta en el mercado de trabajo. Es importante señalar que los efectos resultantes estimados indican promedios de la totalidad de la muestra (los países

en desarrollo y los países desarrollados se evalúan por separado). Esto es tanto un inconveniente como una ventaja. Es un inconveniente porque no tiene en cuenta el carácter específico de las diversas economías y es una ventaja porque revela características sistémicas de la economía mundial, preocupación central de la era actual de la hiperglobalización y del presente *Informe*.

1. El modelo econométrico

En la presente sección se describen las variables utilizadas para medir los cuatros conjuntos de factores antes señalados, que todos ellos contribuyen a explicar los cambios ocurridos en la concentración de mujeres en el empleo del sector industrial.

Transformación estructural e inclusividad de género del cambio tecnológico

Para comprender la dinámica de la transformación estructural, el modelo incluye tanto el empleo industrial como proporción del empleo total como el valor añadido industrial como proporción del PIB. Los aumentos en cualquiera de las dos proporciones representan cambios estructurales favorables a la productividad que son factores fundamentales para un desarrollo convergente (*TDR 2016*). Aunque pueda parecer que los dos parámetros están excesivamente correlacionados para justificar un tratamiento separado, de hecho es probable que sus repercusiones en el empleo sean contradictorias, y por tanto deban ser evaluadas de manera independiente. En particular, si bien el crecimiento del valor añadido industrial parece indicar una mayor disponibilidad de buenos empleos (que crearía oportunidades de aumento de la concentración relativa de mujeres en tales empleos al crecer la demanda de mano de obra en este sector), el empleo consiguiente generado quizás sea insuficiente para desplazar a gran parte de la fuerza de trabajo hacia tareas más productivas (y mejor remuneradas). Dada la dinámica de estratificación examinada en este capítulo, cabría esperar que este tipo de fallo en el empleo afectara más a las mujeres que a los hombres. De hecho, los análisis de la desindustrialización prematura y sus vínculos con la trampa del ingreso medio hacen pensar que es el fracaso del empleo industrial, y no la proporción del valor añadido industrial con respecto al PIB, lo que plantea el principal problema para un crecimiento inclusivo (Felipe y otros, 2014; Rodrik, 2016; *TDR 2016*).

El modelo utiliza la relación capital/trabajo como indicador del nivel de adelanto tecnológico; su aumento representa una contribución a una mayor producción intensiva en capital. Como se señaló anteriormente, varios estudios han conectado la desfeminización del empleo en el sector manufacturero durante los últimos decenios con los procesos de mejora tecnológica, incluso más que con los cambios del comercio. Dado que el modelo tiene en cuenta el nivel de estudios de las mujeres con respecto al de los hombres (como se examina más abajo al tratar de la oferta de mano de obra), una asociación negativa entre la intensidad de capital y la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial sugeriría una asimetría de género en los costos que el cambio tecnológico tiene para el empleo.

Consecuencias estructurales y normativas de la globalización

El alcance de la integración mundial se mide en función de la participación del comercio y de la inversión extranjera directa (IED) en el producto interno bruto (PIB). En los estudios econométricos, el comercio se mide de diversas maneras. En la mayoría de los estudios simplemente se consideran las exportaciones más las importaciones como proporción del PIB, pero debido al creciente contenido de importaciones en las exportaciones entre países en desarrollo, estas mediciones pueden ser engañosas. Como se examinó en el *TDR 2016*, lo que parece tener más importancia para el crecimiento y el desarrollo (para no hablar del empleo) es el aspecto del comercio relativo al valor añadido. Por consiguiente, este modelo utiliza como indicador la participación de las exportaciones netas de manufacturas (exportaciones menos importaciones) en el PIB¹⁴. La relación tradicional entre las exportaciones de manufacturas y la feminización del empleo industrial, al menos cuando las primeras tienen mayor densidad de mano de obra, se cita a menudo como uno de los beneficios de las estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones (*TDR 2016*). De manera análoga, en la medida en que la IED está vinculada a la exportación de productos manufacturados con gran densidad de mano de obra, o a una mayor actividad industrial en general, podría hacer aumentar el acceso relativo de las mujeres al empleo industrial.

Aunque el comercio y la IED permiten cuantificar el alcance de la integración mundial de la economía, no constituyen de por sí indicadores de la política comercial, ya que políticas comerciales diversas

pueden coexistir con elevados niveles de comercio o IED. Puede aplicarse una política comercial restrictiva incluso mientras se están fomentando las exportaciones. La política comercial puede medirse por los aranceles (más exactamente los aranceles aplicados ponderados por la proporción de importaciones de productos), de manera que unos valores más elevados indican una menor liberalización del comercio^{15 16}. Está claro que la iniciativa de desregular los mercados mundiales ha estado impulsada de manera importante por el intento de liberalizar el comercio en general y por una restricción del espacio de políticas para la gestión del comercio (UNCTAD, 2014). No está claro qué repercusión tienen estas políticas en lo que respecta al empleo. La posición ortodoxa en política comercial es que cuantas menos políticas se apliquen más resultados se obtienen en todo lo demás: crecimiento, desarrollo y empleo bien remunerado. Los debates sobre las cadenas de valor mundiales, en particular, que ocupan un lugar destacado cuando se habla del comercio de los países en desarrollo, ponen de manifiesto la importancia de importar para luego exportar y de este modo alertan del despropósito que supone gravar con impuestos las importaciones. Si este comercio es un generador importante de oportunidades de empleo para las mujeres en el sector industrial, unas políticas comerciales más restrictivas, medidas en función de los aranceles aplicados a las importaciones, pueden ir en detrimento de la igualdad de género.

Se incluye la política fiscal, medida como la proporción del consumo público en el PIB, con el fin de reflejar el alcance de la intervención del Estado en las actividades económicas. En vista de la prevalencia de la austeridad en la política macroeconómica de la mayoría de los países durante el período que se estudia, y de los consiguientes intentos de limitar el tamaño del Estado, es importante comprender de qué manera el gasto público afecta a la igualdad de género en el empleo. En muchos países desarrollados, como el sector público constituye una considerable fuente de empleo para las mujeres, es probable que sean ellas las más afectadas por los recortes del gasto público (Karamessini y Rubery, 2014). Sin embargo, estos recortes afectarían primordialmente a las mujeres empleadas en el sector de los servicios, haciendo aumentar efectivamente la parte correspondiente a la industria en el empleo general de las mujeres. Por otra parte, si el gasto público estuviera asociado a una mayor actividad del sector industrial (quizás de resultas de la aplicación de una política industrial o de una mayor concentración de la inversión privada en la

industria) o al alivio de la carga que supone la labor asistencial no remunerada de las mujeres gracias al establecimiento de infraestructuras sociales o físicas, cabría esperar una asociación positiva entre los dos.

Crecimiento económico

El crecimiento del PIB per cápita se incluye con objeto de evaluar directamente si el crecimiento agregado mejora las oportunidades relativas de las mujeres en el empleo industrial. Es también probable que otras diversas variables del modelo tengan una correlación con el crecimiento, pero esta conexión es estadísticamente débil en el caso de los países en desarrollo de la muestra. Presumiblemente, en igualdad de condiciones, un mayor crecimiento debería reducir la competencia por conseguir puestos de trabajo y permitir que más mujeres encontraran empleos de mayor calidad en la industria. Sin embargo, como se examina a lo largo del presente *Informe*, los efectos del crecimiento dependerán de su estructura y de la distribución de sus beneficios. El “crecimiento sin empleo” o el crecimiento que genera tan solo empleos de mala calidad son problemas planteados por el crecimiento en los últimos tiempos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, lo que significa que el crecimiento quizás no pueda mitigar la competencia entre los géneros para conseguir empleo.

Controles de la oferta de mano de obra

El último conjunto de variables refleja los controles de la oferta de mano de obra. Dado que los empleos del sector industrial tienden, por término medio, a exigir más competencias que otros tipos de trabajo, el modelo tiene en cuenta las diferencias de género en la educación, medidas como la proporción de las tasas brutas de matriculación de las mujeres en la enseñanza secundaria con respecto a las de los hombres. Cabría esperar que, a medida que aumente esta proporción, también lo haga la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial. El modelo también incluye la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo en comparación con la de los hombres. Un mayor número de mujeres en el mercado de trabajo podría indicar que son más las que encuentran empleo en el sector industrial. Sin embargo, si los mercados de trabajo están segregados por género, cuando las mujeres aumentan su participación en la fuerza de trabajo en comparación con los hombres, estas nuevas participantes en el mercado de trabajo pueden concentrarse en sectores no industriales, reduciendo de este modo la participación

relativa de las mujeres en el empleo industrial. Esto es especialmente probable si baja la calidad general de los empleos y se intensifica la competencia entre los géneros para conseguir trabajo. Al incluir estos controles se pone de relieve el potencial existente para mejorar la igualdad de género interviniendo en la oferta del mercado de trabajo, reduciendo las diferencias de género en la educación o en la participación en el empleo.

2. Conclusiones principales

En el cuadro 4.3 se presentan los resultados del análisis del período 1991-2014, que comprende una serie de tres especificaciones para los países en desarrollo y los países desarrollados por separado, ya que el número de resultados difiere de manera significativa en los dos grupos (en las notas del cuadro se dan detalles econométricos)¹⁷. Las columnas (1) y (2) incluyen todas las variables antes examinadas, las columnas (3) y (4) excluyen el crecimiento del PIB per cápita y las columnas (5) y (6) excluyen también el valor añadido industrial en proporción del PIB. El examen se centra en los países en desarrollo, y los resultados de los países desarrollados se utilizan primordialmente como contraste; y se toma el modelo completo (columnas (1) y (2)) como base para calcular la magnitud de los efectos.

Como las variables tienen la forma log-log, las estimaciones de coeficientes pueden interpretarse como el cambio porcentual de la concentración relativa de mujeres en el empleo industrial de resultados de un cambio del 1% en la variable independiente en cuestión, con dos excepciones: los coeficientes relativos al crecimiento del PIB per cápita y las exportaciones netas de manufacturas como porcentaje del PIB dan la variación porcentual de la concentración relativa de mujeres en el empleo industrial como resultado del aumento de un punto porcentual (diferente de un aumento del 1%) en cualquiera de las variables. Al interpretar la repercusión relativa de las variables, es importante tener en cuenta cuánto cambian efectivamente las variables (es decir, un incremento de un punto porcentual en el crecimiento del PIB per cápita, que solo varía algunos puntos porcentuales, es mucho mayor que la misma variación en las exportaciones netas de manufacturas como porcentaje del PIB, que varía mucho más). Por este motivo, el examen que figura a continuación se centra en la importancia económica de las estimaciones evaluando la repercusión de la variación media de una variable en la concentración relativa de mujeres en el

empleo industrial. El cuadro 4.4 muestra desviaciones medias y típicas de la muestra; estas se utilizan en combinación con las estimaciones de coeficientes para determinar la importancia económica.

El empleo industrial tiene más importancia que el valor añadido industrial

Partiendo de la estructura industrial, el empleo industrial (en oposición al valor añadido industrial) es un correlato positivo estadística y económicamente significativo de la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial en los países en desarrollo. Esta correlación existe en todos los modelos, cualquiera que sea el valor añadido industrial que se tenga en cuenta, así como la magnitud del efecto hipotético. Para hacerse una idea de esta magnitud, un aumento de la desviación típica de uno de la media del empleo industrial como porcentaje del empleo total (6,7 puntos porcentuales) corresponde aproximadamente a un incremento del 11% en el empleo industrial relativo de las mujeres. El hecho de que el valor añadido industrial sea insignificante recuerda los problemas de empleo detectados en las investigaciones sobre la desindustrialización prematura e indica que el menor rendimiento en la creación de empleo resultante de las formas actuales de industrialización también afecta a la inclusividad de género del crecimiento y el desarrollo. Es decir, la competencia por el empleo que es consecuencia de la desindustrialización perjudica más a las mujeres que a los hombres cuando se trata de conseguir buenos empleos.

Una mayor intensidad de capital reduce el acceso relativo de las mujeres a los empleos del sector industrial

Los claros resultados de la muestra transversal en la relación capital/trabajo confirman el hecho, aunque a nivel agregado, de que los aumentos de la intensidad de capital (y por extensión las mejoras en la calidad media de los empleos) están relacionados con pérdidas relativas de empleo de las mujeres en la industria tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados¹⁸. En el caso de los países en desarrollo, a un aumento de la desviación típica de uno en la relación capital/trabajo, que casi la dobla (pero sigue siendo muy inferior a la media de los países desarrollados), corresponde una reducción del 22,5% de la concentración relativa de mujeres en el empleo industrial. En respuesta a estos resultados, cabría replicar que el aumento de la intensidad de capital va también asociado a una mayor productividad en

CUADRO 4.3 Factores determinantes del acceso relativo de las mujeres a los “buenos empleos”, países en desarrollo y países desarrollados

<i>Variable dependiente: concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial</i>						
	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>	<i>Países en desarrollo</i>	<i>Países desarrollados</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Empleo industrial/empleo total	0,350* (0,180)	-0,148 (0,171)	0,350* (0,180)	-0,166 (0,168)	0,372** (0,164)	-0,012 (0,127)
Valor añadido industrial/PIB	0,099 (0,138)	0,217 (0,143)	0,101 (0,133)	0,229 (0,138)		
Relación capital/trabajo	-0,283** (0,110)	-0,198*** (0,063)	-0,284** (0,111)	-0,200*** (0,063)	-0,297*** (0,098)	-0,218*** (0,064)
Exportaciones netas de manufacturas/PIB	0,006* (0,003)	-0,001 (0,002)	0,006* (0,003)	-0,001 (0,002)	0,007** (0,003)	-0,001 (0,002)
Entradas de IED/PIB	-0,001 (0,024)	0,004 (0,005)	-0,001 (0,025)	0,006 (0,004)	-0,003 (0,024)	0,005 (0,005)
Aranceles ponderados	0,062** (0,028)	0,087*** (0,018)	0,062** (0,029)	0,087*** (0,018)	0,064** (0,028)	0,081*** (0,019)
Consumo público/PIB	0,156* (0,080)	0,045 (0,115)	0,153* (0,079)	0,003 (0,101)	0,144* (0,079)	-0,051 (0,084)
Crecimiento del PIB per cápita	0,000 (0,003)	0,003 (0,002)				
Participación de las mujeres/los hombres en la fuerza de trabajo	-0,468 (0,334)	-0,952** (0,404)	-0,468 (0,333)	-0,984** (0,401)	-0,437 (0,335)	-0,947** (0,351)
Matriculación de las mujeres/los hombres en la enseñanza secundaria	0,191 (0,295)	0,387** (0,185)	0,190 (0,293)	0,395** (0,189)	0,200 (0,268)	0,379** (0,176)
Observaciones	437	599	437	602	443	653
R2	0,267	0,728	0,267	0,728	0,277	0,742
Estadística F	8,41	66,24	9,35	54,51	9,16	56,84
Número de países	61	33	61	33	62	34

Nota: Todas las variables excepto las correspondientes a las exportaciones netas de manufacturas en proporción del PIB y el crecimiento del PIB per cápita se miden en logaritmos. Todas las regresiones se basan en observaciones anuales para el período 1991-2014, e incluyen los efectos fijos en los países; no se indican las constantes. El modelo tiene la forma siguiente: $Wind_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it}$, en la que $Wind_{it}$ es la concentración relativa de mujeres en el país i en el momento t , X es un vector de variables independientes, μ es el efecto fijo en el país, y ε es el término de error. Los errores típicos robustos, todos los cuales se agrupan por países, figuran entre paréntesis. Todas las variables pasaron pruebas de raíz unitaria excepto las variables del empleo, que no pudieron probarse a causa de lagunas en la serie temporal; por consiguiente, se ha modificado la especificación para incluir una deriva determinista a través del término de intersección. La introducción de tiempos ficticios para la crisis financiera asiática y la más reciente crisis financiera mundial de 2008-2009 no afecta a los resultados. Se ofrecen más detalles sobre los datos en el apéndice correspondiente. La significación estadística se indica del modo siguiente: * 10%; ** 5%; *** 1%.

el sector de los servicios, lo que significa que los empleos en este sector son probablemente mejores, y por lo tanto ya no tiene sentido utilizar la concentración relativa de mujeres en la industria como indicador de la exclusión por razones de género de los empleos de alta calidad. Sin embargo, si se incluye en las regresiones la productividad del sector de los servicios en relación con la productividad del sector industrial (haciendo caso omiso de las controversias relativas a la medición de la productividad del sector de los servicios a los efectos del presente examen) no se ven afectadas de manera sustancial las estimaciones correspondientes a los países en desarrollo; la estimación del coeficiente es de hecho positiva y

estadísticamente significativa en las especificaciones de los países desarrollados. La intuición probable resulta instructiva: cuando la productividad del sector de los servicios es elevada, también lo es la calidad relativa de los empleos, con lo que este sector atrae tanto a las mujeres como a los hombres. Teniendo en cuenta los demás factores incluidos en la ecuación, el empleo de los hombres cambia más que el de las mujeres, lo que indica una vez más la concentración de las mujeres en empleos de baja productividad, cualquiera que sea el sector. El hecho de que estas relaciones se mantengan a pesar de tener en cuenta el nivel de estudios de las mujeres en relación con el de los hombres hace pensar que no es una cuestión

CUADRO 4.4 Desviaciones medias y típicas de la muestra, países en desarrollo y países desarrollados

	Países en desarrollo		Países desarrollados	
	Media	Desviación típica	Media	Desviación típica
Empleo industrial relativo de mujeres/hombres	56,85	25,92	42,50	12,80
Empleo industrial/empleo total	21,72	6,65	28,06	5,79
Valor añadido industrial/PIB	32,63	11,62	29,12	5,40
Relación capital/trabajo	90 796	72 191	275 771	96 748
Exportaciones netas de manufacturas/PIB	-8,70	8,81	-2,03	8,58
Entradas de IED/PIB	3,13	2,80	4,94	7,43
Aranceles ponderados	7,85	5,05	2,44	1,73
Consumo público/PIB	13,13	3,61	19,50	2,91
Crecimiento del PIB per cápita	2,74	3,56	2,21	3,39
Participación de las mujeres/los hombres en la fuerza de trabajo	61,01	17,19	81,88	8,30
Matriculación de mujeres/hombres en la enseñanza secundaria	101,57	12,88	101,34	4,93

Nota: Para las notas relativas a las fuentes véase el apéndice sobre los datos.

de diferencia de competencias, sino más bien de las clases de estereotipos de género y el acceso discriminatorio a los mejores empleos que caracterizan los mercados de trabajo segmentados.

Las exportaciones netas (no totales) de manufacturas ayudan, pero la IED no

Los resultados relativos a la integración mundial son interesantes. La IED no parece influir de manera importante en el acceso relativo de las mujeres a los buenos empleos. Por otra parte, el volumen del comercio, medido en función de las exportaciones netas de productos manufacturados, es positivo y estadística y económicamente significativo, pero solo en el caso de los países en desarrollo. Esto está en consonancia con los vínculos comerciales entre la producción manufacturera orientada a la exportación y el empleo de las mujeres (al menos cuando se tiene en cuenta la intensidad de capital de la producción). Para hacerse una idea de la magnitud, si una economía se mueve una desviación típica de uno por encima de una balanza comercial de manufacturas igual a cero (más 8,8 puntos porcentuales), el correspondiente aumento de la concentración relativa de mujeres en la industria es del 5,5%. Como se señaló anteriormente, otras mediciones del comercio (el comercio total o las importaciones y exportaciones consideradas por separado) no están correlacionadas con cambios significativos en el acceso relativo de las mujeres a los empleos industriales. Esto arroja dudas acerca de la popularidad de utilizar la participación en las cadenas de valor mundiales como indicador de una

globalización satisfactoria, o simplemente considerar la participación de las mujeres en dichas cadenas de valor como evidencia de su mayor participación en los beneficios del comercio. Lo que parece más importante es la magnitud del valor añadido nacional en el comercio de productos manufacturados.

Una menor liberalización del comercio está relacionada con más “buenos empleos” para las mujeres

En lo que respecta a la política comercial medida en función de los aranceles ponderados, es interesante observar que guarda una estrecha correlación positiva con la concentración relativa de las mujeres en los empleos industriales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. El aumento de los aranceles ponderados por una desviación típica de uno desde la media (5,1 puntos porcentuales) está asociada a un incremento del 4% en la concentración relativa de mujeres en la industria. El hecho de que una política comercial más restrictiva (es decir una menor liberalización del comercio) parezca reportar mayores ventajas para el empleo de las mujeres no equivale a decir que el comercio de por sí no sea positivo para un desarrollo inclusivo. Como se señaló anteriormente, y como se pone de manifiesto en los resultados del modelo sobre las exportaciones netas de manufacturas, la magnitud del comercio o la integración mundial son distintas de las políticas comerciales por las que se rigen. Una menor liberalización del comercio, sobre todo en los países en desarrollo, puede promover de hecho la expansión

de la producción manufacturera nacional (como se señaló en el *TDR 2016*), y por ende el empleo de las mujeres en la industria. Aunque la expansión del comercio puede contribuir a un crecimiento y un desarrollo inclusivos al aumentar el acceso a bienes de producción extranjera y crear nuevas fuentes de demanda, la competencia sin restricciones de las importaciones puede poner en peligro la producción manufacturera local y las oportunidades de empleo que conlleva, lo que tendría consecuencias negativas para la igualdad de género.

El gasto público hace aumentar la proporción de “buenos empleos” que consiguen las mujeres

Los resultados indican que, en los países en desarrollo, una política fiscal más estricta va también asociada a una mayor participación de las mujeres en la industria en comparación con los hombres. Si el país en desarrollo con el menor valor del consumo público como parte del PIB (un 5%) aumentara el gasto público hasta alcanzar la media de la muestra de países en desarrollo (es decir, hasta el 13,1%), el correspondiente aumento de la concentración relativa de mujeres en el empleo industrial sería del 9,7%. Un ulterior aumento hasta la media de los países desarrollados (19,5%) daría un incremento paralelo de otro 7,6%. Si se examinan los cambios en el empleo industrial de las mujeres en relación con los hombres (es decir, estableciendo las regresiones por separado para el numerador y el denominador), se observa que los cambios relativos se deben a los beneficios de las mujeres, no a las pérdidas de los hombres, cuando la política fiscal es expansiva. Esto hace pensar que el gasto público no solo alimenta la demanda de mano de obra en el sector industrial, sino que lo hace de tal manera que reduce la competencia por conseguir empleos, y por tanto también el acaparamiento de las oportunidades de empleo en ese sector. Estas relaciones solo se evidencian en la muestra de países en desarrollo. En el caso de los países desarrollados, el gasto público está más estrechamente relacionado con el empleo en el sector de los servicios, tanto para las mujeres como para los hombres.

La incapacidad del crecimiento para producir suficientes empleos es también un fracaso de la igualdad de género

Por otra parte, el crecimiento económico no es un correlato significativo cuando se incluye, ni afecta a la magnitud y la importancia del resto de los

coeficientes del modelo cuando se elimina (como en las columnas (3) a (6)). Así pues, el crecimiento no parece ser un factor económicamente importante para determinar el acceso relativo de las mujeres a empleos de alta calidad si se examina lo ocurrido durante los dos últimos decenios. Este resultado indica que la incapacidad del crecimiento para producir suficientes empleos es también un fracaso de la igualdad de género y confirma que el simple objetivo del crecimiento, al menos en el actual contexto macroeconómico mundial, no bastará por sí solo para lograr un desarrollo inclusivo.

El aumento de la participación de la mujer en la fuerza de trabajo está relacionado con una mayor segregación y concentración

En lo que respecta a los controles de la oferta de mano de obra, los signos positivos de los coeficientes de la matriculación de mujeres en la enseñanza secundaria en comparación con los hombres se ajustan a las previsiones: a mayores niveles de estudios de las mujeres en relación con los hombres corresponde una mayor concentración relativa de mujeres en trabajos especializados como suelen ser los del sector industrial. Sin embargo, esta relación tan solo es significativa para los países desarrollados. Quizá son más interesantes e instructivos los resultados referentes a la participación relativa en la fuerza de trabajo. Cuanto mayor es la relación entre las tasas de participación de las mujeres y los hombres en la fuerza de trabajo, menor es la concentración relativa de mujeres en los empleos del sector industrial. Este resultado es compatible con las hipótesis de segregación y concentración examinadas más arriba: a medida que aumenta la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, tienden a concentrarse en los empleos del sector de los servicios porque se les bloquea el acceso a los empleos del sector industrial. Aunque tan solo la especificación relativa a los países desarrollados tiene significación estadística, el resultado de los países en desarrollo es económicamente importante: variar la relación media de la muestra del 61% aumentándola la desviación típica de uno (más 17,2 puntos porcentuales) representa un descenso del 13,2% en la concentración relativa de mujeres en los empleos industriales.

Este resultado pone de relieve uno de los problemas que plantea la insistencia exclusiva en la oferta para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo a fin de promover tanto el crecimiento como la inclusividad. Por sí solo, el aumento de

la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo —sin políticas complementarias que amplíen y estructuren la demanda agregada de manera que se estimule la creación de buenos empleos— tiende a poner en peligro el acceso relativo de las mujeres a empleos de calidad, y a dar resultados confusos en lo que respecta a la igualdad de género ante las oportunidades económicas.

Resumen

Considerando el conjunto de los resultados, los factores más importantes desde el punto de vista económico son los relativos al cambio estructural y la tecnología. Estos parecen reflejar la presencia de un componente de género en las publicaciones generales sobre la desindustrialización prematura: a medida que disminuye la disponibilidad de “buenos empleos” en el sector industrial, la competencia que se crea parece ser más perjudicial para el empleo industrial de las mujeres que para el de los hombres. El cambio tecnológico y la mayor intensidad de capital en la producción son especialmente problemáticos para las mujeres, incluso teniendo en cuenta las diferencias de género en la educación. Un aumento de las oportunidades de empleo en el sector industrial (a diferencia del valor añadido industrial) ofrece una alternativa

favorable a la inclusión de género, pero que requiere una expansión sostenible de la demanda de productos industriales. Algo parecido puede decirse de la globalización: un aumento de las exportaciones netas (no totales) de productos manufacturados mejora las perspectivas de empleo industrial para las mujeres, al igual que las políticas públicas que ofrecen cierta protección de la competencia de las importaciones. Una política fiscal expansiva también contribuye a la inclusión al incrementar la demanda de mano de obra de manera que se reduce la competencia por conseguir empleo, con lo que aumenta el empleo industrial de las mujeres, pero no a expensas de los hombres. A la inversa, se observa que el crecimiento económico por sí solo tiene escasa repercusión en el acceso relativo de las mujeres a mejores empleos. Por sí sola, una mayor participación de las mujeres en la fuerza de trabajo —sin políticas y estructuras de apoyo a la demanda que permitan absorber de manera productiva a las personas que se incorporan al mercado de trabajo— tiende a empeorar la segregación de género y fomenta la concentración de mujeres en actividades informales de escaso valor añadido en el sector de los servicios. En último término, esto va en detrimento de las ventajas que representa la participación en el mercado de trabajo para la igualdad de género y el desarrollo.

F. Exclusión por razones de género y participación de las rentas del trabajo en los ingresos

En vista de los problemas más amplios de política económica relativos a la inclusividad que se examinan en el presente *Informe*, una importante cuestión que se plantea es la de si la segregación de los empleos por género tiene una repercusión negativa para todos los trabajadores que se refleje en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos. ¿Por qué es importante esta cuestión? La igualdad de género es un componente de la igualdad general y por lo tanto es un aspecto esencial del crecimiento inclusivo. Pero en la medida en que la igualdad de género contribuye a ejercer presión sobre el bienestar y la situación socioeconómica de los hombres, puede plantearse un conflicto de género, lo que resulta preocupante. Entonces la igualdad de género no solo implicaría una pérdida de poder de negociación de los hombres frente a sus empleadores, también podría tener externalidades negativas en aspectos más generales de su bienestar, como una mayor incidencia en la disolución

de familias o en la violencia en las parejas. Esto podría tener repercusiones negativas para la producción de capacidades humanas —en el sentido de que los perjuicios para las mujeres ponen en peligro la calidad general de la mano de obra— y en último término para el aumento de la productividad a largo plazo.

Esta cuestión de cómo la segregación de los empleos por género —o a la inversa, la integración de los empleos por género— afecta a la distribución funcional de los ingresos ha recibido relativamente poca atención en las publicaciones que tratan de la desigualdad, el crecimiento y el desarrollo, a excepción de algunos estudios que han dado resultados ambiguos (Zacharias y Mahoney, 2009).

Dadas las diferencias salariales entre los géneros (característica universal de los mercados de trabajo en todo el mundo), y examinadas de manera estática, un

aumento de la proporción de mujeres en los empleos de un sector puede deprimir los salarios medios de dicho sector¹⁹. Esto hace pensar que los hombres pueden beneficiarse de una segregación del empleo que excluya a las mujeres de los sectores mejor remunerados y dominados por los hombres, ofreciendo así un incentivo económico para el acaparamiento de los trabajos. La segregación de los empleos por género, sin embargo, también influye en el poder de negociación de los trabajadores en general. Los empleos del sector central, que están dominados por hombres, sobre todo los empleos del sector industrial, están cada vez más racionados, como puede verse por el descenso de la proporción de empleos industriales dentro del empleo total (gráfico 4.3). Las malas condiciones de trabajo que suelen caracterizar los empleos de las mujeres en el sector periférico demuestran a los hombres el “costo” de la pérdida de empleos si pierden sus puestos privilegiados en el sector central. Esto debilita efectivamente las segundas opciones y el poder de negociación de los hombres que trabajan en el sector industrial, deprimiendo los salarios y haciendo más difícil que los trabajadores puedan captar los beneficios de eventuales aumentos de la productividad. Este tipo de dinámica ejercerá una presión a la baja en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos, aunque algunos subgrupos de trabajadores conserven puestos privilegiados con respecto a otros.

Basándose en la labor econométrica realizada en la sección E, en esta sección se presenta una prueba preliminar agregada de esta proposición para los países en desarrollo durante el período 1991-2013. Se siguen los marcos de datos de panel hallados en algunos estudios que evalúan desde un punto de vista econométrico los factores determinantes de la participación de las rentas del trabajo en los ingresos en los países en desarrollo (por ejemplo, ILO, 2011; Jayadev, 2007; Stockhammer, 2013), pero se añade la concentración relativa de mujeres en el empleo industrial como variable que influye en el poder de negociación de los trabajadores. El análisis también incluye la relación entre la participación de las mujeres y de los hombres en la fuerza de trabajo a fin de tener en cuenta los efectos potenciales sobre los salarios de la estructura cambiante de la fuerza de trabajo al incorporarse las mujeres (que cobran sistemáticamente menos que los hombres) al mercado de trabajo.

En el cuadro 4.5 se presentan los resultados (con los detalles econométricos indicados en las notas de pie de cuadro), y se incluyen dos especificaciones distintas: los efectos fijos en la columna (1) y los mínimos

cuadrados dobles en la columna (2), que explica el carácter endógeno de la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial. Como se hace hincapié en la relación entre la igualdad de género en el mercado de trabajo y la participación de las rentas del trabajo en los ingresos, el examen se limita básicamente a estas estimaciones. Sin embargo, vale la pena apuntar algunas notas acerca de la especificación general. Además de las variables de género, los controles incluyen el conjunto utilizado más arriba para medir la transformación estructural y la inclusividad de género de una mayor intensidad de capital (valor añadido industrial como proporción del PIB, empleo industrial como proporción del empleo total y relación capital/trabajo), así como los utilizados para medir las consecuencias estructurales y normativas de la globalización (comercio e IED en proporción del PIB, aranceles ponderados y consumo público como proporción del PIB). Los tipos de interés reales son un estándar en la mayoría de las especificaciones y reflejan la capacidad o la voluntad de los gobiernos de mantener tipos de interés bajos en el contexto de la liberalización de los flujos de capital mundiales²⁰.

Debido a que muchos de los regresores también determinan la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial (que se detalla en el cuadro 4.3), los resultados de la columna (2), que explican esta endogeneidad, sirven de base para el examen. Como en el cuadro 4.3, todas las variables (excepto las relativas a los tipos de interés reales) se expresan en logaritmos, de manera que las estimaciones de coeficientes pueden interpretarse como la variación porcentual en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos que corresponde a un incremento del 1% en la variable independiente en cuestión.

En ambas especificaciones indicadas en el cuadro 4.5, la concentración industrial relativa de las mujeres (es decir, la mayor integración laboral en el sector industrial) tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos. Así pues, los intentos de mejorar el acceso de las mujeres a empleos de alta calidad en el sector industrial (y por extensión reducir su concentración en trabajos de menor calidad) pueden dar resultados positivos tanto para las mujeres como para los hombres. De este modo puede reducirse el conflicto de género a medida que aumenta el empleo relativo de las mujeres. Para hacerse una idea de la magnitud, y utilizando las estimaciones

CUADRO 4.5 Factores determinantes de la participación de las rentas del trabajo en los ingresos

<i>Variable dependiente: participación de las rentas del trabajo en los ingresos</i>		
	<i>Efectos fijos</i>	<i>Mínimos cuadrados dobles</i>
	(1)	(2)
Concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial	0,080** (0,037)	0,137** (0,055)
Participación de las mujeres/los hombres en la fuerza de trabajo	-0,154 (0,100)	-0,091 (0,107)
Empleo industrial/empleo total	-0,021 (0,051)	0,042 (0,052)
Valor añadido industrial/PIB	-0,183* (0,092)	-0,258*** (0,086)
Relación capital/trabajo	0,033 (0,064)	0,071 (0,066)
Comercio/PIB	-0,037 (0,024)	-0,004 (0,004)
Entradas de IED/PIB	-0,005 (0,004)	-0,025 (0,024)
Aranceles ponderados	0,036** (0,016)	0,039** (0,016)
Consumo público/PIB	0,157*** (0,055)	0,173*** (0,058)
Tipos de interés reales	0,000 (0,001)	0,000 (0,001)
Observaciones	469	421
R2	0,446	0,481
Estadística F	4,9	4,7
Estadística F para instrumentos excluidos		95,07
Valor p, Hansen J		0,28
Número de países	48	48

Nota: Todas las variables excepto las correspondientes a los tipos de interés se miden en logaritmos. Todas las regresiones se basan en observaciones anuales para el período 1991-2014, e incluyen efectos fijos en los países; no se indican las constantes. El modelo tiene la forma siguiente: $LS_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it}$, donde LS_{it} es la participación de las rentas del trabajo en el ingreso del país i en el momento t , X es un vector de variables independientes, μ es el efecto fijo en el país, y ε es el término de error. Los errores típicos robustos, todos los cuales se agrupan por países, figuran entre paréntesis. Se ofrecen más detalles sobre las especificaciones en la nota correspondiente al cuadro 4.3 y sobre los datos en el apéndice correspondiente. La significación estadística se indica del modo siguiente: * 10%; ** 5%; *** 1%.

Las estimaciones de los mínimos cuadrados dobles también van con los efectos fijos en los países; la variable endógena es la concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial y entre los instrumentos excluidos utilizados para la primera etapa figuran el valor desfasado de la concentración relativa de mujeres y las exportaciones netas de manufacturas en proporción del PIB. Otros diagnósticos para la especificación de mínimos cuadrados dobles incluyen la estadística F de la primera etapa para los instrumentos excluidos, que se aplica a la hipótesis nula de que el modelo no está identificado o solo débilmente identificado; esta estadística supera los valores críticos comúnmente aplicados. (Staiger y Stock (1997) proponen una regla empírica por la cual con un regresor endógeno una estadística F de menos de 10 indica instrumentos débiles.) El valor p para la prueba J de Hansen de sobreidentificación de restricciones indica que no se ha rechazado la hipótesis nula, lo que implica que los instrumentos son válidos en el sentido de no estar correlacionados con el término de error y estar correctamente excluidos de la ecuación de la segunda etapa.

de la columna (2), entre 1991 y 2013 la media muestral de la concentración relativa de mujeres disminuyó del 70,2% al 47,2% (como puede verse en el gráfico 4.5), que correspondía a una reducción del 4,7% en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos. Considerando que la media muestral de la participación de las rentas del trabajo en los ingresos se redujo alrededor de un 4% entre principios de los años noventa y finales del decenio de 2010, el impacto potencial de los cambios en la participación relativa de las mujeres en el empleo industrial fue económicamente muy significativo en comparación.

Es interesante observar que la misma variación en la relación de la participación de las mujeres y los hombres en la fuerza de trabajo (que aumentó alrededor de 9 puntos porcentuales entre 1991 y 2013) correspondió a un descenso de la participación de las rentas del trabajo en los ingresos del 1,6% (que es estadísticamente insignificante). Así pues, aunque hay alguna evidencia (débil) de una asociación negativa entre una mayor incorporación de mujeres al mercado de trabajo y la participación de las rentas del trabajo en los ingresos, cuando esta incorporación está relacionada con “buenos empleos”, se produce un efecto positivo neto en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos.

A continuación figuran algunas breves observaciones sobre los demás resultados. Entre los controles relativos a la transformación estructural, la única variable con una repercusión sustancial y estadísticamente significativa en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos es la proporción del valor añadido industrial en el PIB, que es marcadamente negativa. Un aumento del 10% en la proporción del valor añadido industrial en el PIB (que por lo general supondría un incremento modesto, digamos del 20% al 22% del PIB) corresponde a un descenso del 2,6% en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos. Esto implica que, independientemente de la repercusión de la industrialización en el empleo (que es uno de los demás controles incluidos en la regresión), la industrialización por sí sola no ha dado mejores resultados agregados para los trabajadores en lo que respecta a la participación de las rentas del trabajo en los ingresos nacionales. No basta con que los países se industrialicen; además tienen que crearse buenos empleos para mejorar las condiciones laborales en general. Esto pone de relieve los problemas de empleo que se derivan de los actuales procesos de industrialización de los países en desarrollo y la creciente desigualdad que resulta de ellos.

En cambio, la combinación de unas políticas fiscales más expansivas con una menor liberalización del comercio está asociada a una mayor participación de las rentas del trabajo. Y si bien ninguna de las demás medidas de la globalización parece ser significativa, cabe observar que las exportaciones como proporción del PIB ejercen la correlación negativa que se refleja en el comercio en la columna (1), y que esta persiste si se incluye de manera independiente en la columna (2), mientras que las importaciones como proporción del PIB no muestran ningún efecto. Estos resultados concuerdan con cómo cabría esperar que la competencia mundial en los mercados de exportación se tradujera en una presión a la baja sobre la proporción de las rentas del trabajo.

En resumen, pues, este análisis indica que el acaparamiento de ocupaciones por géneros —como consecuencia del cual las mujeres tienen menos acceso a los empleos del sector industrial (y se concentran en trabajos de peor calidad)— tiene una repercusión

negativa significativa en la participación de las rentas del trabajo en los ingresos. De este modo, esta dinámica de clase parece favorecer la cooperación entre los géneros en el sentido de que lo que es bueno para las mujeres trabajadoras también lo es para la clase trabajadora en general, incluidos los hombres. Estas conclusiones también confirman la importancia de ser precisos acerca de los tipos —y en especial el contexto— de las intervenciones en pro de la igualdad de género que se promueven a nivel político, ya que algunas prescripciones pueden resultar en último término contraproducentes. En los casos en que disminuye el acceso a los “buenos empleos” o los trabajos del sector central, el aumento de la participación femenina en la fuerza de trabajo limitará el crecimiento de los salarios, iniciando una tendencia a los salarios bajos caracterizada por una inseguridad económica creciente y por los conflictos de género, con escasas perspectivas de mejorar en el futuro el bienestar general de manera sustancial y sostenible.

G. Conclusiones

El presente capítulo ilustra de qué manera la exclusión de género en la época actual de la globalización sigue las normas sociales y las estructuras económicas imperantes. Desde las perspectivas singulares de la oferta se considera que la creciente participación de las mujeres en el empleo es una contribución indiscutible a la igualdad de género, sin tener en cuenta cómo las circunstancias y las políticas económicas más generales determinan cuáles son las consecuencias para el bienestar de las mujeres, así como la repercusión entre los hombres. En muchos países aumenta la participación de las mujeres en el empleo mientras disminuye la de los hombres, y lo que parece una mayor igualdad de género se debe en parte a la exclusión de los hombres. Como la época actual de crecimiento y globalización no ha conseguido crear suficientes empleos de buena calidad, las mujeres se han ido integrando cada vez más en el mercado de trabajo tan solo en condiciones de inferioridad, y las consideraciones de género se han convertido en una manera de racionar las oportunidades económicas y la seguridad en el empleo. De este modo empeora la desigualdad general al reducirse la participación de las rentas del trabajo en los ingresos, lo que tiene consecuencias negativas para la demanda agregada y en último término para el crecimiento.

Esta conexión revela de qué manera la desigualdad puede crear más desigualdad, cuestión también destacada en el capítulo V del presente *Informe* pero solo desde la perspectiva de las causas y consecuencias de las crisis financieras. La expansión cada vez mayor de los mercados, la creciente integración mundial y los cambios estructurales que los han acompañado han empeorado las condiciones de los trabajadores. Y el género ha sido uno de los aspectos lamentables de cómo la desigualdad se manifiesta y persiste.

Sin embargo, la política económica puede desempeñar un papel importante para revertir esta situación. Las pérdidas de puestos de trabajo debidas a cambios estructurales y tecnológicos han perjudicado especialmente el acceso de las mujeres a empleos de mejor calidad, tal como ha ocurrido en el sector industrial de los países en desarrollo. Es importante considerar la posibilidad de intervenir para luchar contra los estereotipos de género y fomentar y facilitar de otros modos el acceso de las mujeres a los empleos del sector central, en especial mediante inversiones en la infraestructura social que permitan a las mujeres combinar mejor el trabajo remunerado con sus responsabilidades asistenciales. Coordinar

estas iniciativas con intervenciones en la demanda, en particular mediante políticas fiscales más expansivas, puede contribuir a aumentar la demanda de mano de obra y hacer que el crecimiento incluya más a las mujeres. Así mejorarían también las perspectivas económicas de los hombres. En la cuestión del comercio, un mayor volumen no significa necesariamente una mejor calidad. Lo que importa es la magnitud del valor añadido nacional, al menos en el sector manufacturero. Las políticas comerciales que entrañan una menor liberalización de las importaciones parecen apoyar el acceso relativo de las mujeres a trabajos industriales de tal manera que se preserve también el acceso de los hombres al empleo, lo que hace pensar que una buena gestión del comercio puede hacer posible un desarrollo que incluya más a las mujeres. Por su parte, el crecimiento no ha contribuido mucho a mejorar la inclusión de las mujeres en el empleo, en cierta medida porque no ha creado suficientes puestos de trabajo en general.

También es preciso abordar la cuestión del trabajo asistencial, ya que es fundamental para el crecimiento y para un desarrollo sostenible. Además, la responsabilidad primordial de las mujeres en este tipo de trabajo representa una contribución incesante a la desigualdad de género. El diálogo sobre esta cuestión ha ido progresando de manera constructiva en lo que la economista Diane Elson propuso en primer lugar como la necesidad de “reconocer, reducir y redistribuir” el trabajo asistencial no remunerado²¹. Sin embargo, dados los problemas de empleo derivados

de los cambios estructurales y tecnológicos antes mencionados, la inclusión de las mujeres en el crecimiento y el desarrollo debe consistir en parte en transformar el trabajo asistencial remunerado en un trabajo digno merecedor de los niveles salariales, las prestaciones y la seguridad que cabe esperar de los empleos industriales en el sector central del mercado de trabajo. Esto constituye un desafío para la mayoría de los economistas, ya que los servicios sociales (gran parte de los cuales consiste en trabajo asistencial) —tanto si se prestan dentro como fuera de los mercados, en el sector público o en el privado— se consideran bienes de consumo más que inversiones para el futuro. Además, están sistemáticamente infravalorados (e infraremunerados) sobre todo porque se consideran trabajo de mujeres. Así pues, no se comprende bien qué significa en términos económicos invertir en el sector asistencial en relación con algunos de los problemas de desarrollo a largo plazo como el aumento de la productividad agregada, la transformación estructural, el cambio tecnológico y la transformación de las relaciones sociales de producción. Unas pocas publicaciones, pero de enorme interés, han empezado a ocuparse de algunas de estas cuestiones²², pero estas cuestiones tienen que incluirse de manera habitual en los análisis del crecimiento, en vez de ser consideradas temas especiales relacionados con el trabajo asistencial, si se quiere incorporar la inclusión de género en el sistema económico general en vez de tratarla como un asunto que requiere algún tipo de medida *ex post facto* contra la desigualdad. ■

Notas

- 1 En este capítulo se utilizan los empleos del sector industrial (en vez del sector agrícola o los servicios) como indicadores de “buenos empleos”, por las razones expuestas en la sección D.
- 2 Esta sección se basa en los exámenes de Seguino, 2017; y Braunstein, 2011.
- 3 La raza o la etnia es otro tipo de desigualdad entre grupos que sirve para crear y perpetuar una estratificación económica. El género a menudo se combina con la raza, la etnia o la casta para intensificar la desigualdad entre grupos.
- 4 De hecho, los procesos de estratificación pueden ser la causa de diferencias entre grupos en la educación.
- 5 Puede encontrarse evidencia de la universalidad de esas normas en la *World Values Survey* (véase: <http://www.worldvaluessurvey.org/>), aunque se dan variaciones entre los países en la medida en que prevalecen tales normas (Seguino, 2011).
- 6 En los análisis de mercados de trabajo segmentados a menudo se califica el sector central de sector “primario”, y el sector periférico de sector “secundario”. Dado que los sectores “primario” y “secundario” suelen referirse respectivamente al sector agrícola/materias primas y al sector manufacturero (y el “terciario” se refiere a los servicios), en este capítulo se utilizan los términos “central” y “periférico” para distinguir entre los sectores primario y secundario del mercado de trabajo.
- 7 Es importante señalar que esta segmentación puede aplicarse a nivel mundial, ya que la división mundial del trabajo en el contexto de la creciente

- concentración de poder de mercado en un puñado de empresas limita el acceso a empleos del sector central a muchos de los trabajadores de todo el mundo.
- 8 Según la teoría económica, la aptitud “especial” de las mujeres para estas tareas debería haberles reportado una ventaja salarial, pero en cambio estos trabajos se caracterizan por sus bajos salarios en comparación con otras actividades manufactureras. Por lo tanto, esta forma de concentración es más el resultado de una estratificación concebida para beneficiar a las empresas y a los hombres trabajadores que de las condiciones de la oferta, como las aptitudes de las mujeres en el mercado de trabajo.
 - 9 Esta sección, en particular la insistencia en la contradicción entre la creciente proporción de mujeres en el empleo y el aumento de la segregación por géneros, sobre todo en el sector industrial, se basa en Seguino, 2016.
 - 10 Un posible problema de la utilización exclusiva de tasas de empleo de los hombres (en vez de compararlas con las de las mujeres) es que cabría esperar que, con el desarrollo, los hombres estudiaran más años y se jubilaran antes, con lo que se produciría una disminución de sus tasas de empleo entre la población mayor de 15 años. Las limitaciones de datos de diversos países impiden adoptar la solución obvia de restringir la muestra a adultos en edad de plenitud laboral. Sobre la base de los datos disponibles, sin embargo, la limitación de la muestra por edades no afecta a la caracterización señalada en el texto.
 - 11 En la medida en que el crecimiento del empleo en el sector de los servicios se ve impulsado en parte por la subcontratación de actividades que antes se realizaban en el sector manufacturero, como servicios de conserjería o seguridad, estos empleos subcontratados suelen ofrecer menores salarios y mayor inseguridad que los mismos empleos en la industria, lo que supone una pérdida de calidad del empleo (Tregenna, 2010).
 - 12 Una reserva importante en este caso es que no todos los empleos del sector industrial son “buenos empleos”, en especial los ocupados con mayor probabilidad por mujeres. Sin embargo, en comparación con la mayoría de los empleos en el sector agrícola o en los servicios, es muy posible que los del sector industrial sean “mejores”, aunque no sean realmente “buenos”.
 - 13 Las formas de la distribución en los países de la concentración relativa de mujeres en el empleo industrial en 2013 son diferentes en los gráficos 4.4 y 4.5 debido a las distintas escalas de los ejes x e y. Los datos básicos son, sin embargo, los mismos.
 - 14 También se intentaron muchas otras mediciones del comercio, como el comercio total, las exportaciones y luego las importaciones en proporción del PIB, pero ninguna de ellas era estadística o económicamente significativa.
 - 15 Los países de bajos ingresos suelen tener aranceles más altos y viceversa; así pues, un problema razonable de la especificación es si las estimaciones de los coeficientes de los aranceles reflejan los efectos en el PIB per cápita (es decir, las diferencias en los niveles de ingresos, no en los aranceles). Las correlaciones en este caso no son muy fuertes: -0,28 en el caso de los países desarrollados y -0,30 en los países en desarrollo. El PIB per cápita no se incluye en el modelo debido a su elevada correlación con la relación capital/trabajo (0,80 en los países desarrollados y 0,85 en los países en desarrollo). Al mismo tiempo, la correlación entre la relación capital/trabajo y los aranceles ponderados es muy baja: -0,17 en los países desarrollados y -0,19 en los países en desarrollo. Si alguna variable refleja los efectos de los ingresos es la relación capital/trabajo.
 - 16 Los países también utilizan medidas no arancelarias para regular el comercio, pero los aranceles más altos suelen llevar también aparejados la utilización de más medidas no arancelarias (UNCTAD, 2013).
 - 17 Una prueba estadística (Chow) de los dos modelos confirma que los dos grupos deberían evaluarse por separado. Obsérvese también que faltan varios años —en especial de principios de los noventa— en el caso de muchos de los países en desarrollo. Por tanto, estos resultados deben interpretarse con cautela.
 - 18 Esta relación se mantiene aunque se incluya el PIB per cápita.
 - 19 De hecho, una de las conclusiones habituales de las publicaciones que tratan de las diferencias salariales entre los géneros en los Estados Unidos y en muchos otros países es que cuanto mayor es la proporción de mujeres en un sector menor es el salario medio (Levanon et al., 2009; Lansky et al., 2016).
 - 20 Entre las variables utilizadas por otros estudios que nosotros no incorporamos, en gran parte a causa de la escasez de datos en la serie cronológica, figuran los controles relativos a las instituciones del mercado de trabajo, la globalización financiera y la liberalización financiera. Su falta se refleja probablemente en los efectos fijos en los países; sin embargo, si se incluye el índice Chinn-Ito, una medición de la apertura financiera basada en el *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions* del FMI establece correlaciones negativas pero estadísticamente insignificantes con la proporción de las rentas del trabajo, y no hay ninguna repercusión en los demás resultados.
 - 21 Para un punto de vista reciente, véase Elson (2017).
 - 22 Algunas de estas publicaciones se examinaron en la sección B. Para un examen más detallado de estas cuestiones, véanse Braunstein, 2015; Ghosh, 2017; ITUC, 2016 y 2017; Razavi, 2007; y UN Women, 2015.

Bibliografía

- Agénor P-R, Canuto O and Pereira da Silva LA (2010). On gender and growth: The role of intergenerational health externalities and women's occupational constraints. Policy Research Working Paper No. 5492, World Bank, Washington, DC.
- Aguayo-Tellez E (2011). The impact of trade liberalization policies and FDI on gender inequalities: A literature review. Background paper for the *World Development Report*, 2012. World Bank, Washington, DC.
- Antonopoulos R, Kim K, Masterson T and Zacharias A (2010). Investing in care: A strategy for effective and equitable job creation. Working Paper No. 610, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Artecona R and Cunningham W (2002). Effects of Trade Liberalization on the Gender Wage Gap in Mexico. Working Paper No. 21, World Bank, Washington, DC.
- Bacchetta M, Ernst E and Bustamante JP (2009). *Globalization and Informal Jobs in Developing Countries*. Geneva, International Labour Office and the World Trade Organization.
- Becker GS (1957). *The Economics of Discrimination*. Chicago, The University of Chicago Press.
- Bergmann B (1974). Occupational segregation, wages and profits when employers discriminate by race or sex. *Eastern Economic Journal*, 1(2): 103–110.
- Berik G, van der Meulen Rodgers Y and Zveglic JE (2004). International trade and gender wage discrimination: Evidence from East Asia. *Review of Development Economics*, 8(2): 237–254.
- Blecker RA and Seguino S (2002). Macroeconomic effects of reducing gender wage inequality in an export-oriented, semi-industrialized economy. *Review of Development Economics*, 6(1): 103–119.
- Boserup E (1970). *Woman's Role in Economic Development*. London, George Allen & Unwin.
- Braunstein E (2006). Foreign direct investment, development, and gender equity: A review of research and policy. Occasional Paper No. 12, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Braunstein E (2011). *Gender and Economic Development*. Nairobi, United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Braunstein E (2012). Neoliberal development macroeconomics: A consideration of its gendered employment effects. Research Paper 2012-1, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Braunstein E (2015). Economic growth and social reproduction: Gender inequality as cause and consequence. UN Women Discussion Paper No. 5, United Nations, New York.
- Braunstein E and Brenner M (2007). Foreign direct investment and gendered wages in urban China. *Feminist Economics*, 13(3–4): 213–237.
- Busse M and Spielmann C (2006). Gender inequality and trade. *Review of International Economics*, 14(3): 362–379.
- Bussolo M and De Hoyos RE (2009). *Gender Aspects of the Trade and Poverty Nexus: A Macro-Micro Approach*. Washington, DC, Palgrave Macmillan and the World Bank.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2014). Growth, employment patterns and inequality in Asia: A case study of India. ILO Asia-Pacific Working Paper Series, International Labour Organization Regional Office for Asia and the Pacific, Bangkok.
- Darity W, Jr. (2005). Stratification economics: The role of intergroup inequality. *Journal of Economics and Finance*, 29(2): 144–153.
- Darity WA, Jr, Mason PL and Stewart JB (2006). The economics of identity: The origin and persistence of racial identity norms. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 60(3): 283–305.
- Das MB (2013). Exclusion and discrimination in the labor market. Background paper for the *World Development Report 2013*. World Bank, Washington, DC.
- Doepke M and Tertilt M (2011). Does female empowerment promote economic development? IZA Discussion Paper No. 5637, Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Domínguez-Villalobos L and Brown-Grossman F (2010). Trade liberalization and gender wage inequality in Mexico. *Feminist Economics*, 16(4): 53–79.
- Dollar D and Gatti R (1999). Gender inequality, income, and growth: Are good times good for women? Policy Research Report on Gender and Development, Working Paper Series, No. 1, World Bank, Washington, DC.
- Elson D (2017). Recognize, reduce and redistribute unpaid care work: How to close the gender gap. *New Labor Forum*, 26(2): 52–61.
- Elson D and Pearson R (1981). “Nimble fingers make cheap workers”: An analysis of women's employment in Third World export manufacturing. *Feminist Review*, 7(1): 87–107.
- Felipe J, Mehta A, and Rhee C (2014). Manufacturing matters... but it's the jobs that count. Economics Working Paper Series, No. 420, Asian Development Bank, Manila.
- Fontana M (2009). The gender effects of trade liberalization in developing countries: A review of the literature. In:

- Bussolo M and De Hoyos RE, eds. *Gender Aspects of the Trade and Poverty Nexus: A Micro-Macro Approach*. Basingstoke, Palgrave Macmillan and The World Bank: 25–50.
- Fontana M and Natali L (2008). Gendered patterns of time use in Tanzania: Public investment in infrastructure can help. Paper prepared for the IFPRI Project on “Evaluating the Long-Term Impact of Gender-Focused Policy Interventions”. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Gaddis I and Klasen S (2014). Economic development, structural change, and women’s labor force participation: A reexamination of the feminization U hypothesis. *Journal of Population Economic*, 27(3): 639–681.
- Gallup and ILO (2017). *Towards a Better Future for Women and Work: Voices of Women and Men*. Geneva, International Labour Organization.
- Ghosh J (2009). *Never Done and Poorly Paid: Women’s Work in Globalising India*. New Delhi, Women Unlimited Press.
- Ghosh J (2017). Decent work and the care economy: Recognising, rewarding, reducing and redistributing care work. Working paper, Gender, Employment and Diversity Branch, International Labour Organization, Geneva (forthcoming).
- Gordon DM, Edwards R and Reich M (1982). *Segmented Work, Divided Workers: The Historical Transformation of Labor in the United States*. New York, Cambridge University Press.
- Haddad L, Hoddinott J and Alderman H, eds. (1997). *Intrahousehold Resource Allocation in Developing Countries: Models, Methods, and Policy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Hartmann H (1979). Capitalism, patriarchy, and job segregation by sex. In: Eisenstein ZR, ed. *Capitalist Patriarchy, and the Case for Socialist Feminism*. New York, Monthly Review Press: 206–247.
- İlkkaracan I, Kim K and Kaya T (2015). The impact of public investment in social care services on employment, gender equality and poverty: The Turkish case. Istanbul Technical University Women’s Studies Center and the Levy Economics Institute, Istanbul.
- ILO (2011). *World of Work Report 2011: Making Markets Work for Jobs*. Geneva, International Labour Organization.
- ILO (2015). *Women at Work Trends 2016*. Geneva, International Labour Organization.
- ITUC (2016). Investing in the care economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries. The Women’s Budget Group and International Trade Union Confederation, London.
- ITUC (2017). Investing in the care economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies. The Women’s Budget Group for the International Trade Union Confederation and UN Women, London.
- Jayadev A (2007). Capital account openness and the labour share of income. *Cambridge Journal of Economics*, 31(3): 423–443.
- Karamessini M and Rubery J, eds. (2014). *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. Abingdon and New York, Routledge.
- Kaufman RL (2002). Assessing alternative perspectives on race and sex employment segregation. *American Sociological Review*, 67(4): 547–572.
- Klasen S and Lamanna F (2009). The impact of gender inequality in education and employment on economic growth: New evidence for a panel of countries. *Feminist Economics*, 15(3): 91–132.
- Knowles S, Lorgelly PK and Owen PD (2002). Are educational gender gaps a brake on economic development? Some cross-country empirical evidence. *Oxford Economic Papers*, 54(1): 118–149.
- Kucera D and Roncolato L (2016). The manufacturing-services dynamic in economic development. *International Labour Review*, 155(2): 171–199.
- Kucera D and Tejani S (2014). Feminization, defeminization, and structural change in manufacturing. *World Development*, 64: 569–582.
- Lansky M, Ghosh J, Meda D and Rani U (2016). Introduction. In: ILO, *Women, Gender and Work, Volume 2: Social Choices and Inequalities*. Geneva, International Labour Office: 3–43.
- Levanon A, England P and Allison P (2009). Occupational feminization and pay: Assessing causal dynamics using 1950–2000 U.S. Census data. *Social Forces*, 88(2): 865–891.
- Menon N and Van der Meulen Rodgers Y (2009). International trade and the gender wage gap: New evidence from India’s manufacturing sector. *World Development*, 37(5): 965–981.
- Razavi S (2007). The political and social economy of care in a development context: Conceptual issues, research questions and policy options. Gender and Development Program Paper No. 3, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Razavi S, Arza C, Braunstein E, Cook S and Goulding K (2012). Gendered impacts of globalization: Employment and social protection. Research Paper 2012–3, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Rodrik D (2016). Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, 21(1): 1–33.
- Samarasinghe V (1998). The feminization of foreign currency earnings: Women’s labor in Sri Lanka. *Journal of Developing Areas*, 32(3): 303–326.
- Seguino S (2010). Gender, distribution, and balance of payments constrained growth in developing countries. *Review of Political Economy*, 22(3): 373–404.

- Seguino S (2011). Help or hindrance? Religion's impact on gender inequality in attitudes and outcomes. *World Development*, 39(8): 1308–1321.
- Seguino S (2016). Global trends in gender equality. *Journal of African Development*, 18(1): 1–30.
- Seguino S (2017). Engendering macroeconomic theory and policy. Working Paper, World Bank, Washington, DC (forthcoming).
- Seguino S and Grown C (2006). Gender equity and globalization: Macroeconomic policy for developing countries. *Journal of International Development*, 18(8): 1081–1114.
- Seguino S and Were M (2014). Gender, development, and economic growth in sub-Saharan Africa. *Journal of African Economies*, 23 (supplement 1): i18–i61.
- Smeeding TM (2016). Multiple barriers to economic opportunity for the “truly” disadvantaged and vulnerable. *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 2(2): 98–122.
- Staiger D and Stock JH (1997). Instrumental variables regression with weak instruments. *Econometrica*, 65(3): 557–586.
- Standing G (1989). Global feminization through flexible labor. *World Development*, 17(7): 1077–1095.
- Staritz C and Reis JG, eds. (2013). *Global Value Chains, Economic Upgrading, and Gender. Case Studies of Horticulture, Tourism, and Call Center Industries*. Washington, DC, World Bank.
- Stockhammer E (2013). Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution. Conditions of Work and Employment Series No. 35, International Labour Office, Geneva.
- Tejani S and Milberg W (2016). Global defeminization? Industrial upgrading and manufacturing employment in developing countries. *Feminist Economics*, 22(2): 24–54.
- Tregenna F (2010) How significant is intersectoral outsourcing of employment in South Africa? *Industrial and Corporate Change*, 19(5): 1427–1457.
- UNCTAD (2013). Non-tariff measures to trade: Economic and policy issues for developing countries. Developing Countries in International Trade Studies, United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). Looking at trade policy through a “gender lens”: Summary of seven country case studies conducted by UNCTAD. United Nations publication, Geneva.
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- UN Women (2015). *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. New York, UN Women.
- Vanek J, Chen MA, Carré F, Heintz J and Hussmanns R (2014). Statistics on the informal economy: Definitions, regional estimates & challenges. Working Paper (Statistics) No. 2, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), Cambridge, MA.
- World Bank (2012). *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, DC, World Bank.
- Zacharias A and Mahoney M (2009). Do gender disparities in employment increase profitability? Evidence from the United States. *Feminist Economics*, 15(3): 133–161.

Apéndice sobre los datos

<i>Variable</i>	<i>Explicación</i>	<i>Fuente</i>
Empleo industrial relativo de las mujeres/ los hombres	Concentración relativa de las mujeres en el empleo industrial, que es igual al (empleo industrial de las mujeres/empleo total de las mujeres)/(empleo industrial de los hombres/ empleo total de los hombres)	Cálculo efectuado a partir de la base de datos World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial y en estimaciones modeladas de la OIT
Empleo industrial/ empleo total	Empleo industrial en porcentaje del empleo total	Cálculo efectuado a partir de la base de datos WDI
Valor añadido industrial/ PIB	Valor añadido industrial en porcentaje del PIB	Base de datos WDI
Relación capital/trabajo	Volumen de capital a precios nacionales constantes de 2011 (en dólares de 2011) dividido por el empleo total	Calculado sobre la base de datos de <i>Penn World Tables 9.0</i>
Crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento anual del PIB per cápita basado en la moneda nacional real (porcentaje)	Base de datos WDI
Exportaciones netas de manufacturas/PIB	Exportaciones de manufacturas menos importaciones de manufacturas en porcentaje del PIB	Cálculo efectuado a partir de las bases de datos <i>Comtrade</i> de las Naciones Unidas y <i>WDI</i>
Aranceles ponderados	Media ponderada de aranceles aplicados, todos los productos (porcentaje), considerados al nivel de dos dígitos del Sistema Armonizado	Calculados a partir de la base de datos Trade Analysis Information System (TRAINS) de la UNCTAD
Entradas de IED/PIB	Entradas netas de IED en porcentaje del PIB	Base de datos WDI
Consumo público/PIB	Gasto final del consumo público general en porcentaje del PIB	Base de datos WDI
Participación de las mujeres/los hombres en la fuerza de trabajo	Relación entre las tasas de participación de las mujeres y los hombres en la fuerza de trabajo, en la población de edades comprendidas entre los 15 y los 64 años (porcentaje)	Cálculo efectuado a partir de la base de datos WDI y estimaciones modeladas de la OIT
Matriculación de mujeres/hombres en la enseñanza secundaria	Relación entre las tasas de matriculación de las mujeres y los hombres en la enseñanza secundaria (porcentaje)	Cálculo efectuado a partir de la base de datos WDI
Participación de las rentas del trabajo en los ingresos	Parte proporcional de la remuneración del trabajo, incluidas las estimaciones relativas a los trabajadores autónomos, en los ingresos nacionales	<i>Penn World Tables 9.0</i>
Tipo de interés real	Tipo de interés real (porcentaje)	Base de datos WDI

Nota: Base de datos WDI, del Banco Mundial (consultada en diciembre de 2016).

A. Introducción

La ilusión acerca de la capacidad de los mercados financieros desregulados para aunar una prosperidad sin límites con una estabilidad duradera se esfumó con la crisis financiera mundial de 2008-2009. Hoy se reconoce además que la crisis financiera estuvo precedida por un período prolongado de aumento de la desigualdad, que fue particularmente marcado en los países situados en el epicentro de la crisis. Hay quienes observan una relación clara y directa entre las enormes desigualdades en la distribución del ingreso y las crisis financieras (Milanovic, 2010), mientras que otros consideran que es demasiado simplista tratar de encontrar “una narrativa monocorde” (Galbraith, 2014).

Lo cierto es que desde la crisis poco se ha hecho para solucionar los problemas del sesgo en la distribución de la riqueza y el ingreso. En efecto, los esfuerzos encaminados a reinstaurar la “Gran Moderación” de los 20 años anteriores a la crisis, caracterizados por una inflación baja, un crecimiento rápido y la confianza en la capacidad de las fuerzas de mercado de equilibrarse por sí solas, parecen estar basados en la idea de que la crisis constituye un desafortunado accidente debido a la complejidad de los sistemas financieros modernos. Según esa opinión, se considera que el aumento de la desigualdad es una

desviación temporal de la norma histórica, que se puede corregir cuando se consolide la recuperación.

En este capítulo se cuestiona ese punto de vista: se analiza, desde una perspectiva macroeconómica, el modo en que el aumento de la inestabilidad financiera, hasta llegar a la crisis, puede estar relacionado con el crecimiento de la desigualdad. La siguiente sección comienza con un análisis del concepto de “financiarización” y la influencia de ese fenómeno en la desigualdad y la inestabilidad, tras lo cual se exponen algunos hechos estilizados sobre el auge de la financiarización en los países desarrollados y los países en desarrollo. En la sección C se presenta un enfoque empírico destinado a descubrir los vínculos entre el aumento de la desigualdad de ingresos y las crisis financieras. En primer lugar, se examinan los canales de transmisión económicos, de políticas e internacionales a través de los cuales el aumento de la desigualdad intensifica la acumulación de vulnerabilidades financieras. A continuación se muestran los efectos en la distribución del ingreso y la riqueza que se derivan de los mecanismos de ajuste financiero y económico, los cambios de las condiciones externas y las medidas de política adoptadas tras las crisis financieras. En la última sección se extraen conclusiones y se propone cómo se podrían conjugar el crecimiento y la estabilidad financiera con mejoras considerables de la distribución del ingreso.

B. El nexo entre finanzas y desigualdad

Existe todo un cúmulo de evidencias empíricas que muestran que el sector financiero está acaparando una parte creciente del ingreso en la mayoría de los países. De hecho, en muchos casos, ese sector cada vez ejerce mayor influencia en la economía en general y en las políticas¹. Muchos de esos regímenes de políticas promovidos por el sector financiero, que han

apoyado la austeridad fiscal y permitido la reducción constante de la parte de las rentas del trabajo, están siendo objeto de un examen cada vez más atento (Boyer, 2009; Stiglitz, 2012).

Los estudios críticos con los regímenes impulsados por el sector financiero adoptan una gama de

enfoques muy variados. Una corriente de pensamiento subraya que la desregulación de las fuerzas de mercado que tienden a favorecer una mayor concentración de mercado generará un exceso de ahorro y capacidad productiva, de modo que la búsqueda de beneficios dejará de basarse en la inversión productiva y preferirá la inversión financiera, lo que acabará por conducir al estancamiento económico. Esto puede suceder en el caso de una demanda insuficiente de bienes producidos gracias a la inversión, o de que las industrias menos exitosas, así como las pequeñas empresas incapaces de competir con los grandes conglomerados, adopten estrategias de inversión muy arriesgadas para tratar de asumir el servicio de una deuda elevada². Otra corriente reconoce la propensión de los mercados no regulados a la especulación financiera y a ciclos de expansión y contracción, que limitan el crecimiento y la estabilidad, por lo que sugiere que el problema podría resolverse mejorando los incentivos y los flujos de información, y estableciendo una regulación adecuada³. A pesar de las considerables diferencias que existen entre esas dos corrientes de pensamiento, es posible adoptar, basándose en ambas, un enfoque esquemático que reconozca las interrelaciones entre la desigualdad y la inestabilidad financiera.

1. *Reconsideración de los vínculos entre la financiarización, la desigualdad y la inestabilidad*

Es habitual que al tratar de descubrir los vínculos entre la financiarización, la desigualdad y la inestabilidad se comience por el análisis de los tres principales componentes de la demanda global. Los dos primeros —el consumo privado y la inversión derivada de los salarios y los beneficios o del crédito— contribuyen directamente a los flujos de gasto. En cambio, los ingresos que no se gastan pueden ir a varias formas de adquisición de activos financieros (ahorro financiero neto). El tercer componente —el gasto público con cargo a la recaudación fiscal o financiado mediante déficit— cumple una función macroeconómica fundamental al sostener la demanda agregada, especialmente en situaciones de ralentización del gasto privado; esto supone que, en un clima de debilitamiento económico, la austeridad fiscal puede agudizar las tendencias deflacionarias. Las exportaciones netas totales a escala mundial son por definición iguales a cero (razón por la que no son un componente de la demanda global), pero desde el punto de vista nacional, las exportaciones netas

pueden ser una fuente de demanda, siempre que en otro punto del sistema mundial haya unas importaciones netas y entradas financieras equivalentes.

Los hogares, cuyos ingresos están constituidos por una combinación de salarios y rendimientos generados por activos, son una importante fuente de consumo. Por su parte, los rentistas y los grupos de ingresos elevados presentan una mayor propensión al ahorro que las familias trabajadoras. Así pues, el aumento de la desigualdad o la disminución de la participación de los salarios en el ingreso total tienden a reducir el consumo, aunque este puede estabilizarse, o incluso crecer, si las reducciones salariales se ven compensadas por el crédito al consumo. En cambio, la inversión está impulsada esencialmente por las expectativas de beneficio, en las que influyen los procesos económicos y financieros y las hipótesis de los empresarios y los especuladores con respecto a la evolución de los salarios, las ventas y los precios de los activos. Esas expectativas son diversas y pueden tener repercusiones muy diferentes en la naturaleza y la sostenibilidad de la deuda privada, así como en el crecimiento económico y la inversión.

Por consiguiente, la distribución del ingreso influye en la composición de la demanda agregada. Unos niveles de consumo bajos en relación con el ingreso (es decir, un mayor ahorro) son compatibles con unos niveles de inversión elevados, si se utiliza la totalidad de esos ahorros. Una de las principales observaciones de Keynes fue que en las economías modernas el consumo tiende a caer debido a un patrón general de desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, mientras que el aumento de la productividad derivado de la capacidad recién instalada, junto con los “impulsos viscerales” (*animal spirits*), el crecimiento del ahorro derivado del aumento de los beneficios y la relajación de la política monetaria, pueden estimular el impulso inversor. Sin embargo, cuando las futuras corrientes de ingresos derivados de la inversión resultan inciertas y empieza a predominar la actividad especulativa, aparece el peligro de que la inversión sea parte de una economía de casino (Keynes, 1936: 159). A medio o largo plazo, es necesario que los salarios reales aumenten en la misma tasa que la productividad laboral real, a fin de garantizar un ritmo constante de inversión privada y un crecimiento económico estable en un marco de pleno empleo (Kalecki, 1965; Pasinetti, 1974). De no cumplirse esta condición de carácter distributivo, el ahorro y la inversión tomarán la senda de la inestabilidad y no será posible el pleno empleo.

La hiperglobalización, que ha ido acompañada de una disminución general del peso de las rentas salariales, también ha expuesto a los países a nuevas fuentes de vulnerabilidad externa, como las secuencias de desequilibrios mundiales, crisis de precios y ciclos de expansión y recesión de los flujos de capital. Como había anunciado Minsky (1963, 1975 y 1986), en muchos países los beneficios ya no dependen tanto de la inversión física, mientras que la innovación financiera se ha expandido a un ritmo más rápido que la regulación compensatoria⁴. Con el tiempo, las prácticas financieras especulativas se asientan, dando pie a una evolución “normal” de una economía basada en la creación de instrumentos y mercados que permiten alcanzar unos niveles cada vez mayores de actividad financiera. Si bien el crecimiento de los beneficios propiciado por esas condiciones puede suscitar una sensación general de prosperidad, la tranquilidad aparente que concita acelera el ritmo de la innovación financiera y alienta la adopción de decisiones de inversión aún más temerarias, aumentando la vulnerabilidad del sistema ante cualquier crisis, de tal modo que la estabilidad alimenta la inestabilidad.

La financiarización —el proceso por el cual crecen el tamaño y la influencia de las entidades y los mercados financieros— es una tendencia que ha cobrado mayor fuerza con la hiperglobalización y que está ampliamente documentada (Epstein, 2005; Duménil y Lévy, 2004; Brown y otros, 2015; *TDR 2015*). Algunas de sus características son la aparición de una gobernanza corporativa centrada en promover el valor accionario, la propensión a emprender operaciones financieras de corto plazo, un poder político sin precedentes de las grandes entidades financieras y la endeble regulación de los mercados financieros (Stockhammer, 2004; Epstein, 2005; Vasudevan, 2016). Turner (2016b: 89) señala que los operadores financieros han generado cantidades ingentes de dinero, gestionando y negociando activos por su propia cuenta, y subraya que, “además de realizar mayor cantidad de unidades de actividad con respecto a la economía real, el sistema financiero también realiza una cantidad inmensamente mayor de unidades de actividad *consigo mismo*”⁵. Los inmensos beneficios cosechados por los financieros en los años previos a la crisis financiera mundial, y las pérdidas que el resto de la economía tuvo que absorber después de la crisis, han llevado a ciertos observadores a calificar ese proceso no de innovación financiera, sino de “fraude” y “engaño” (Galbraith, 2014).

A nivel internacional, Polanyi Levitt (2013: 86) dice que se está produciendo una “Gran Financiarización”, que implica la explosión descontrolada de “los movimientos de capital transfronterizos y el comercio de divisas... que exceden por mucho las necesidades del comercio de bienes y servicios”. La economista añade que la mundialización impulsada por el sector financiero, junto con una promoción excesiva de los beneficios financieros y la especulación, ha provocado un aumento enorme de las interconexiones en el sector financiero, así como consecuencias en términos de vulnerabilidad e inestabilidad, que resultaron más que patentes durante la gran crisis financiera, y vuelven a resultarlo ahora. Además, ha desviado recursos necesarios para la inversión a largo plazo, al tiempo que aumentaba la vulnerabilidad de los países en desarrollo frente las perturbaciones externas (UNCTAD, 2011; *TDR 2015*; Akyüz 2011 y 2013), por ejemplo, a las causadas por alteraciones del comercio (Cornford, 2012). También se sostiene la causalidad inversa: la mundialización del comercio y la inversión aumenta la escala y la complejidad de las conexiones transfronterizas entre las entidades financieras, lo que incrementa las posibilidades de contagio financiero transfronterizo.

Los procesos de liberalización financiera que tuvieron lugar en varios países latinoamericanos durante los decenios de 1970 y 1980, y especialmente las intervenciones de políticas posteriores a las crisis financieras, caracterizadas por la nacionalización de las ingentes pérdidas en las que habían incurrido los inversores privados, son una prueba del papel que cumplen los gobiernos en apoyo de la acumulación de capital y la inestabilidad financiera (Díaz-Alejandro, 1985; *TDR 2015*, cap. II). De hecho, los Estados han protegido los intereses de los mercados financieros, tanto adoptando medidas de apertura como absorbiendo las pérdidas, durante la crisis financiera de Asia Oriental en 1997-1998 y en las siguientes, exponiendo al mismo tiempo a un mayor riesgo de contagio a una economía mundial cada vez más interconectada (Baker, 2003; Sheng, 2009). Además, la crisis financiera mundial de 2008-2009 puso de manifiesto la brecha que separa a las entidades financieras demasiado grandes para quebrar, cuyos ingresos proceden de las comisiones y de la gestión de activos, de la mayoría de los hogares (asalariados). Esta brecha, en parte, fue abierta por la generalización de la “captura del regulador”, que permitió que esas entidades modelaran las decisiones en materia de políticas en su propio interés (Claesens y Perotti, 2007; Johnson y Kwak, 2011). Las secuelas

de la crisis mundial siguen mostrando el poder que han conseguido las entidades financieras, que no solo exigen intervenciones de los bancos centrales de un alcance sin precedentes, sino que además han obtenido el poder efectivo de vetar diversas políticas públicas (Polanyi Levitt, 2013)⁶. Los ajustes impuestos en otros sectores de la economía y los efectos indirectos adversos de esas acciones en terceros países han sido enormes⁷.

De ello se deriva que las dinámicas de acumulación de beneficios en el marco de financiarización estén asociadas con un empeoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza, así como con crisis financieras recurrentes. Asimismo, cuando se producen crisis y hay una reacción de los gobiernos y los bancos centrales, es probable que el espacio de políticas se vea más limitado, lo que entraña el riesgo de que se agudicen aún más las desigualdades de ingreso. Evidentemente, la naturaleza de cada crisis varía en función de las condiciones institucionales presentes en su inicio, los factores que la desencadenan y las políticas adoptadas para enfrentarla (Kregel, 1998 y 2014; Taylor, 1993). No obstante, es posible distinguir varios rasgos comunes, como el agotamiento de las entradas de capital extranjero y la fuga de capitales. A veces, ello va seguido de depreciaciones del tipo de cambio que repercuten en la inflación interna y en el costo de la deuda externa. Además, la inversión se ve perjudicada (tanto si sube el tipo de interés con el fin de atraer o retener el capital como si baja como consecuencia de la política monetaria aplicada), porque los inversores inician un desapalancamiento y no prevén que aumente el consumo a medio plazo. Los planes de rescate financiero que salvan a los inversores, tanto nacionales como internacionales, no suelen preocuparse de aliviar la presión de la crisis sobre las finanzas públicas, ni de ofrecer ayuda a los hogares que pagan un precio elevado en forma de pérdidas de empleo e ingresos. A ello se añade una reducción de la protección y los servicios sociales y la privatización del transporte y los servicios públicos. Los efectos multiplicadores negativos agravan aún más el deterioro del mercado de trabajo, que se manifiesta en menores niveles de empleo, recortes salariales y una mayor tendencia a la informalidad laboral. Al mismo tiempo, las políticas tendentes a reactivar la inversión y la actividad financiera, especialmente aplicando medidas como las transferencias directas, las rebajas fiscales y la recompra de activos, suelen ayudar a quienes se sitúan en lo alto de la escala salarial.

En la hiperglobalización surge el siguiente ciclo económico estilizado:

- Quienes solo persiguen el beneficio y tienen contraídos compromisos financieros cada vez más complejos tienden a limitar el crecimiento de los costos laborales, y la consiguiente presión bajista sobre los salarios limita la demanda efectiva, creando así un exceso de capacidad.
- La necesidad de generar nuevas fuentes de beneficios da pie a innovaciones financieras, que a su vez multiplican las oportunidades de acumular beneficios mediante actividades especulativas.
- El ritmo de esas innovaciones financieras es más rápido que la evolución de la regulación.
- Sin embargo, los gobiernos que persiguen un crecimiento rápido suelen apoyar e incentivar las oportunidades de obtención de beneficios, agravando así la desigualdad y reduciendo su propia capacidad para evitar futuras crisis.
- Esa dinámica induce a intentar la expansión en otros mercados, lo que a menudo se ve propiciado por el poder y la influencia de que gozan los conglomerados industriales y financieros de las principales economías, dado que tienen un tamaño mayor y disponen de técnicas más avanzadas.
- La integración mundial ofrece nuevas vías de acumulación de capital gracias a las rentas procedentes de las operaciones financieras, por ejemplo, en los mercados de acciones, de bonos y de divisas, impulsando al alza los precios de los activos y permitiendo a los hogares mantener el gasto recurriendo al crédito.
- El resultado es un modelo Ponzi de financiación a nivel internacional, que genera vulnerabilidades masivas en el sistema financiero mundial.
- Cuando llegan las crisis, las dislocaciones macrofinancieras, el uso exclusivo de medidas de política monetaria, y los consiguientes períodos prolongados de debilidad de la demanda agregada y el empleo, hacen que empeore la distribución del ingreso y que se intensifiquen las tendencias a la inestabilidad.
- Por último, en situaciones de crisis, la carga casi siempre recae en el sector público y repercute en la economía nacional, ya que los inversores internacionales ejercen presiones para que se protejan sus intereses en primer lugar.

2. La financiarización en la práctica

En esta subsección se consideran las distintas dimensiones del proceso de financiarización, examinando tres variables que es posible medir utilizando metodologías estadísticas normalizadas. En primer lugar, el tamaño del sector financiero está representado por el valor de los activos de las entidades financieras —incluidas las “sociedades depositarias” y “otras sociedades financieras”— en relación con el PIB, según los datos compilados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para su base de datos International Financial Statistics (IFS)^{8,9}.

En segundo lugar, la magnitud de las operaciones financieras en el exterior se estima calculando los valores de los activos y los pasivos transfronterizos recogidos en los cuadros relativos a la posición de inversión internacional en la base de datos Balance of Payment Statistics (estadísticas de la balanza de pagos) del FMI¹⁰. Estas medidas se calculan asimismo en relación con el PIB. Tomadas en conjunto, las medidas ponen de relieve el grado de internacionalización de las actividades financieras. Al utilizar *stocks*, y no flujos, esas variables reflejan el tamaño de las posiciones heredadas en cada momento. Mientras que el aumento de los activos y pasivos exteriores, en total, indica una mayor exposición del país a acontecimientos ajenos a su control, el riesgo de vulnerabilidad financiera por un elevado nivel de pasivos tiende a ser mayor en los países que no emiten ninguna de las monedas negociadas en los principales mercados de divisas. En tercer lugar, se obtiene una aproximación de la concentración y el poder financieros utilizando una variable que mide los activos de los cinco mayores bancos en relación con el PIB, a fin de combinar las nociones de concentración bancaria y de importancia sistémica. Esta puede ser indicativa de la importancia crítica de esos bancos para el funcionamiento de una economía. A los efectos del presente *Informe*, se utilizan los balances consolidados de las entidades financieras (en vez de los no consolidados, que pueden variar considerablemente, especialmente en el caso de los bancos internacionales), porque, aunque un banco quiebre debido a sus operaciones transfronterizas, el impacto más traumático de la quiebra se dará en la economía en la que tenga su sede¹¹. Este puede ser también un indicador implícito del poder político que ejercen los grandes bancos que tienen su sede en el país.

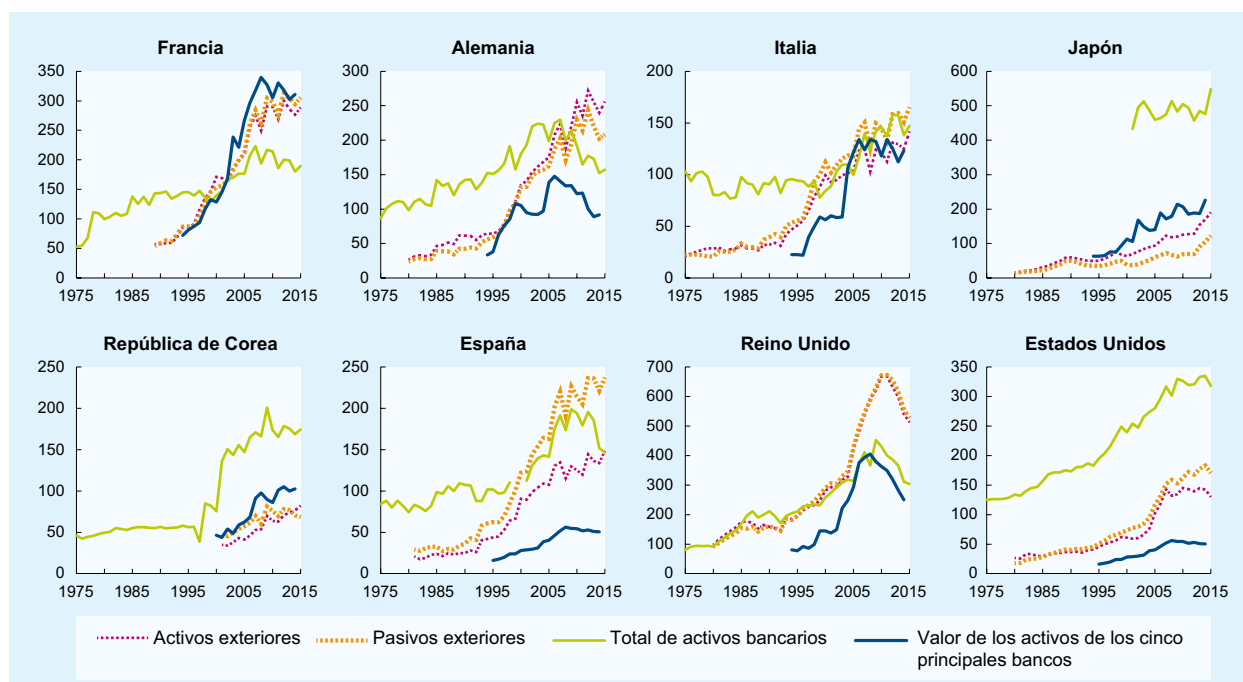
En los gráficos 5.1 y 5.2 se presentan las variables de la “financiarización” anteriormente descritas

correspondientes a una selección de países de la OCDE y a economías en desarrollo. Una observación común a todos los países es la espectacular aceleración de todos los indicadores de financiarización desde el decenio de 1990. Como se indicó en anteriores ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo*, los países de la OCDE presentan con arreglo a esas tres medidas un grado de financiarización considerablemente mayor que los países en desarrollo¹². Si bien la crisis financiera de 2008-2009 inició una desaceleración o incluso un debilitamiento de la financiarización en algunos países de la OCDE, no se constata la misma tendencia en los países en desarrollo.

El grado de integración mundial del sector financiero de las economías de los países de la OCDE seleccionados, medido por sus activos y pasivos exteriores, es sorprendente. Por ejemplo, justo antes de la crisis mundial, el conjunto de los activos y pasivos exteriores era equivalente a alrededor de 13 veces el PIB del Reino Unido y en el momento de la crisis, representaba entre 3 y 6 veces el PIB de otros países desarrollados, mientras que en el Japón alcanzó ese nivel después de la crisis. El crecimiento espectacular de los pasivos exteriores en relación con los activos registrado en España (y en menor medida en Italia) indica un aumento de la vulnerabilidad de esas economías en el último decenio.

Los grandes conglomerados bancarios son los principales medios de integración en los mercados financieros mundiales y de expansión en los mercados de inversiones de cartera en el exterior. Además de en España y los Estados Unidos, el valor de los activos (consolidado) de los cinco mayores bancos superaba al del PIB en los países de la OCDE seleccionados¹³. En Francia y el Reino Unido, el valor de los activos de los mayores bancos era de entre 3,5 y 4 veces su PIB en el momento de la crisis mundial de 2008-2009, mientras que en Alemania, Italia y el Japón suponía entre 1,5 y 2 veces su PIB. En esos grandes bancos la mayor parte de los activos (salvo los préstamos denominados en moneda nacional) suelen estar gestionados por los departamentos de contratación de esas entidades y se valoran a precios de mercado, que pueden fluctuar rápidamente (especialmente las posiciones en divisas, las acciones, los bonos y prácticamente todos los derivados financieros). De hecho, casi todas las caídas observadas inmediatamente después de la crisis acusan los efectos de valoración.

GRÁFICO 5.1 Grado de financiarización en países de la OCDE seleccionados, 1975-2015
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos IFS del FMI, relativa a los activos bancarios totales; base de datos Balance of Payments Statistics del FMI en relación con los activos y pasivos exteriores; Bankscope y WorldScope en relación con los activos de los principales bancos; UNCTADstat en relación con las cifras del PIB.

Nota: Las distintas categorías de instituciones bancarias y los activos señalados figuran en la base de datos IFS, del FMI. Las series correspondientes a los activos bancarios indicadas aquí son las más completas, pues son las series disponibles más largas. Así pues, los datos pueden variar de un país a otro. Los activos totales de los cinco mayores bancos se calculan por la clasificación de los bancos, excepto los bancos centrales y de desarrollo, tomando como referencia las dos fuentes mencionadas y aplicando la metodología común de balances consolidados (es decir, que abarcan todas las actividades nacionales e internacionales de los bancos con sede en cada país).

Desde el decenio de 1990, los activos totales de los bancos de esos países en relación con el PIB se duplicaron con creces, y en vísperas de la crisis mundial superaban el 200% del PIB, con la sola excepción de los activos bancarios italianos, mientras que los del Japón y los del Reino Unido rebasaban el 400% del PIB. Aun cuando el valor de los activos bancarios sea considerablemente menor que el de los activos y pasivos exteriores, es ilustrativo de la asimetría que presenta la expansión de las operaciones bancarias con respecto a otras actividades económicas. Es razonable pensar que las instituciones que realizan esas operaciones financieras ejercen una influencia considerable en la evolución macroeconómica, así como en la adopción de decisiones políticas en muchos países.

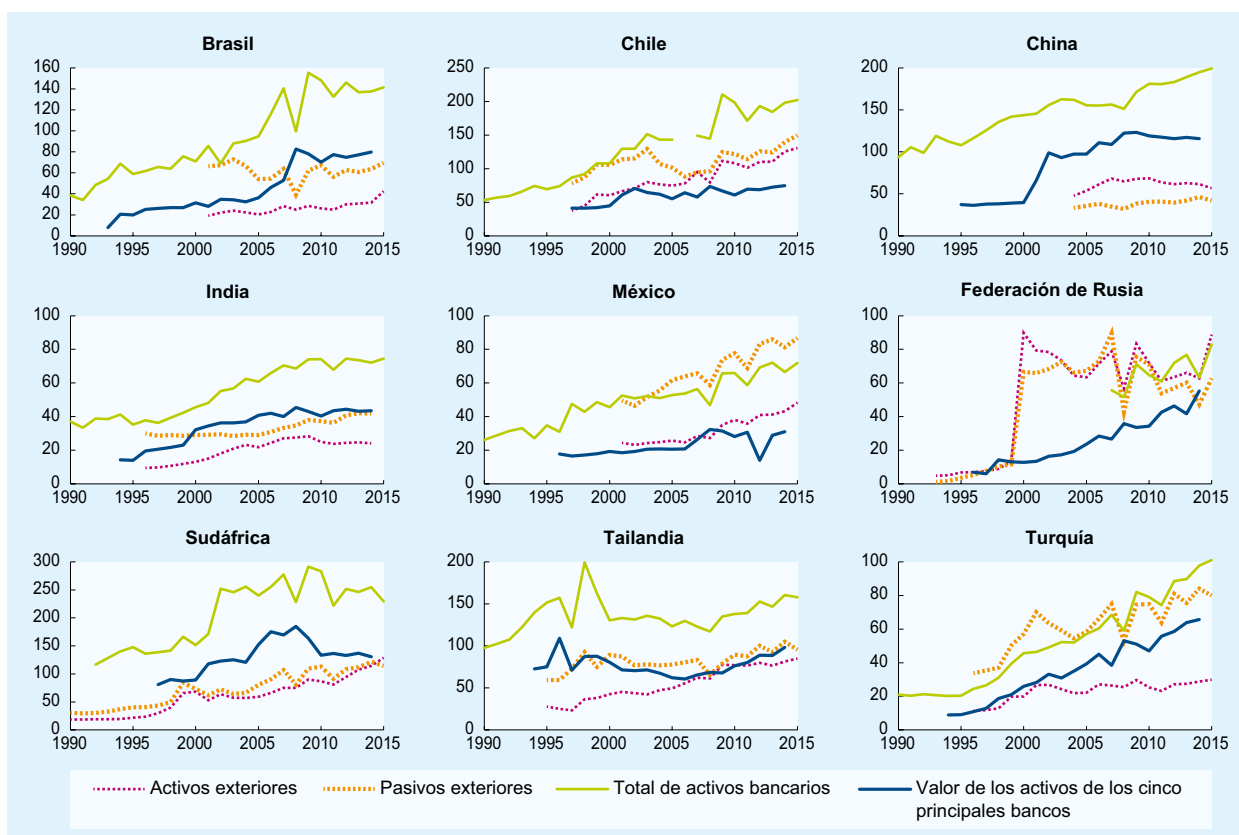
La situación de las economías en desarrollo y transición seleccionadas (gráfico 5.2), comparada con la de los países de la OCDE, solo presenta diferencias de grado. Aunque en el caso de las primeras se dispone de series de datos más cortas, todos los países han

experimentado una financiarización rápida desde mediados de los años noventa. Sus posiciones de inversión internacional, medidas como el total de activos y pasivos combinados, han sido considerables: desde alrededor del 100% del PIB en el Brasil, China y Turquía, hasta el 250% del PIB en Chile y Sudáfrica. La única excepción entre los países seleccionados es la India, con alrededor del 65% del PIB, lo que aun así representa el doble que hace dos decenios. Especialmente en el caso de los países cuya posición de pasivos exteriores se ha incrementado mucho, este dato indica un aumento considerable de su vulnerabilidad frente al exterior, agravada por el hecho de que la mayor parte de su deuda externa no está denominada en su moneda nacional¹⁴.

Salvo en la India y México, el valor de los activos de las cinco mayores entidades financieras con sede en los países en desarrollo seleccionados oscila actualmente entre el 65% del PIB (Turquía) y el 130% del PIB (Sudáfrica)¹⁵; en la Federación de Rusia los activos aumentaron de menos del 20% del PIB a

GRÁFICO 5.2 Grado de financiarización en economías en desarrollo y en transición seleccionadas, 1990-2015

(En porcentaje del PIB)


Fuente: Véase el gráfico 5.1.

Nota: Véase el gráfico 5.1.

mediados del decenio de 1990 a cerca del 60% del PIB en 2015. Esta tendencia se ha intensificado en todos los países.

La evidencia relativa a los países presentados pone de relieve la importancia adquirida por la economía financiera frente a la economía real. También resalta la expansión asimétrica de las posiciones internacionales en mercados que escapan al control de las autoridades nacionales, así como el aumento de la concentración bancaria y el enorme tamaño de sus balances en relación con el ingreso nacional.

3. La debilidad de la regulación como principal factor causante

Una de las principales razones de los procesos señalados anteriormente, incluso después de la crisis de 2008-2009, estriba en que la regulación financiera ha seguido centrándose principalmente en las medidas prudenciales y no en los controles estructurales. Las

normas prudenciales de Basilea I (1988) y Basilea II (2004) para la banca se idearon para permitir la competencia transfronteriza en igualdad de condiciones. Se pretendió dar igualdad de oportunidades a los bancos armonizando las normas sobre requerimientos de capital, gestión de riesgos y transparencia que se les aplicaban, sin atender a los problemas derivados del tamaño de las entidades y sus interrelaciones en el seno de un sector financiero en fase de expansión y mutación. Estas deficiencias motivaron en parte que en abril de 2009, poco tiempo después de la crisis financiera mundial, se creara el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF), al que se encomendó la formulación de recomendaciones para resolver los problemas que planteaban las entidades financieras de importancia sistémica.

Asimismo, en Basilea III (2011) se hizo hincapié en los requerimientos de capital en detrimento de otras medidas de regulación, pero no hubo grandes avances en la reducción de los riesgos sistémicos. Independientemente de que los nuevos

requerimientos de capital sean o no lo suficientemente elevados (Admati y Hellwig, 2013), hay un amplio acuerdo en que no es conveniente seguir confiando en la autorregulación de los bancos, que es uno de los fundamentos de los Acuerdos de Basilea. Más concretamente, al mantener el principio de que los bancos eran los más capacitados para evaluar su propia asunción de riesgos y que, por consiguiente, deberían aplicar por sí mismos una ponderación de riesgo a los activos que utilizaban para cumplir con los requerimientos de capital, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ignoró una lección fundamental que se debía haber extraído de la crisis financiera mundial. Solo después de haber observado que se jugaba constantemente con los activos ponderados por riesgo a fin de reducir los requerimientos de capital regulatorio, abordaron los reguladores internacionales seriamente el problema de formular normas más estrictas para medir el riesgo crediticio, a pesar de la firme oposición de los bancos y los reguladores.

Con todo, el aumento de los requerimientos de capital no resuelve plenamente el riesgo sistémico derivado de la rapidez con que surge y se contagia un riesgo acrecentado de liquidez. Como se pudo ver en medio de liquidaciones en cadena durante la crisis mundial y en otras crisis financieras, el carácter procíclico y uniforme de las normas contables vigentes refuerza el comportamiento gregario, que agrava el riesgo sistémico.

Existe una creencia general en que la aplicación por las entidades financieras y no financieras de la contabilidad basada en el valor razonable puede agudizar la inestabilidad financiera y el comportamiento procíclico de los bancos¹⁶. Cuando no hay precios de mercado, el valor razonable se estima aplicando modelos de valoración. Según el Foro sobre Estabilidad Financiera (FSF, 2009: 26), la contabilidad basada en el valor razonable

alentó prácticas de mercado que contribuyeron a una excesiva actividad de toma de riesgo o cesión de riesgos como respuesta a las variaciones observadas de los precios de los activos... Cuando los mercados se quedaron sin liquidez en 2007-2008 por el gran número de casos de exposición al riesgo de crédito, los diferenciales de crédito se ampliaron considerablemente al subir las primas de liquidez... Los mayores diferenciales redujeron las valoraciones a precio de mercado de una serie de activos... El uso generalizado de la contabilidad basada en el valor razonable hizo

que, en todo el sistema financiero, las disminuciones se tradujeran en menores ganancias o en una acumulación de pérdidas no realizadas... Las pérdidas en valor de mercado erosionaron el capital básico de los bancos, provocando un incremento del apalancamiento en sus balances. Los bancos vendieron activos para compensar ese aumento del apalancamiento en balance y resolver problemas de liquidez, pero esas ventas solo sirvieron para aumentar los diferenciales de crédito, ocasionando nuevas pérdidas a valor de mercado.

La constatación de esos hechos llevó al Foro sobre Estabilidad Financiera y al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea a recomendar que se modificara esa práctica contable. No obstante, esas modificaciones no están incluidas en las Normas Internacionales de Información Financiera —NIIF 9—, que son las normas contables de valoración de los instrumentos financieros aprobadas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad en 2014. Esa es la razón por la que puede haber divergencias entre esas normas contables y las normas oficiales en este particular. Además, ello podría reducir la transparencia de los informes presentados por los bancos y complicar la labor de los reguladores y los expertos contables, especialmente en los países en desarrollo.

Las recomendaciones del Foro sobre Estabilidad Financiera y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea suponen una descentralización del establecimiento de normas, delegándolo en los reguladores locales. Pero la percepción de que, incluso tras su revisión, las normas oficiales de control del riesgo crediticio son insuficientes ha hecho que se formularan propuestas alternativas más detalladas. Por ejemplo, Persaud (2015) ha propuesto una contabilidad basada en el “la valoración con arreglo a los plazos de vencimiento de los instrumentos financieros” (*mark-to-funding*), que valoraría los activos, no de acuerdo con las fluctuaciones del mercado en tiempo real, sino con arreglo a principios que tendrían en cuenta los vencimientos de los instrumentos para la financiación de pasivo. Ello contribuiría a reducir los riesgos de liquidez que siguen siendo importantes incluso en las medidas adoptadas en virtud de Basilea III en relación con el coeficiente de cobertura de liquidez y el coeficiente de financiación estable neta. Es probable que esos riesgos sigan aumentando a medida que se intensifique el comportamiento gregario de los operadores, ya sean personas o sistemas informáticos, como resultado de la homogeneización de las fuentes de información, los algoritmos y las regulaciones.

A pesar de las recomendaciones del marco de Basilea y el Consejo de Estabilidad Financiera, cada vez son más los bancos de gran tamaño y organización compleja que resultan demasiado grandes para ser supervisados, no solo por los reguladores externos, sino incluso a nivel interno. La necesidad de una reestructuración del sector financiero ha quedado demostrada de forma convincente por medio del examen riguroso de los costos globales que supuso la corrección de los errores en el cálculo de riesgos cometidos por un sistema financiero grande y desregulado (Felkerson, 2012). A fin de ahorrar nuevos costos a los contribuyentes, la mayoría de los reguladores tienden a coincidir en la propuesta de medidas encaminadas a simplificar la estructura de los bancos, separando y redistribuyendo sus diversas actividades, en particular compartimentando su actividad de banca minorista. La simplificación de la organización de las actividades de los bancos también conllevaría disgregar los productos financieros sintéticos en una serie de instrumentos más transparentes y negociables en los mercados financieros, e imponer mayores requerimientos de capital para los instrumentos más opacos y de menor liquidez negociados en el mercado extra-bursátil. La regulación debería enfocarse de modo que permitiera a los reguladores gestionar la cuenta de capital con arreglo a las necesidades específicas del país (Reddy, 2013; *TDR 2015*). Asimismo, se propuso establecer una tasa Tobin como medida para

mitigar los riesgos derivando hacia un fondo mundial una porción sustancial de los beneficios obtenidos en el comercio a corto plazo (Shirreff, 2016).

Diversos expertos y algunos especialistas en materia de regulación también han sugerido la fragmentación de las actividades de los grandes bancos universales, no solo porque el estrés experimentado por estas grandes instituciones puede tener implicaciones sistémicas, sino también porque la concentración financiera ejerce poder político y genera una cultura de privilegios que enaltece la extracción de rentas y las remuneraciones extravagantes (Galbraith, 2014; Johnson y Kwak, 2011; Shirreff, 2016).

Por último, la proliferación de crisis financieras y los costes que ello implica para la ciudadanía han dado lugar a llamamientos para que se reinstaure la función esencial del sector público como garante del correcto funcionamiento del sistema financiero. Una participación pública más continuada en las instituciones financieras, especialmente en los bancos de depósitos, podría mejorar los flujos de información entre los bancos y los reguladores, contribuir a subordinar la búsqueda de beneficios a los objetivos sociales y aprovechar la intermediación financiera con el fin de movilizar talento técnico y científico para conseguir un proceso de desarrollo menos financiarizado, más equitativo y sostenido (Chandrasekhar, 2010).

C. Una investigación más a fondo del nexo entre desigualdad e inestabilidad

Es común abordar los episodios de crisis financieras y la creciente desigualdad en el marco de paradigmas relativamente independientes¹⁷. El análisis que se presenta a continuación se aparta de ese enfoque para destacar los mecanismos de retroalimentación entre el empeoramiento de la desigualdad, la inestabilidad económica y el crecimiento no inclusivo.

Para empezar, cabe señalar que la financiarización puede empeorar la desigualdad de diversas maneras, independientemente de que se produzca o no una crisis financiera. Por ejemplo, la financiarización de una serie de bienes y servicios, que a menudo está vinculada a la privatización o a una prestación inadecuada de servicios públicos y servicios sociales básicos, ha sido un medio importante para extraer beneficios a costa de los hogares. Un ejemplo de ello son el seguro médico y el endeudamiento para cubrir gastos

médicos, especialmente de hospitalización. Llama la atención la tendencia observada recientemente en muchos países a la explosión de los préstamos estudiantiles (examinada en el capítulo I), que refleja la financiarización de la educación terciaria (Eaton y otros, 2016; Messer-Davidow, 2017). Ese proceso ha sido descrito como “la captura de la política social por medio de la financiarización” (Lavinas, 2017). La expansión de los modos de transacción digitales (no monetarios) que implican el pago de comisiones impuestas por los bancos y las empresas de tecnología financiera (sector tecnofinanciero), como los proveedores de servicios de monedero electrónico, constituye una versión extrema de la financiarización que afecta al uso del dinero como medio de cambio (Ghosh y otros, 2017). Todos estos factores ahondan la desigualdad porque implican que la población en general haga pagos a los bancos y otros agentes

financieros, que se enriquecen con estos procesos. Dicho esto, el análisis que figura a continuación se centra en la relación entre las crisis financieras y la desigualdad.

El examen empírico de la desigualdad y las crisis financieras puede abordarse de diferentes maneras. En este capítulo se consideran las crisis bancarias sistémicas definidas por Laeven y Valencia (2008 y 2012)¹⁸. Esas crisis están estrechamente relacionadas con el comportamiento arriesgado de las entidades financieras del sector privado, las empresas y los hogares. Además, como se ha señalado anteriormente, pueden desencadenar respuestas como la fuga de capitales o la socialización forzada de las deudas privadas, lo que agudiza los desequilibrios de la balanza exterior o del sector público. Las crisis bancarias con frecuencia anteceden o coinciden con crisis monetarias o de deuda soberana y, en casos extremos, con ambas.

Acerca de la desigualdad, el análisis empírico que se expone a continuación está centrado en la desigualdad de ingresos de las personas, estimada en valores netos¹⁹, a partir de datos de encuestas²⁰ compilados en la base de datos Global Consumption and Income Project (GCIP, versión de marzo de 2016) (véase Lahoti y otros, 2014). Hacer un análisis global de la desigualdad en los países es una tarea compleja debido a las diferencias entre las estructuras económicas y de clases sociales de los países desarrollados y en desarrollo. Una forma factible de abordar esas diferencias consiste en examinar una serie de cohortes de población, por ejemplo, por segmentos de ingresos: el 10% más alto, el 50% medio y el 40% más bajo. Una observación universalmente válida es que el segmento de ingresos más altos es también el que tiene “mayor patrimonio” (Davies y otros, 2011; Piketty, 2014). Sin embargo, los datos sobre el patrimonio son más escasos que los datos sobre los ingresos, lo que hace imposible una investigación empírica que combine ambos datos en muchos países. El segmento intermedio puede ser hasta cierto punto “rico en patrimonio”, mientras que el segmento inferior es claramente “pobre en patrimonio” o “carente de patrimonio”, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Palma (2011) ha argumentado que la mejor manera de entender la desigualdad consiste en analizar las colas de la distribución, lo que ha sido confirmado por investigaciones internacionales que han constatado una estabilidad relativa en la proporción del 50% del grupo intermedio en las últimas décadas (Cobham y otros, 2015).

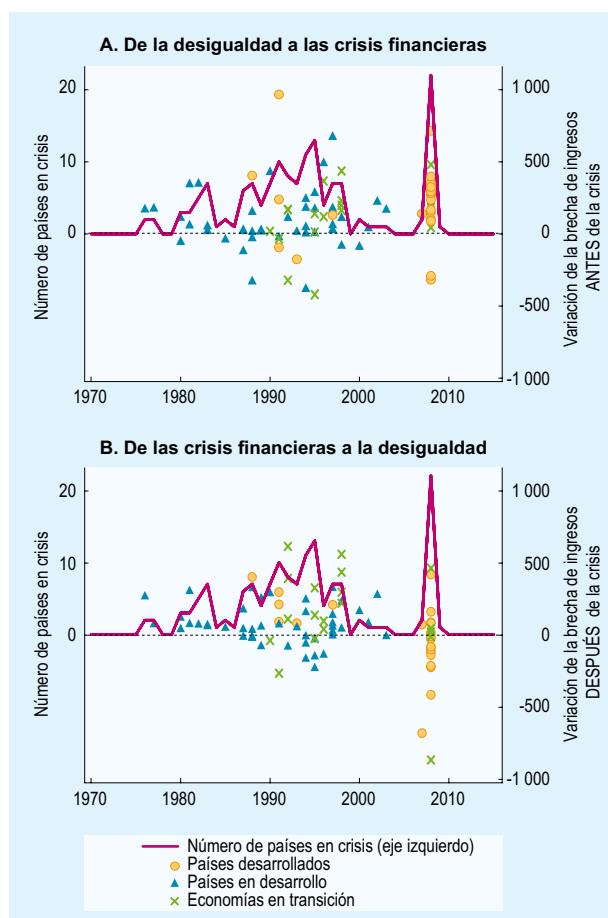
Por consiguiente, en este capítulo se utiliza la ratio de Palma, que refleja las variaciones en la proporción del ingreso obtenida por el segmento constituido por el 10% más rico de la población en relación con el 40% más pobre, así como las diferencias entre ambos grupos como indicadores de la desigualdad²¹.

En el gráfico 5.3 se presenta un patrón sistemático de aumento de la desigualdad en toda una muestra de 91 episodios de crisis²², tanto antes (5.3A) como después (5.3B) de la crisis. En el eje vertical izquierdo de ambos recuadros, la línea indica el número anual de crisis financieras desde 1970. En el eje vertical derecho, la posición de los distintos símbolos indica si la brecha entre los ingresos del 10% más rico y el 40% más pobre aumentó o disminuyó (por encima o por debajo de la línea de cero) en el período previo a las crisis financieras (5.3A) y posterior a estas (5.3B). En el período anterior a las crisis financieras, la brecha de ingresos aumentó en el 81% de los casos y después de las crisis lo hizo en el 66% de los casos²³.

Los países en desarrollo en los decenios de 1980 y 1990, las economías en transición en el de 1990 y, recientemente, los países desarrollados experimentaron un crecimiento rápido de la brecha de ingresos antes de las crisis financieras, con independencia de su nivel de desigualdad inicial. No obstante, después de los desórdenes financieros, se dieron distintos patrones en los grupos de países. Entre las economías en desarrollo había más posibilidades de reducción de la brecha en los países con mayores niveles de desigualdad, mientras que entre las economías desarrolladas la reducción era más probable en los países más igualitarios. Entre las economías en transición, que en su mayoría seguían caracterizándose por unos bajos niveles de desigualdad en el decenio de 1990, las crisis financieras estallaron en el contexto particular de la dislocación política y económica provocada por el desmoronamiento del antiguo bloque del Este²⁴.

Se ha de admitir que las crisis financieras pueden tener múltiples causas y consecuencias, y es posible que la creciente desigualdad no siempre sea una de ellas, especialmente en los países más pequeños, que son más vulnerables a los cambios en las condiciones externas, como se observa en una minoría de casos en el gráfico 5.3. Sin embargo, más allá de los casos especiales, los hechos estilizados recogidos en ese gráfico subrayan la plausibilidad de los mecanismos de retroalimentación entre la desigualdad y la inestabilidad antes y después de las crisis financieras, como se analiza con más detalle a continuación.

GRÁFICO 5.3 La desigualdad antes y después de las crisis financieras, 1970-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Laeven y Valencia, 2012; y la base de datos del GCIP.

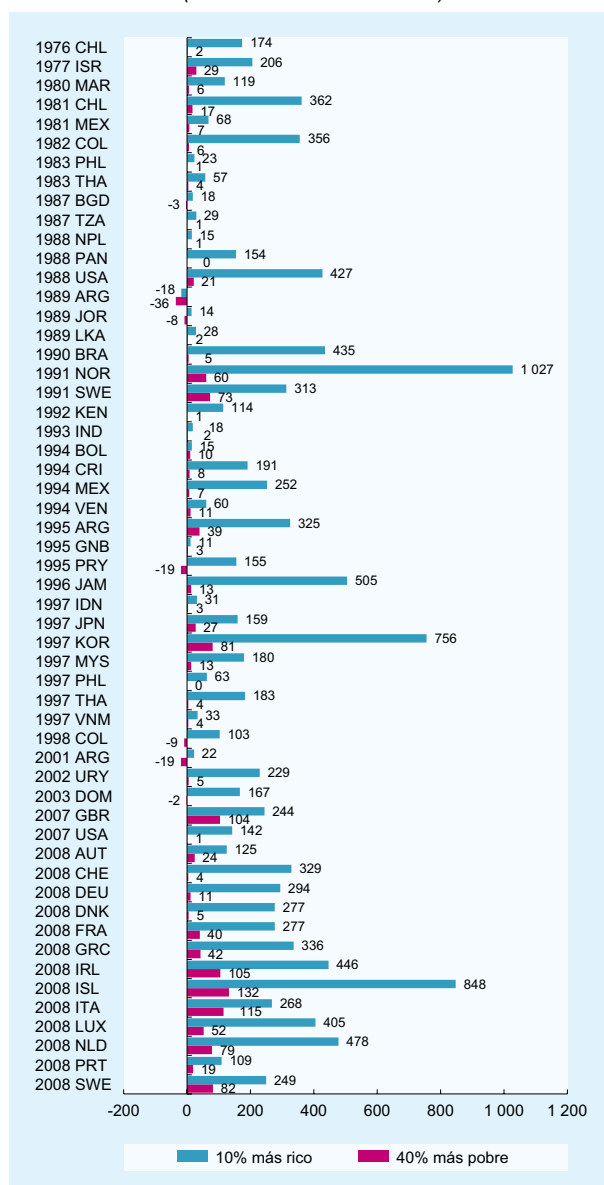
Nota: La variación en la brecha de ingresos mensuales se estima en dólares a paridad del poder adquisitivo (PPA) de 2005 midiendo el cambio absoluto entre $t-2$ y $t-6$ (cuadro A) y $t+6$ y $t+2$ (cuadro B), en que t es el año de la crisis, de la brecha de ingresos media variable trienal entre el 10% más rico y el 40% más pobre.

1. Descifrar la desigualdad en el período previo a las crisis financieras

En el gráfico 5.4 se descomponen los aumentos de la brecha de ingresos en el período previo a las crisis financieras (es decir, los descritos en la parte superior del gráfico 5.3A). En el 85% de los casos observados, aumentaron tanto los ingresos del extremo superior como del inferior, aunque de manera muy asimétrica. Las brechas de ingresos fueron impulsadas por el “gran escape” del 10% más rico, que fue más rápido que los moderados aumentos del ingreso medio del 40% más pobre, lo que en algunos casos ocultó disminuciones de los ingresos del decil inferior.

Una de las narrativas desde el lado de la oferta que vincula la desigualdad con la inestabilidad

GRÁFICO 5.4 Descomposición del aumento de la brecha de ingresos mensuales antes de las crisis financieras en países seleccionados, 1970-2015 (En dólares a PPA de 2005)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Laeven y Valencia, 2012, y la base de datos del GCIP.

Nota: Las variaciones se miden por la diferencia entre la media móvil centrada de tres años de $t-2$ y $t-6$, siendo t el año de la crisis. Las crisis se presentan por orden cronológico y los países seleccionados se indican mediante las abreviaturas de códigos de país ISO Alpha-3. Los años corresponden al año de la crisis en el país correspondiente.

financiera (Kumhof y otros, 2015; Coibion y otros, 2016) sugiere que un aumento permanente de la participación en el ingreso nacional del sector con mayores ingresos propicia que se destinen más ahorros al sector financiero. La consiguiente expansión de la oferta de crédito para los hogares más pobres implica un aumento de la deuda y el apalancamiento,

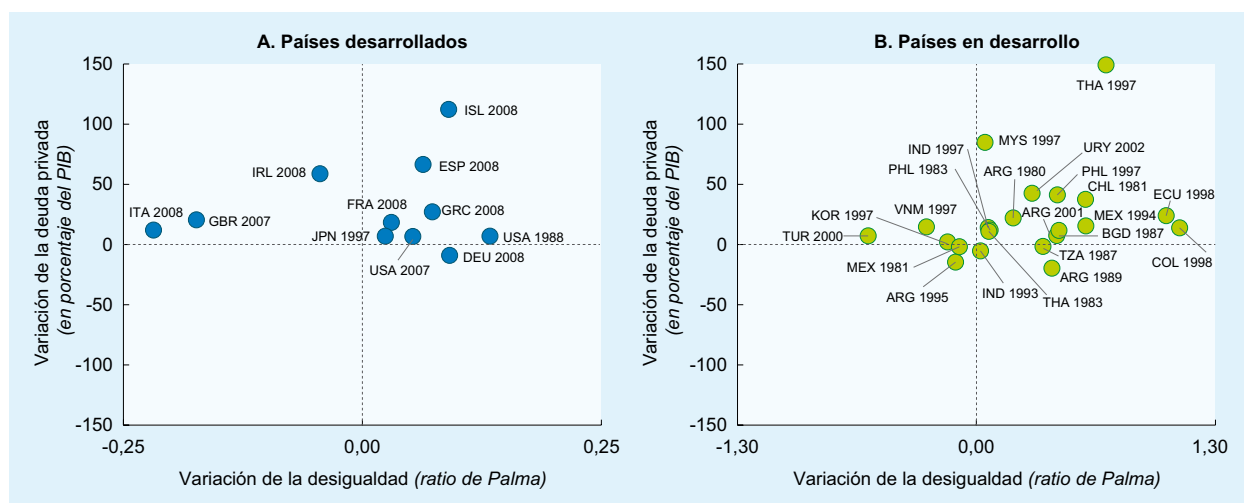
lo que acaba por inducir una crisis financiera. Esta narrativa postula para el sector financiero un simple papel de intermediario pasivo del ahorro a través de la oferta de crédito. Pasa por alto la liquidez privada que se crea mediante el apalancamiento bancario y el proceso general de financiarización ya descrito, obviando así el potencial de inestabilidad que se deriva de las innovaciones financieras de riesgo introducidas para responder a las preferencias de cartera de los grupos que poseen mayor riqueza (por ejemplo, bonos de titulización de activos o productos derivados estructurados). Como corolario, esta narrativa sobrevalora además el papel de los hogares de bajos ingresos como causantes de la crisis (Lysandrou, 2011a y 2011b)²⁵.

Sin embargo, tal y como se dice en la descripción de Laeven y Valencia de las crisis bancarias sistémicas, el mecanismo crítico que mantiene la inestabilidad financiera son las estrategias financieras de las empresas e entidades financieras. Si bien los procesos financieros desestabilizadores son siempre específicos de un país y de una crisis, a menudo son ocasionados por la búsqueda de mayores rendimientos financieros que caracteriza a los grupos con mayor riqueza; así sucedió en la crisis financiera de 2008-2009 en los Estados Unidos (Goda y Lysandrou, 2014). En los países afectados por la crisis financiera asiática de 1997-1998, las prácticas especulativas de los grandes inversores nacionales y extranjeros desempeñaron asimismo un papel fundamental. En la República de Corea, por ejemplo, el volumen de la deuda privada apenas aumentó en el período previo a la crisis (gráfico 5.5). Sin embargo, la creciente financiarización en este país permitió que los grandes conglomerados industriales y financieros aumentaran sus operaciones a corto plazo para financiar actividades a largo plazo, poniendo así en peligro toda la economía (Lee, 2011). Las operaciones especulativas transfronterizas que exacerbaban los desajustes monetarios y de plazos de vencimiento también desempeñaron un papel desestabilizador en otros países asiáticos (Chandrasekhar y Ghosh, 2013). Pero el espectacular aumento de la deuda privada en países como Tailandia (Phongpaichit y Baker, 2007) y Malasia (Jomo, 2007) se debe a la liberalización financiera tanto externa como interna en un contexto de creciente desigualdad. Por su parte, México sufrió una acumulación excesiva de deuda privada en el decenio anterior a la crisis financiera de 1994 (Gil-Díaz, 1998; Griffith-Jones, 2001), que estalló en forma de crisis de balanza de pagos (Kregel, 1998).

El principal factor que influyó en todos estos casos fue la capacidad del sector financiero de idear innovaciones con el fin de explotar las deficiencias y lagunas de la regulación para aumentar la rentabilidad de las operaciones financieras a escala mundial, independientemente de la solidez de la demanda interna en el sector real o la viabilidad de las finanzas del sector público. Además, el equilibrio de poder político entre las diferentes clases sociales e intereses económicos (por ejemplo, los sindicatos, los industriales, los banqueros y los exportadores) es fundamental para determinar la dirección de las políticas públicas, en particular en materia de protección social, fiscalidad de las empresas, y la regulación del sector financiero, el comercio, etc. El ejercicio del poder político también influye en qué ingresos y fuentes de demanda se fortalecerán y en las vulnerabilidades financieras que aparecen como consecuencia. Los resultados también se ven influidos por los incentivos proporcionados por los sistemas comerciales y financieros y la posición del país en el plano mundial, así como por sus estrategias internas, y por la inclinación general de los países a perseguir un crecimiento impulsado por la deuda y las exportaciones (Stockhammer, 2011; Goda y otros, 2014). Estos regímenes de acumulación plantean importantes amenazas para la equidad y la estabilidad financiera, y también generan problemas de coordinación internacional que las coaliciones políticas nacionales existentes y los acuerdos internacionales de gobernanza no han abordado.

Como se reconoce ampliamente, los ciclos financieros y las crisis están estrechamente vinculados al endeudamiento privado (Borio, 2012; Schularick y Taylor, 2012). Además, las variaciones de la deuda privada en proporción del PIB presentan una correlación positiva con el aumento de la desigualdad de ingresos (gráfico 5.5, cuadrantes nororientales)²⁶. Diversos casos ayudan a explicar la correlación postulada en los países desarrollados.

En Irlanda, Italia y el Reino Unido, es posible que la desigualdad relativa haya disminuido, pero la brecha de ingresos creció y el endeudamiento de los hogares aumentó considerablemente, por lo que la vulnerabilidad resultante se convirtió en un importante factor desencadenante de la crisis financiera. Solo Alemania experimentó un aumento simultáneo de la desigualdad (en términos relativos y absolutos) y una disminución de la deuda privada antes de que muchos de sus bancos colapsaran en 2008. Este resultado puede deberse a su régimen de crecimiento impulsado por las exportaciones, que ha permitido

GRÁFICO 5.5 Deuda privada y desigualdad en el período previo a las crisis financieras, 1970-2015


Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Laeven y Valencia, 2012; la base de datos del GCIP; y la base de datos del Modelo Global de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas (<https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/united-nations-global-policy-model/>).

Nota: Véase la nota del gráfico 5.4.

una creación sostenida de empleo mediante la compresión de los costes laborales unitarios en contraste con los socios comerciales de la zona del euro y de otros países. Ya sea que las limitaciones de este régimen residan en asimetrías insostenibles de competitividad e inflación dentro de una zona monetaria (Flassbeck y Lapavistas, 2013; Flassbeck, 2007), o en un debilitamiento continuo de la demanda agregada regional (Storm, 2016), la evidencia es coherente con una misma dinámica de desigualdad e inestabilidad financiera para el conjunto de la zona del euro. Estos procesos fueron inducidos por las políticas elegidas dentro de la arquitectura institucional general de la zona del euro (Goodhart, 2007); Eatwell, 2012; Irvin e Izurieta, 2011).

Las desigualdades inducidas por las políticas y las estructuras macrofinancieras resultantes de la compresión de las rentas del trabajo también fueron el origen de los desequilibrios mundiales que precedieron a la crisis financiera mundial. En el contexto de una creciente financiarización y apertura (gráficos 5.1 y 5.2), la desigualdad que deprimió la demanda interna llevó a una combinación de estrategias de crecimiento basado en la deuda y las exportaciones, que se alimentaron mutuamente en un proceso polarizador y desestabilizador. Por un lado, los países con superávit que perseguían un crecimiento impulsado por las exportaciones comprimieron los ingresos salariales para ganar una ventaja competitiva en los mercados internacionales, aumentando así las ganancias

industriales y la acumulación en favor del sector más rico. En el otro extremo, el reciclaje de estos beneficios en el extranjero estimuló la inflación de los activos nacionales de los países con balanzas deficitarias, así como las rentas financieras acumuladas por las clases propietarias de importantes activos, tanto en los países superavitarios como en los deficitarios, lo que a su vez favoreció la ingeniería financiera y la inestabilidad (Akyüz, 2012; Cripps y otros, 2011; Patnaik, 2010).

Las elecciones políticas realizadas también tienen un pronunciado impacto en los países en desarrollo, que mostraron un mismo patrón de aumento de la deuda privada junto con la desigualdad (gráfico 5.5B), a pesar de las diferencias aparentes entre países, regiones y períodos en el tiempo. Esto dio lugar a diversos procesos de desestabilización financiera. A principios del decenio de 1980, en el comienzo del impulso mundial hacia la liberalización y apertura financieras, los excesos financieros en los prolegómenos de las crisis de países latinoamericanos como la Argentina, Chile, Colombia y México se caracterizaron generalmente por aumentos de los niveles de deuda privada menores que en las posteriores crisis que conoció la misma región en los decenios de 1990 y 2000. En Asia, varios países también experimentaron inestabilidad financiera en los decenios precedentes, pero los aumentos más significativos de la deuda privada se produjeron en países como Filipinas, Malasia y Tailandia antes de la crisis financiera

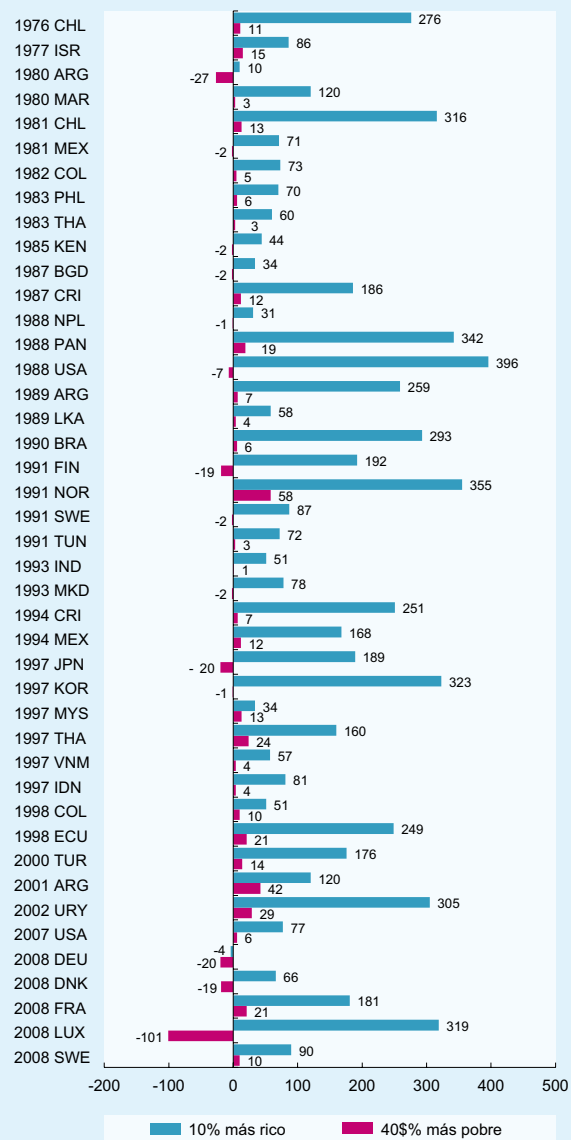
asiática de 1997, que propagó una desestabilización contagiosa en toda la región y fuera de ella (Delhaise y Beckerling, 1998).

En cambio, el estricto control ejercido por el Gobierno de China sobre su sector financiero a lo largo del decenio de 1990 redujo el margen para un rápido aumento de la deuda privada²⁷. Una década más tarde, con un crecimiento fulminante impulsado por las exportaciones, se registraron beneficios sin precedentes y superávits en cuenta corriente. Sin embargo, a diferencia de los alemanes, los beneficios de China fueron reciclados en el extranjero en inversiones seguras, sobre todo en bonos del Tesoro de los Estados Unidos, y no en productos financieros especulativos. Esto limitó los efectos financieros indirectos de la crisis de las hipotecas de alto riesgo en la economía de China. Sin embargo, los intentos posteriores de fomentar el crecimiento han ido acompañados de aumentos muy importantes de los niveles de endeudamiento de todos los principales agentes económicos, generando algunos de los riesgos asociados con la financiarización, a pesar de la aplicación de un mayor control al sector financiero (gráfico 5.2). Esto es evidente en la especulación en los mercados nacionales de vivienda y activos (Galbraith, 2012).

2. Descifrar la desigualdad en el período posterior a las crisis financieras

Como se ha señalado, en dos de cada tres episodios de crisis financiera se amplió la diferencia entre los ingresos del 10% más rico y del 40% más pobre. Al descomponer esas diferencias (es decir, las indicadas en la mitad superior del gráfico 5.3B), se observa que fueron propiciadas por el aumento de los ingresos de quienes más ganaban, aunque en mucha menor medida que en el período previo a una crisis (gráfico 5.6). Y lo que es más importante, en muchos casos, los ingresos de las personas que se situaban en la parte inferior de la escala cayeron o se estancaron. Sin embargo, durante los períodos posteriores a la crisis, caracterizados por el aumento del desempleo y la debilidad de la demanda, ese estancamiento generalmente enmascaró una disminución de los ingresos de los deciles primero y segundo, que engloban a los segmentos más pobres de la sociedad. Además, los ingresos más bajos disminuyeron asimismo en la abrumadora mayoría de los episodios de crisis, que también se caracterizaron por fuertes caídas de los ingresos máximos.

GRÁFICO 5.6 Descomposición del aumento de la brecha de los ingresos mensuales en el período posterior a las crisis financieras en países seleccionados, 1970-2015
(En dólares a PPA de 2005)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Laeven y Valencia, 2012, y la base de datos del GCIP.

Nota: Los cambios se miden por la diferencia entre la media móvil centrada de tres años de $t+6$ y $t+2$, siendo t el año de la crisis. Por lo que respecta a los países y años enumerados, véase la nota del gráfico 5.4.

Incluso cuando la desigualdad de ingresos no empeora, quienes menos ingresos obtienen son los más afectados por los dolorosos ajustes de mercado y las políticas económicas adoptadas para hacer frente a las crisis financieras. La inestabilidad financiera y las perturbaciones económicas subsiguientes tienden a tener consecuencias distributivas regresivas, agravadas por la magnitud del costo

agregado que ha de soportar la economía. En el gráfico 5.7 se muestra la brecha “dinámica” en el PIB, entre la tasa de crecimiento real de cada año después de una crisis financiera y el crecimiento tendencial prevaleciente antes de la crisis. En cuanto a las economías desarrolladas más financiarizadas, todas, sin excepción, sufrieron pérdidas duraderas en el dinamismo del PIB tras las crisis financieras; y ninguna de ellas consiguió volver a su tendencia anterior a la crisis ni siquiera una década después. Como la mayoría de estos episodios de crisis coincidieron con la crisis financiera mundial, la lentitud de la recuperación económica se vio agravada por la disminución simultánea del PIB en las principales economías desarrolladas. Así pues, los bucles de retroalimentación negativa entre las principales economías desarrolladas (por ejemplo, Alemania, los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido) y el resto del mundo crearon un sesgo deflacionario. Esto hizo aún más difícil que las economías consiguieran salir individualmente de la recesión gracias a las exportaciones, ya que solo unos pocos “ganadores” con condiciones iniciales favorables podrían tener éxito. La mayoría de los países que pretendían impulsar la recuperación mediante las exportaciones procuraron mejorar la competitividad y atraer capital extranjero flexibilizando el mercado laboral y aplicando medidas de austeridad prolongadas. En estos países, la compresión salarial y la contención fiscal provocaron, casi siempre, pérdidas de ingresos entre los escalones de ingreso más bajos, sin que se produjeran los correspondientes aumentos netos de las exportaciones, lo que dio lugar a una disminución del PIB y del empleo. Por ejemplo, España, Grecia e Irlanda terminaron perdiendo permanentemente alrededor del 30% o más de su crecimiento tendencial del PIB a medida que la desigualdad empeoraba notablemente.

Cerca de la mitad de los países en desarrollo seleccionados acumularon grandes pérdidas tras las crisis financieras que estallaron en los últimos 40 años (gráfico 5.7). En Asia, países como Indonesia, Malasia, la República de Corea y Tailandia registraron las mayores pérdidas de PIB en el decenio posterior a la crisis financiera asiática. A China, Filipinas y Viet Nam les fue mejor y se recuperaron en menos de un decenio, en gran medida gracias a unas estrategias de exportación más exitosas y, en el caso de China y Viet Nam, a una respuesta gubernamental más eficaz, sobre todo para mantener y orientar las inversiones (Abbot y Tarp, 2011). Sin embargo, en la mayoría de los países, los cambios perjudiciales en las pautas

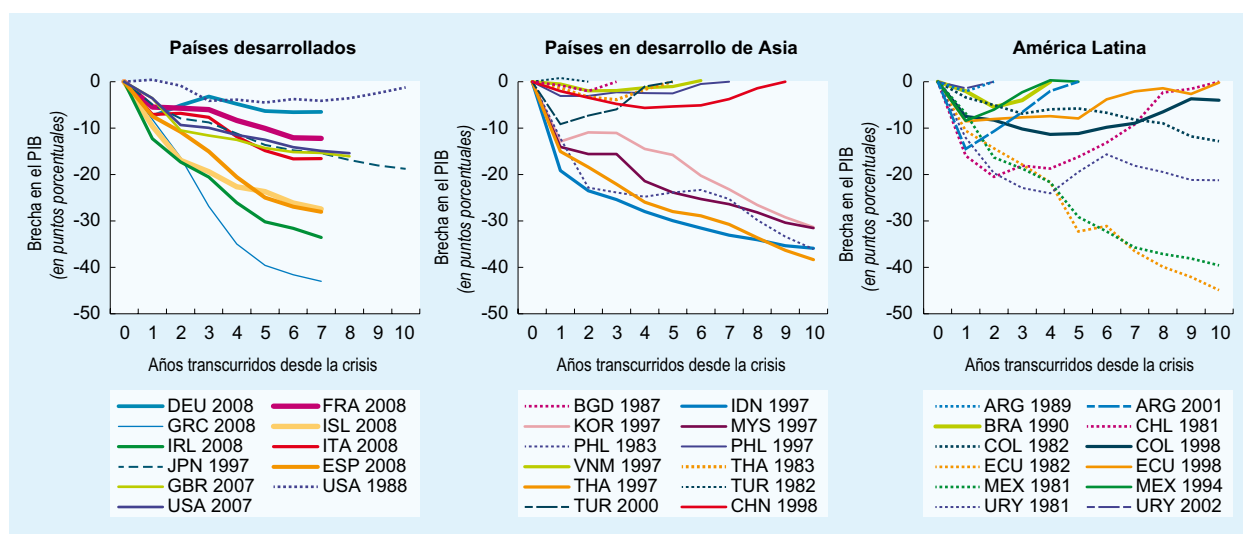
de crecimiento económico, incluido el aumento del ahorro y la disminución de la inversión privada y el gasto público, tuvieron efectos negativos en el empleo, la pobreza y la desigualdad (Chandrasekhar, 2007; Patnaik, 2007).

En América Latina, los ajustes de mercado y las políticas económicas inducidos por los episodios de crisis ocurridos a principios del decenio de 1980 en países como Chile, Colombia, el Ecuador, México y el Uruguay se aplicaron en un contexto internacional complicado, con altas tasas de interés y fuertes depreciaciones de las monedas nacionales. La respuesta de los gobiernos consistió en enjugar pasivos del sector privado denominados en moneda extranjera. El grave deterioro consiguiente de las finanzas públicas provocó fuertes caídas del gasto público (Díaz-Alejandro, 1985; Younger, 1993). En conjunto, los ajustes fueron más costosos que en la mayoría de los posteriores episodios de crisis en la región.

De los 37 episodios de crisis examinados utilizando la base de datos del Modelo de Política Global de las Naciones Unidas, solo 2 no resultaron en una pérdida aparente del PIB: el de la India en 1993 y el Brasil en 1994. En ambos países, los ajustes drásticos crearon condiciones favorables para la recuperación del crecimiento, pero con aumentos en la ratio de Palma en la India, y un empeoramiento de las condiciones de la clase media en el Brasil, debido a la caída del empleo en el sector público y en las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Los costos agregados de las crisis financieras en términos de PIB se deben en parte a la dislocación inevitable y a la ruptura con las pautas de crecimiento insostenibles que precedieron a las crisis, pero también a decisiones discrecionales que reflejan el equilibrio de poder político entre todas las instituciones pertinentes, incluidos los bancos centrales. Particularmente en economías con un sector financiero relativamente desarrollado y altos niveles de actividad especulativa, la fuerte deflación de los activos es un resultado generalizado que los responsables políticos necesitan abordar. En otras economías con mercados de cartera menos sofisticados, las grandes empresas, y a veces los Estados, han asumido cargas insostenibles de deuda (principalmente externa). Los desequilibrios en las cuentas plantean a los responsables políticos otro dilema: tolerar la insolvencia podría acrecentar los efectos negativos sobre el empleo y la estabilidad²⁸.

GRÁFICO 5.7 Brecha en el PIB tras las crisis financieras en países seleccionados, 1970-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos de Laeven y Valencia, 2012; y la base de datos de Modelo Global de Políticas de las Naciones Unidas.

Nota: La tendencia anterior a la crisis se define como la tasa media de crecimiento del PIB durante los diez años anteriores a la crisis. Por lo que respecta a los países y años enumerados, véase la nota del gráfico 5.4.

En la mayoría de los anteriores episodios de crisis, los bancos centrales procuraron activamente asegurar el acceso a la liquidez de agentes privilegiados, como los bancos y otras entidades financieras, además de facilitarles rescates directos y recapitalización. Por lo general, las deudas privadas terminaron siendo nacionalizadas, dejando relativamente incólume al segmento más rico de la población (*TDR 2015*). Las medidas políticas adoptadas a raíz de la crisis financiera mundial siguieron un patrón similar (Wray, 2012), e incluyeron la adopción de medidas monetarias no convencionales que inyectaron billones de dólares de fondos públicos en unos mercados financieros supuestamente eficientes en un intento de reactivar el crecimiento mediante una reinflación artificial de los precios de los activos (Felkerson, 2012). Estas medidas no resolvieron plenamente el problema de la excesiva concentración financiera y el rentismo, lo que permitió que la financiarización siguiera sin control.

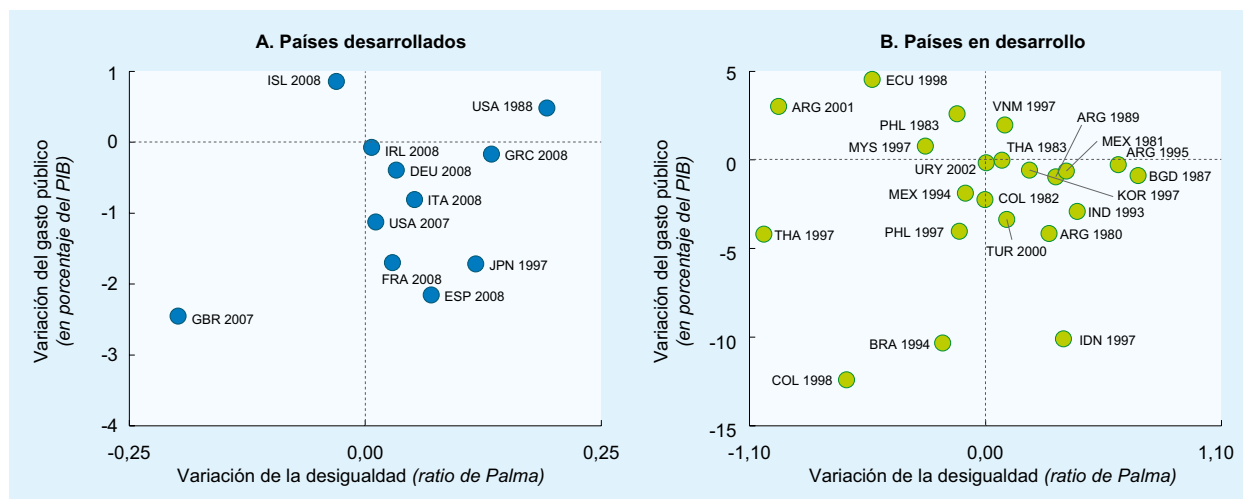
Usualmente, aparte de la adopción de algunas medidas para evitar el colapso financiero generalizado, se impuso poca o ninguna presión a las instituciones favorecidas (bancos, empresas y hogares adinerados) para que se reincorporaran a la economía real concediendo créditos, generando empleo e impulsando la demanda. Además, en muchos casos, las finanzas públicas se vieron sobrecargadas debido a los programas de rescate directo y al aumento del servicio

de la deuda pública o al impacto negativo en los ingresos tributarios. Esto obligó a efectuar recortes generalizados del gasto público, particularmente en ámbitos que suelen tener mayores efectos multiplicadores, como los programas de bienestar social y la construcción de infraestructuras.

Pocos gobiernos han sido capaces de evitar las presiones a favor de la austeridad fiscal o de resistirse a las afirmaciones de sus partidarios de que entrañarían grandes entradas de capital en la economía. Sin embargo, esas afirmaciones chocan con la creciente evidencia de que el estancamiento resultante de tal estrechez fiscal desalienta la realización de nuevas inversiones. De hecho, solo unos pocos países recurrieron a políticas fiscales expansivas para contrarrestar los efectos recesivos de las perturbaciones financieras (gráfico 5.8). Un ejemplo de ello es la Argentina, que introdujo políticas fiscales y redistributivas para sostener la creación de empleo tras su crisis financiera de 2001²⁹. Del mismo modo, los responsables de políticas de Islandia restringieron las salidas de capitales y velaron por que los bancos bajo control del Estado contribuyeran a sostener la economía real, mientras que se aplazaban los recortes del gasto público necesarios para la adhesión a la Unión Europea.

Tras la crisis financiera mundial, la mayoría de los países desarrollados (gráfico 5.8A), que

GRÁFICO 5.8 Brecha de gasto público y desigualdad tras las crisis financieras, 1970-2015



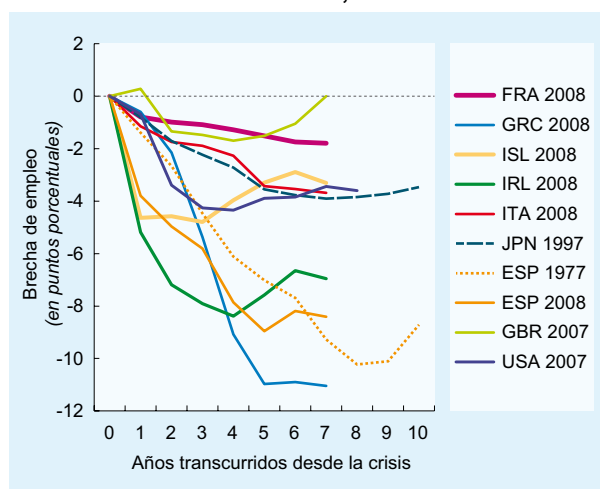
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Laeven y Valencia, 2012, la base de datos del GCIP, y la base de datos del Modelo Global de Políticas de las Naciones Unidas.

Nota: La variación del gasto público (GP) se mide por la diferencia entre el GP promedio de los 10 años previos a las crisis y el GP promedio de los 7 años posteriores a las crisis (los datos se extienden hasta 2015, se ha elegido el horizonte de 7 años a fin de incluir los recientes episodios de crisis de los países desarrollados). Los cambios en el ratio de Palma se miden por la diferencia entre la media móvil centrada de 3 años de $t+6$ y $t+2$, siendo t el año de la crisis. Por lo que respecta a los países y años indicados, véase la nota del gráfico 5.4.

anteriormente habían optado por un estímulo fiscal limitado, volvieron a aplicar rigurosos programas de austeridad para restablecer la credibilidad financiera. Pero los recortes en la protección social y el empleo en el sector público no hicieron sino exacerbar los efectos deflacionarios, restringiendo la generación de empleo y contribuyendo al agravamiento de la desigualdad en la mayoría de los países (cuadrante suroriental del gráfico)³⁰. A pesar de las afirmaciones en sentido contrario, el resultado ha sido una mayor financiarización, la continuación del proceso de concentración y del poder de las entidades financieras “demasiado grandes para quebrar”, una vulnerabilidad aún mayor de los hogares y unas cuentas públicas debilitadas por las tensiones financieras ocasionadas por la atonía de los ingresos públicos.

El empleo disminuyó en los países de la zona euro más afectados, como España, Grecia e Irlanda, que no podían devaluar su moneda ni adoptar una política fiscal expansiva (gráfico 5.9). Los únicos países que evitaron fuertes disminuciones del empleo fueron los Estados Unidos en 1988 y Alemania en 2008. En los Estados Unidos, la incorporación continuada de las mujeres al mercado de trabajo en un contexto de creciente desigualdad de ingresos y de facilitación de las condiciones crediticias de los consumidores contribuyó a sostener el empleo. En el caso de Alemania, los programas destinados a retener a la mayor parte de los trabajadores, aunque fuera a tiempo parcial,

GRÁFICO 5.9 Brechas de empleo tras las crisis financieras en los países desarrollados, 1970-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Laeven y Valencia, 2012; y la base de datos del Modelo Global de Políticas de las Naciones Unidas.

Nota: El nivel anterior a la crisis se define como el del momento t , siendo t el año de la crisis. Por lo que respecta a los países y años enumerados, véase la nota del gráfico 5.4.

junto con las medidas de fomento de las exportaciones, permitieron una recuperación rápida, aunque a expensas de la actividad económica y el empleo de otros países de la zona euro (Flassbeck y Lapavitsas, 2013). En ambos países, sin embargo, la desigualdad siguió aumentando.

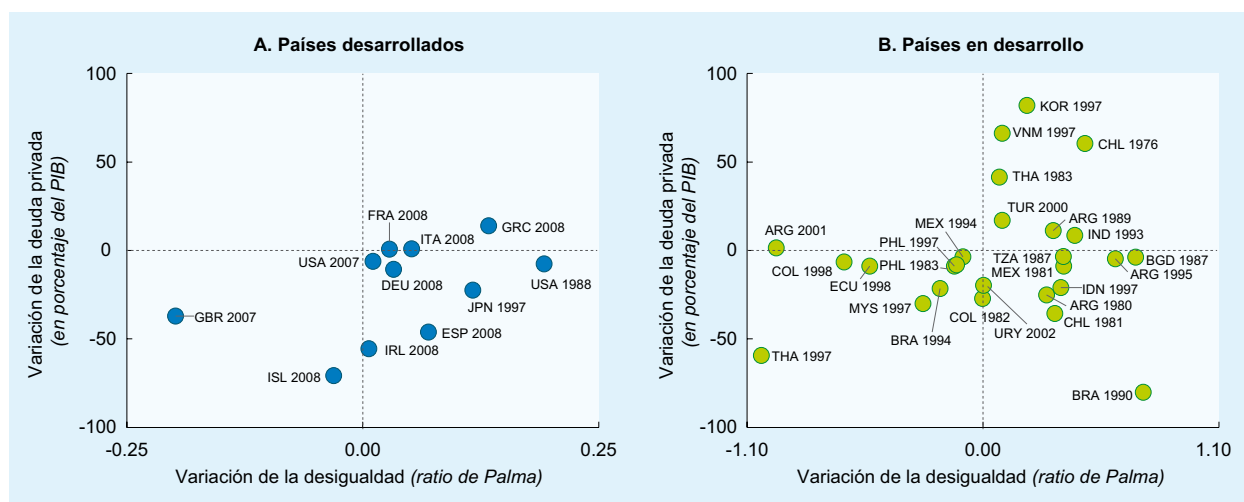
Entre los países en desarrollo (gráfico 5.8B), el patrón de las variaciones del gasto público y la desigualdad difería mucho más de un país a otro. Sin embargo, al igual que los países desarrollados, la mayoría de los países en desarrollo contuvieron o redujeron el gasto público y vendieron activos del Estado tras sus respectivas crisis. En su mayor parte, los gobiernos con dificultades financieras optaron por reducir el gasto público, ante la amenaza de fuga de capitales y las continuas presiones en favor de una depreciación de la moneda. Sin embargo, la privatización no mejoró necesariamente la situación presupuestaria, y en muchos países los ingresos se utilizaron para pagar a acreedores externos. El impacto combinado de la austeridad fiscal y la privatización perjudicó a los grupos más vulnerables (Stiglitz, 2003; ILO, 2014), lo que explica la creciente desigualdad observada en la mayoría de los casos (cuadrante suroriental). En Indonesia, que experimentó la mayor pérdida de PIB tras la crisis financiera asiática de 1997-1998, el ajuste monetario y fiscal recomendado por el FMI precipitó una devastadora crisis de liquidez y agudizó la contracción económica. Obligado a rescatar grandes grupos empresariales y financieros y a nacionalizar su deuda para evitar el colapso del sistema, el Gobierno dejó que aumentara la deuda pública, de 54.000 millones de dólares en 1997 a 134.000 millones en 2001, cifra que incluía los 74.000 millones de dólares pagados a acreedores internacionales. En 2002, el servicio de la deuda triplicaba con creces la cifra de los salarios de todo el personal militar y de la administración pública, mientras que el Gobierno optó por aumentar los impuestos, los precios del combustible y la electricidad, perjudicando así desproporcionadamente a los pobres (Ramli y Nuryadin, 2007). En la República de Corea después de 1997, los ajustes efectuados por las grandes empresas exportadoras y los bancos ocasionaron despidos masivos de trabajadores y un deterioro duradero de las condiciones laborales, rompiendo el pacto social “desarrollista” prevaleciente; poco después, hubo un aumento de la pobreza y la desigualdad (Kyung-Sup, 2007).

Las políticas monetarias excesivamente estrictas que el FMI impuso a varios países afectados por la crisis en forma de condicionalidades asociadas a sus préstamos frenaron aún más la recuperación económica y polarizaron aún más la distribución del ingreso. Este fue el caso a principios del decenio de 1980 en países como Filipinas, Chile y México (*TDR 1986* y *TDR 1993*).

Los factores que desencadenan una crisis financiera en primer lugar, así como las respuestas políticas a la crisis, determinan cuándo y en qué medida vuelve a aumentar la deuda del sector privado. A partir del gráfico 5.10 se puede observar un patrón general. En su mayoría, los países desarrollados de la muestra (gráfico 5.10A) experimentaron crisis después de un período de aumento o exceso de endeudamiento. Pero las políticas que adoptaron para remediarlo apoyaron principalmente a las entidades financieras y las grandes empresas (y, de manera indirecta, a los hogares pudientes que las poseían), con escasa consideración de las necesidades de la clase media y de los elementos más vulnerables de la sociedad que se habrían beneficiado de la reestructuración de la deuda. La expectativa de que la recuperación de los bancos y los mercados de cartera reactivaría el gasto de los hogares basado en la expansión del crédito resultó infundada, ya que en muchos de estos países prosiguió el desapalancamiento de los hogares y los inversores privados en sectores productivos se mantuvieron en compás de espera³¹. Si la experiencia del Japón a partir del decenio de 1990 sirve de guía, existen riesgos significativos para otros países desarrollados con respecto a los problemas no resueltos de la distribución del ingreso y la debilidad de la demanda agregada.

El panorama de los países en desarrollo (gráfico 5.10B) refleja las distintas combinaciones de políticas y comportamientos del sector privado. En algunos países (por ejemplo, Chile en 1976 y la Argentina en 1989), donde la deuda del sector privado siguió aumentando tras las crisis financieras, las políticas de apoyo al gasto financiado mediante deuda contribuyeron a desencadenar nuevas crisis financieras unos años más tarde (en 1981 y 1995, respectivamente). En otros países (gráfico 5.10B, cuadrante nororiental), la devaluación de la moneda hizo que aumentara el importe de las deudas denominadas en monedas extranjeras, lo que en muchos casos fue acompañado de políticas destinadas a ganar competitividad para apoyar las estrategias basadas en las exportaciones. En algunos otros países, el aumento de la deuda privada pudo haber reflejado simplemente la incapacidad de cumplir con los plazos de pago de la deuda, lo que hizo necesario su reestructuración. La mayoría de los países en desarrollo, al carecer de un modelo exitoso de exportación, mostraron un patrón de desapalancamiento del sector privado, en muchos casos asociado a una creciente desigualdad en una trayectoria de crecimiento económico debilitado (cuadrante sudoriental)³².

GRÁFICO 5.10 Deuda privada y desigualdad después de las crisis financieras, 1970-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en datos de Laeven y Valencia, 2012; la base de datos del GCIP; y la base de datos del Modelo Global de Políticas Mundiales de las Naciones Unidas.

Nota: Los cambios se miden por la diferencia entre la media móvil centrada de tres años de $t+6$ y $t+2$, siendo t el año de la crisis. Por lo que respecta a los países y años enumerados, véase la nota del gráfico 5.4.

D. Conclusión: domesticar al sector financiero

Los conocimientos teóricos y el examen empírico de los procesos de financiarización, las crisis financieras y la desigualdad revelan un panorama complejo y variado. Sin embargo, aparecen claramente algunas lecciones.

En primer lugar, la dinámica de la hiperglobalización tiende a agrandar el sector financiero, estimular las innovaciones financieras y las operaciones transfronterizas.

En segundo lugar, esa expansión de las finanzas, dentro de cada economía y en el conjunto de la economía mundial, influye negativamente en la distribución del ingreso. El crecimiento a través de ese tipo de expansión tiende a la polarización acumulativa, con una gestión de activos versátil y una exuberante creación de riqueza en la parte superior de la escala de distribución, pero con cargas de deuda opresivas y limitaciones del empleo, la generación de ingresos y el desarrollo social en la parte inferior.

En tercer lugar, las innovaciones financieras tienden a desarrollarse a un ritmo más rápido que las regulaciones, particularmente cuando estas dependen de organismos públicos con recursos limitados³³. Además, dado que el éxito de las innovaciones financieras

depende en gran medida de la creación de mercados, lo que a su vez requiere un gran volumen³⁴, tienden a ser más lucrativas cuando son implementadas por los grandes agentes. Esto acentúa las tendencias a la concentración del sector financiero.

En cuarto lugar, el aumento de la concentración en instituciones más grandes, así como del peso de los mayores operadores, también aumentan la amenaza contra la estabilidad económica general. La amenaza de colapso, junto con su contagio a través de una amplia gama de actividades económicas, proporciona a las finanzas una extraordinaria influencia sobre los responsables políticos. La capacidad del sector financiero para restringir el espacio de políticas crece proporcionalmente a su tamaño con respecto al de la economía real, así como al tamaño de las principales entidades financieras en relación con el resto.

En quinto lugar, la influencia de las principales entidades financieras sobre las instituciones públicas se ve reforzada por su capacidad de expandirse más allá de las fronteras nacionales. Al mismo tiempo, los intentos de regular la actividad financiera a nivel mundial se ven limitados por dos factores. En primer lugar, los responsables nacionales de la regulación y el establecimiento de normas necesitan suficiente

autonomía para tener en cuenta las condiciones específicas del país. Ahora bien, ello entraña el riesgo de que las regulaciones contempladas no puedan seguir el ritmo de los innovadores financieros que operan a nivel internacional. En segundo lugar, se espera que las regulaciones globales se ajusten al pensamiento convencional sobre el funcionamiento del sector financiero y el tipo de disciplina que se le debería imponer. Lamentablemente, a pesar de la llamada de atención de la crisis financiera más reciente, el reconocimiento de que las finanzas son intrínsecamente inestables todavía no es una idea globalmente aceptada. Como consecuencia de ello, las regulaciones financieras internacionales siguen estando sujetas a los conceptos erróneos de la teoría financiera moderna y las finanzas conductuales que postulan que los ajustes deben estar guiados por el arbitraje del precio de los activos y la maximización de la rentabilidad en un mundo de libre circulación de capitales. De hecho, la influencia de esta ideología va más allá del sector financiero e influye, por ejemplo, en el diseño de nuevas normas contables para las pequeñas empresas o las administraciones públicas (por ejemplo, las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público o IPSAS), como si fuera natural, e incluso deseable, que las prácticas contables de todas las organizaciones económicas de un país den prioridad a responder a las necesidades de información de los inversores financieros (Baud y Chiapello, 2017); Chiapello, 2016).

En sexto lugar, la presunción *prima facie* de que las crisis financieras pueden servir para contener el poder de las finanzas y ayudar a revertir la tendencia subyacente a la desigualdad no resiste un examen a fondo. Aunque pueden observarse algunos casos de pérdidas de riqueza y, por lo tanto, caídas en el valor de los activos en comparación con los ingresos agregados, y a pesar de las preocupaciones sobre la falta de regulación financiera entre los expertos y el público, lo que finalmente parece prevalecer es la intención de devolver el sistema financiero a su *modus operandi* anterior a la crisis. Así pues, las medidas de políticas tienden a favorecer una mayor concentración y a reforzar el papel omnipresente del sector financiero. Como resultado, los gobiernos se han visto más limitados que en los anteriores períodos de bonanza. El sector financiero no está al servicio de la economía real, sino todo lo contrario. El empleo y los salarios sufren las consecuencias, a menudo permanentes. Los pobres son los más afectados por los ajustes de mercado y las políticas económicas regresivas; hay un efecto de causalidad acumulativa, de modo que la recuperación para quienes se encuentran en la parte

de abajo de la escala de ingreso no suele ser tan rápida como para quienes se encuentran arriba. El resultado es el agravamiento de la desigualdad.

En séptimo lugar, la evidencia empírica indica que cuando tiende a crecer la desigualdad de los ingresos, las crisis financieras son más frecuentes y generalizadas. Esto se debe a la insuficiencia relativa de la demanda, como resultado de que los ingresos de los que están en la parte inferior de la escala (y en gran parte de los que están en el medio) no siguen el ritmo del crecimiento del ingreso agregado. Así pues, los que obtienen ganancias tienden a desviar la inversión hacia la innovación financiera orientada a buscar nuevas formas de extracción de rentas. Por lo tanto, la distribución regresiva del ingreso promovida por las políticas neoliberales supone un incentivo perverso que incita a asumir mayores riesgos financieros, y las operaciones de riesgo tienden a propagarse al conjunto de la economía mundial. De este modo, las reacciones de inestabilidad financiera en una parte del mundo se transmiten frecuentemente a otras partes.

Estas conclusiones reflejan ampliamente la situación actual del sistema financiero mundial. La continuación de los procesos de financiarización, junto con la intensificación de la desigualdad, aumenta la probabilidad de que se repitan las crisis financieras. Para que estas tendencias cambien en una dirección más inclusiva y sostenible, es preciso adoptar medidas de política en diversos frentes.

A continuación, se esbozan algunas orientaciones esenciales acerca de las políticas necesarias para efectuar el cambio, mientras que en el último capítulo del presente *Informe* se presentan recomendaciones más completas sobre políticas.

- Las políticas deben influir en la distribución primaria del ingreso para contener la creciente participación de los beneficios en el ingreso nacional, que se traduce en desigualdad de la riqueza financiera. Esto puede lograrse mediante políticas laborales y de empleo proactivas, como la introducción de unos salarios mínimos que conlleven niveles de vida aceptables, junto con aumentos de la masa salarial vinculados al crecimiento medio de la productividad³⁵. La acción gubernamental debe contribuir al empleo y apoyar el gasto social y en infraestructura.
- Las políticas redistributivas deberían incluir una tributación progresiva y transferencias

(Kohler, 2015). El efecto neto del aumento de la recaudación fiscal y del gasto social puede tener efectos multiplicadores importantes en la demanda agregada, el empleo y el progreso técnico.

- Es necesario limitar el poder económico y político del sector financiero. El sistema financiero debería ser más pequeño y estar menos apalancado, y debería centrarse más en satisfacer las necesidades crediticias de la economía real (Bair, 2014; Wolf, 2015). Las instituciones que son “demasiado grandes para quebrar” y “demasiado grandes para ser enjuiciadas” representan una amenaza para las sociedades estables e inclusivas. Por lo tanto, los responsables políticos deben considerar la posibilidad de fragmentar los bancos e imponer que los socios de los bancos de inversión asuman una responsabilidad ilimitada (Shirreff, 2016). En términos más generales, se necesitan normas más inteligentes (Persaud, 2015).
- Los bancos de propiedad pública pueden ayudar a subordinar los fines de lucro a fines sociales y fomentar el crédito para la creación de empleo y la inversión. También pueden ayudar a mejorar los flujos de información que se necesitan para promover regulaciones que sigan el ritmo de las innovaciones.
- Ha de considerarse la posibilidad de establecer un control de capitales (*TDR 2015*; Reddy, 2013) cuando sea necesario a nivel nacional. Ahora bien, debe ir acompañado de otras reformas para influir en la estructura, el tamaño y la gobernanza de los bancos que operan a nivel internacional. ■

Notas

- 1 Véanse Duménil y Lévy, 2001; Crotty, 2003; Epstein, 2005; Krippner, 2005; y el capítulo VI del presente *Informe*.
- 2 Son ejemplos de ese enfoque Crotty, 2003; Foster y McChesney, 2012; Lapavistas, 2013; Patnaik, 2003; Smith, 2011.
- 3 Son ejemplos de este enfoque Galbraith, 2012 y 2014; Kindleberger, 2000; Plender, 2015; Turner, 2016a y 2016b; Smith, 2011; Stiglitz, 2012; Taylor, 2010.
- 4 Aunque Minsky consideraba que la regulación y la solidez institucional eran indispensables para controlar la inestabilidad financiera, también observaba con prudencia las motivaciones psicológicas y las limitaciones institucionales (véanse también Galbraith (Sr.), 1994; Shiller, 2005; Turner, 2016a). Según Minsky (1986: 220), uno de los factores causantes del crecimiento excesivamente rápido de las invenciones financieras es el hecho de que “los innovadores de éxito ganan fortunas y se son halagados por sus imitadores”. Los inversores innovan para eludir la regulación y ampliar las oportunidades de obtener beneficios, asumiendo cada vez mayores riesgos y esperando ser rescatados si fracasan.
- 5 Algunos expertos (Turner, 2016a); D’Arista, 2009) han observado que los grandes beneficios financieros se deben en gran medida a la “alquimia” y a novedades tales como la subvención cruzada entre operaciones comerciales y banca minorista, una elevada tasa de apalancamiento, las garantías de depósito y el apoyo del sector público (véanse también Bair, 2014; Haldane, 2014; Kay, 2015; King, 2016).
- 6 Sheila Bair, Presidenta de la Corporación Federal de Garantía de Depósitos de los Estados Unidos de 2006 a 2011, al ser preguntada en una mesa redonda sobre la regulación financiera si los bancos dirigían efectivamente el proceso de reforma, convino en que parecían hacerlo (Bair, 2014: 133). Véanse también Johnson y Kwak, 2011; Plender, 2015; Shirreff, 2016; Smith, 2011; House of Commons Treasury Committee, 2010.
- 7 Véase en UNCTAD (2012) un breve análisis de los efectos indirectos que han tenido a nivel mundial los experimentos de expansión cuantitativa llevados a cabo por los principales bancos centrales después de la crisis de 2008-2009. Dichos efectos se extendieron a las condiciones del mercado (correlación entre las distintas clases de activos) y el comportamiento de las carteras (la aceptación o el rechazo de riesgos, comportamiento gregario), y limitaron aún más la eficacia de las políticas internas.
- 8 Los resultados de los distintos países no son necesariamente comparables, dado que no se dispone de datos uniformes (véanse, por ejemplo, IMF, 2008 e IMF, 2016).
- 9 En su lugar, algunos autores han utilizado el valor añadido de las empresas financieras, presentado generalmente en las cuentas institucionales que forman parte de las normas de cuentas nacionales. Ahora bien, esos autores señalan las limitaciones que impiden utilizarlo como indicador general de la

- financiarización (por ejemplo, Turner, 2016b; Polanyi-Levitt, 2013). Haldane (2010) hace un análisis exhaustivo de los límites que presenta la utilización del valor añadido de las sociedades financieras para medir el tamaño del sector financiero. Otros han puesto de relieve la creciente “financiarización del sector empresarial no financiero” (Milberg y Winkler, 2010), así como la constante propagación de la financiarización en sectores más amplios de la administración pública, la sociedad y el medio ambiente (Brown y otros, 2015).
- 10 Complementariamente, se extrae información adicional de las estadísticas de distribución geográfica de la actividad bancaria elaboradas por el Banco de Pagos Internacionales.
 - 11 Según Charles Goodhart (House of Commons Treasury Committee, 2010: Ev.2), el hecho de que las grandes entidades financieras resulten “demasiado importantes para quebrar” se debe a que “en vida son internacionales y cuando mueren se vuelven nacionales”.
 - 12 Para la mayoría de los países desarrollados se dispone de datos más completos que para los países en desarrollo, lo que dificulta la comparación entre unos y otros. Por ejemplo, la mayoría de los países en desarrollo no detallan todos los componentes de “otras sociedades financieras”, y solo unos pocos indican los componentes de las “sociedades depositarias” o registran “los derechos de cobro frente a otras entidades financieras no bancarias”. Por otra parte, en los países de la eurozona, hay interrupciones en las series de “reservas del banco central” y de “activos extranjeros” debido a los cambios institucionales que supuso la creación del euro. Con todo, ninguna de esas diferencias puede explicar los niveles tan sumamente dispares registrados en esos grupos de economías.
 - 13 En la clasificación de los cinco mayores bancos no están incluidas las entidades financieras no bancarias y las entidades de la banca paralela. Sin embargo, en países como los Estados Unidos, las mayores entidades financieras no son necesariamente bancos, como muestra el auge de BlackRock, un fondo especulativo que en 2017 gestionaba 5 billones de dólares de activos, superando a los mayores bancos estadounidenses (véase, por ejemplo, Schatzker, 2017).
 - 14 La mayor parte de los bancos de las economías en desarrollo han tenido una elevada exposición a pasivos en divisas, en promedio alrededor del 90% del total, sin que haya habido grandes variaciones en los últimos años (véase la base de datos Locational Banking Statistics del Banco de Pagos Internacionales).
 - 15 El bajo nivel de las cifras observadas en algunos países en desarrollo, como la India, puede explicarse por la persistencia del carácter informal de muchas operaciones financieras (Ghosh y otros, 2012).
 - 16 El valor razonable se define como el importe por el cual se puede enajenar un activo o satisfacer una obligación en una transacción independiente realizada entre partes informadas y dispuestas a negociar. La contabilidad basada en el valor razonable se aplica a los activos y pasivos distintos de los instrumentos de deuda, que tienen como finalidad exclusiva recaudar flujos de efectivo contractuales (valorados al costo de amortización). Véanse Kumhof y otros (2015) para un repaso de la literatura tradicional y la sección C (párrafo introductorio) y C.1 (*supra*) para un repaso de los autores que relacionan ambos fenómenos.
 - 18 Según Laeven y Valencia (2008), en una crisis bancaria sistémica, los sectores empresariales y financieros de un país registran un gran número de cesaciones de pagos y las entidades financieras y las empresas encuentran enormes dificultades de amortización de los contratos. Como resultado, los préstamos morosos aumentan bruscamente y la mayor parte del capital agregado del sistema bancario se agota. Esta situación puede ir acompañada de una depreciación de los activos (como los precios de las acciones y de los bienes inmuebles) después de los bruscos aumentos de los precios antes de la crisis, fuertes subidas de los tipos de interés reales y una desaceleración o reversión de los flujos de capital. En algunas ocasiones, la crisis es desencadenada por la retirada de depósitos bancarios, aunque en la mayoría de los casos se debe a una toma de conciencia general de las dificultades que atraviesan las entidades financieras de importancia sistémica.
 - 19 *El ingreso neto (o ingreso disponible)* se calcula deduciendo los impuestos directos sobre la renta (del trabajo o el capital) y las transferencias directas (como la protección social), que suelen tener por objeto reducir la desigualdad del *ingreso de mercado (o bruto)*. Las medidas de políticas, como las subvenciones indirectas (por ejemplo, para las energías verdes) o los impuestos indirectos (por ejemplo, los impuestos regresivos sobre el valor añadido aplicados al consumo, una tasa Tobin progresiva sobre las transacciones financieras) influyen en el *ingreso después de impuestos*, mientras que las transferencias en especie (por ejemplo, los servicios públicos de educación o

- atención de la salud) determinan el *ingreso final* (Kohler, 2015).
- 20 Es posible estimar la desigualdad de ingresos personales utilizando dos fuentes de información distintas, aunque ambas presentan limitaciones. Se dispone de datos sobre la desigualdad de ingresos provenientes de encuestas de un gran número de países, que proporcionan estimaciones de los ingresos netos (después del pago de impuestos y transferencias) o del consumo de los hogares. Suelen subestimar la desigualdad, porque los ingresos más altos están infrarrepresentados en las muestras y aglutinados con la máxima calificación en las encuestas; esto significa que, en vez de indicar el nivel exacto de los mayores ingresos, las encuestas los clasifican como una única categoría máxima, por ejemplo “más de 1 millón de dólares de los Estados Unidos” (Alvaredo, 2010). La base World Wealth and Income Database (<http://wid.world>) incluye datos fiscales no truncados de un número reducido de países desarrollados y en desarrollo, pero todavía no presenta datos de ninguna economía en transición. Ofrece una imagen más precisa de la distribución del ingreso en el segmento más alto (antes de impuestos), pero no ha podido resolver el problema de la ausencia de declaración a las autoridades tributarias y la evasión fiscal, que ha crecido rápidamente en los últimos decenios (Palan y otros, 2009; Zucman, 2013; Alstadsaeter y otros, 2017). Por consiguiente, la mayoría de los datos de que se dispone tienden a subestimar el alcance real de la desigualdad de ingreso y riqueza.
- 21 Las medidas relativas, como la ratio de Palma o la brecha entre el ingreso medio más alto y el más bajo presentan la ventaja de destacar las variaciones entre los grupos de ingreso que tradicionalmente más fluctúan y agrandan las disparidades de ingreso, mientras que los índices de Gini son más sintéticos y no ofrecen esa información.
- 22 De los 147 episodios identificados por Laeven y Valencia (2012), 56 no estaban respaldados por un número suficiente de fuentes originales de estimaciones de desigualdad de ingresos de la base de datos del GCIP (Lahoti y otros, 2014). A pesar de los intentos de mejorar la calidad y la comparabilidad de los datos sobre la distribución del ingreso (por ejemplo, Conceição y Galbraith, 2000; Solt, 2009; Lahoti y otros, 2014), persiste una limitación fundamental, ya que muchos países en desarrollo no comenzaron a realizar sus encuestas de ingreso hasta el decenio de 1980, o incluso más tarde. Por consiguiente, no es posible estudiar las variaciones en la desigualdad en torno a todas las crisis financieras desde el decenio de 1970.
- 23 La desigualdad entre los segmentos de ingreso puede medirse en valores absolutos (brecha de ingresos en términos monetarios) o en valores relativos (ratio de participación en el ingreso, como la ratio de Palma). La primera opción es la utilizada en el gráfico 5.3. Utilizando la segunda se obtiene una proporción ligeramente menor de episodios de aumento de la desigualdad en el período previo a las crisis financieras (75% en lugar del 85%), porque la brecha de ingreso puede aumentar aun cuando la ratio de participación en el ingreso disminuya, en función de los niveles de ingreso iniciales. No obstante, la participación después de las crisis financieras no varía (65%).
- 24 Debido a las particulares circunstancias políticas y a la recesión económica inusualmente profunda que afectó a todos los segmentos de ingreso de las economías en transición durante su transformación en economías de mercado, además de las limitaciones de datos disponibles (véase la nota 20), los episodios de crisis financieras de estas economías no se tienen en cuenta en el resto del análisis empírico.
- 25 Al calificar la reciente crisis financiera mundial de crisis de las hipotecas de alto riesgo se culpa erróneamente de la crisis a la demanda por los hogares menos pudientes de los Estados Unidos de formas de intermediación financiera básica que respondieran a sus patrones de gasto (como las hipotecas sobre viviendas respaldadas por unos futuros ingresos estancados o en disminución).
- 26 En los gráficos elaborados con datos de la base GPM de las Naciones Unidas, que se limita a 40 países, la muestra de episodios de crisis se reduce aún más en comparación con los gráficos basados en datos de Laeven y Valencia, 2012 y el GCIP, 2016.
- 27 Además de en China, solo se observa una disminución de la deuda privada en unos pocos casos atípicos en el período previo a las crisis financieras. El Brasil en 1994 y la Argentina en 1995 acababan de salir de una crisis financiera anterior (en 1990 y 1989, respectivamente), y la Argentina en 1989 acababa de atravesar varias recesiones económicas, lo que explica por qué estos países experimentaron un desendeudamiento privado.
- 28 Véase Cornford (2016) para una revisión crítica de los distintos enfoques relativos a la evaluación de los costos macroeconómicos de las crisis financieras, especialmente los propuestos más recientemente por el Banco de Pagos Internacionales.

- 29 En la Argentina después de 2001, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados constituyó un claro ejemplo de intervención pública eficaz de carácter expansivo (Kostzer, 2008). En cambio, el Ecuador después de 1999, que también es un caso aislado en el cuadrante noroccidental del gráfico 5.8, no adoptó una política de expansión fiscal redistributiva. Hubo un aumento significativo de la inversión del sector público en comparación con los diez años anteriores de inestabilidad financiera y débil desempeño económico, pero ese aumento fue impulsado sobre todo por ganancias inesperadas en el sector exportador de petróleo. Y, si bien la desigualdad medida por la ratio de Palma disminuyó, la brecha de ingresos en realidad aumentó (véase el gráfico 5.6).
- 30 Recordando las notas 19 y 20, la disminución de la desigualdad del ingreso neto observada en el Reino Unido puede explicarse por un aumento del umbral de exención fiscal, de 1.000 a 11.000 libras esterlinas a principios de 2010, lo que redujo los impuestos directos de los hogares más pobres, como se refleja en la medición de la desigualdad utilizada en el gráfico 5.8. En cambio, las medidas de austeridad aplicadas posteriormente, especialmente la reducción de las transferencias en efectivo, solo se reflejan imperfectamente en esta medida. Es importante destacar que la desigualdad de patrimonio sigue estando por encima de su nivel anterior a la crisis.
- 31 Grecia puede considerarse una ligera excepción a esta pauta general, en parte porque su crisis no fue provocada principalmente por la deuda privada nacional, y en parte porque la lentitud de la recuperación de los ingresos del sector privado en el marco de una recesión prolongada ha provocado un aumento del endeudamiento para mantener el gasto.
- 32 La Argentina (2001) fue una excepción a esta pauta, ya que las políticas de apoyo al empleo y al ingreso de los hogares ayudaron a reducir significativamente la desigualdad sin tener que recurrir a un aumento de la deuda del sector privado (Galbraith, 2012). Otros países en desarrollo, como Filipinas, Malasia y Tailandia, también mostraron una disminución de la desigualdad tras la crisis financiera asiática. Sin embargo, esta evaluación se basa en datos de encuestas truncados (véase la nota 20) y se contradice con los datos fiscales disponibles, como en el caso de Malasia, donde el 1% de la población con los ingresos más elevados aumentó aproximadamente un punto porcentual después de 1997.
- 33 Plender (2015) describe en detalle los miles de páginas de compleja reglamentación propuesta por muchos de los grandes organismos reguladores.
- 34 Véanse, por ejemplo, Duhon (2012) y Golin y Delhaise (2013), que describen la expansión de los mercados de crédito y el funcionamiento de los departamentos de contratación de los bancos.
- 35 Como ya se ha expuesto en anteriores ediciones del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (por ejemplo, *TDR 2013* y *TDR 2016*), la objeción habitual de que no se debe proteger los salarios mínimos ni permitir el crecimiento de las rentas del trabajo a la par de la productividad es que con ello tienden a reducirse los beneficios, lo que desalienta la inversión. Sin embargo, si tanto las políticas sociales como las de infraestructura funcionan en conjunción con las de distribución, el progreso técnico, más que la contención salarial, se convierte en el principal motor de las ganancias (véase también Galbraith, 2012).

Bibliografía

- Abbott P and Tarp F (2011). Globalization crises, trade, and development in Vietnam. Working Paper No. 2011/20, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Admati AR and Hellwig M (2013). *The Bankers' New Clothes: What's Wrong with Banking and What to Do about It*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Akyüz Y (2011). *The Management of Capital Flows in Asia*. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y (2012). *Financial Crisis and Global Imbalances: A Development Perspective*. Geneva, South Centre.
- Akyüz Y (2013). Developing countries after the financial crisis: Waving or drowning? *Economic and Political Weekly*, 48(37): 36–44.
- Alstadsaeter A, Johannesen N and Zucman G (2017). Tax evasion and inequality. Available at: <https://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017.pdf>.
- Alvaredo F (2010). A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient. Discussion Paper No. 8071, Center for Economic Policy and Research, London.
- Bair S (2014). Everything the IMF wanted to know about financial regulation and wasn't afraid to ask. In:

- Akerlof GA, Blanchard O, Romer D and Stiglitz JE, eds. *What Have We Learned? Macroeconomic Policy After the Crisis*. Cambridge, MA, MIT Press: 129–134.
- Baker C (2003). Opportunity and danger: Globalization, states and politics in 1990s' Asia. In: Ghosh J, and Chandrasekhar CP, eds. *Work and Well-Being in the Age of Finance*. New Delhi, Tulika Books: 561–578.
- Baud C and Chiapello E (2017). Understanding the disciplinary aspects of neoliberal regulations: The case of credit-risk regulation under the Basel Accords. *Critical Perspectives on Accounting*, 46: 3–23.
- Borio C (2012). The financial cycle and macroeconomics: What have we learnt? BIS Working Papers No 395, Bank for International Settlements, Basel.
- Boyer R (2009). Feu le régime d'accumulation tiré par la finance: La crise des subprimes en perspective historique. *Revue de la Régulation*, 5(1): 2–34.
- Brown A, Veronese Passarella M and Spencer D (2015). The nature and variegation of financialisation: A cross-country comparison. Working Paper Series No. 127, Financialisation, Economy, Society and Sustainable Development (FESSUD), Leeds.
- Chandrasekhar CP (2007). Continuity or change? Finance capital in developing countries a decade after the Asian Crisis. *Economic and Political Weekly*, 42(50): 36–44.
- Chandrasekhar CP (2010). Learning from the crisis: Is there a model for global banking? In: Jomo KS, ed. *Reforming the International Financial System for Development*. New York, NY, Columbia University Press: 271–295.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2013). The Asian financial crisis, financial restructuring and the problem of contagion. In: Wolfson MH and Epstein GA, eds. *The Handbook of the Political Economy of Financial Crises*. Oxford and New York, Oxford University Press: 311–325.
- Chiapello E (2016). How IFRS contribute to the financialization of capitalism. In: Bensadon D and Praquin N, eds. *IFRS in a Global World: International and Critical Perspectives on Accounting*. Cham, Springer International Publishing Switzerland: 71–84.
- Claessens S and Perotti E (2007). Finance and inequality: Channels and evidence. *Journal of Comparative Economics*, 35(4): 748–773.
- Cobham A, Schlogl L and Sumner A (2015). Inequality and the tails: The Palma proposition and ratio revisited. Working Paper No. 143, United Nations, Department of Economics and Social Affairs (UN DESA), New York, NY.
- Coibion O, Gorodnichenko Y, Kudlyak M and Mondragon J (2016). Does greater inequality lead to more household borrowing? New evidence from household data. Working Paper No. 2016-20, Federal Reserve Bank of San Francisco, San Francisco, CA.
- Conceição P and Galbraith JK (2000). Constructing long and dense time-series of inequality using the Theil Index. *Eastern Economic Journal*, 26(1): 61–74.
- Cornford A (2012). Notes on GATS rules for international trade in banking services. Presentation at a public forum at the World Trade Organization, Geneva, 26 September.
- Cornford A (2016). New in-house estimates of the impact of the Basel Capital Framework. IDEAs. Available at: <http://www.networkideas.org/featured-articles/2016/12/new-in-house-estimates-of-the-impact-of-the-basel-capital-framework/> (accessed on 24 April 2017).
- Cripps F, Izurieta A and Singh A (2011). Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: The state of the world economy and future policies. *Development and Change*, 42(1): 228–261.
- Crotty J (2003). Structural contradictions of current capitalism: A Keynes-Marx-Schumpeter analysis. In: Ghosh J and Chandrasekhar CP, eds. *Work and Well-Being in the Age of Finance*. New Delhi, Tulika Books: 24–51.
- D'Arista J (2009). Setting an agenda for monetary reform. Working Papers No. 190, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Davies JB, Sandström S, Shorrocks A and Wolff EN (2011). The level and distribution of global household wealth. *The Economic Journal*, 121(551): 223–254.
- Delhaise P and Beckerling L (1998). *Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems*. Sussex, John Wiley & Sons Inc.
- Diaz-Alejandro C (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, 19(1-2): 1–24.
- Duhon T (2012). *How the Trading Floor Really Works*. Sussex, John Wiley & Sons.
- Duménil G and Lévy D (2001). Costs and benefits of neoliberalism: A class analysis. *Review of International Political Economy*, 8(4): 578–607.
- Duménil G and Lévy D (2004). *Capital Resurgent: Roots of the Neoliberal Revolution*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Eaton C, Habinek J, Goldstein A, Dioun C, García Santibáñez Godoy D and Osley-Thomas R (2016). The financialization of US higher education. *Socio-Economic Review*, 14(3): 507–535.

- Eatwell J (2012). The transformation of international financial markets and the future of the eurozone. AUGUR Project, final report. Available at: http://www.augurproject.eu/IMG/pdf/Financial_markets-2.pdf (accessed 22 May 2017).
- Epstein GA (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Felkerson JA (2012). A detailed look at the Fed's crisis response by funding facility and recipient. Public Policy Brief No. 123, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Flassbeck H (2007). Wage divergences in Euroland: Explosive in the making. In: Bibow J, and Terzi A, eds. *Euroland and the World Economy: Global Player or Global Drag?* London, Palgrave Macmillan: 43–52.
- Flassbeck H and Lapavitsas C (2013). The systemic crisis of the euro – true causes and effective therapies. Available at: <http://www.rosalux.de/publication/39478/the-systemic-crisis-of-the-euro-true-causes-and-effective-therapies.html> (accessed 25 May 2016).
- Foster JB and McChesney RW (2012). *The Endless Crisis. How Monopoly Finance Capital Produces Stagnation and Upheaval from the US to China*. New York, NY, Monthly Review Press.
- FSF (2009). Report of the Financial Stability Forum on Addressing Procyclicality in the Financial System, April. Available at: http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_0904a.pdf.
- Galbraith JK (Sr.) (1994). *A Short History of Financial Euphoria*. New York, NY, Penguin.
- Galbraith JK (2012). *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just Before the Great Crisis*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Galbraith JK (2014). *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*. New York, NY, Simon and Schuster.
- Ghosh J, Chandrasekhar CP and Patnaik P (2017). *Demonetisation Decoded: A Critique of India's Currency Experiment*. New York, NY, Routledge Taylor and Francis.
- Ghosh S, Gonzalez del Mazo I and Ötker-Robe İ (2012). Chasing the shadows: How significant is shadow banking in emerging markets? World Bank, *Economic Premise* (88): 1–7.
- Gil-Diaz F (1998). The origin of Mexico's 1994 financial crisis. *Cato Journal*, 17(3): 303–313.
- Goda T and Lysandrou P (2014). The contribution of wealth concentration to the subprime crisis: A quantitative estimation. *Cambridge Journal of Economics*, 38(2): 301–327.
- Goda T, Onaran Ö and Stockhammer E (2014). A case for redistribution? Income inequality and wealth concentration in the recent crisis. CIEF Working Paper No. 14-17, EAFIT University, Medellin.
- Golin J and Delhaise P (2013). *The Bank Credit Analysis Handbook: A Guide for Analysts, Bankers and Investors* (2nd edition). Singapore, John Wiley & Sons.
- Goodhart CAE (2007). Replacing the Stability and Growth Pact? In: Bibow J, and Terzi A, eds. *Euroland and the World Economy: Global Player or Global Drag?* London, Palgrave Macmillan: 135–153.
- Griffith-Jones S (2001). Causes and lessons of the Mexican peso crisis. In: Griffith-Jones S, Montes MF, and Nasution A, eds. *Short-Term Capital Flows and Economic Crises*. Oxford and New York, Oxford University Press: 144–172.
- Haldane AG (2010). The contribution of the financial sector: Miracle or mirage? Speech at The Future of Finance Conference, Bank of England, London, 14 July. Available at: <http://www.bis.org/review/r100716g.pdf>.
- Haldane AG (2014). On being the right size. *The Journal of Financial Perspectives*, 2(1): 13–25.
- House of Commons Treasury Committee (2010). *Too Important to Fail - Too Important to Ignore*. Ninth Report of session 2009-10, vol. 2: Oral and written evidence. London, The Stationery Office.
- ILO (2014). *World Social Protection Report 2014-15*. Geneva, International Labour Office.
- IMF (2008). *Monetary and Financial Statistics: Compilation Guide*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- IMF (2016). *Monetary and Financial Statistics Manual and Compilation Guide*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Irvin G and Izurieta A (2011) Fundamental flaws in the European Project. *Economic and Political Weekly*, 46(32): 14–16.
- Johnson S and Kwak J (2011). *13 Bankers: The Wall Street Takeover and the Next Financial Meltdown*. New York, NY, Vintage.
- Jomo KS (2007). Financial liberalisation, crises and the role of capital controls: The Malaysian case. *Economic and Political Weekly*, 42(50): 73–78.
- Kalecki M (1965). *Theory of Economic Dynamics: An Essay on Cyclical and Long-Run Changes in Capitalist Economy*. New York and London, Modern Reader Paperbacks.
- Kay J (2015). *Other People's Money: Masters of the Universe or Servants of the People?* London, Profile Books.

- Keynes JM ([1936], 1997). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. New York, NY, Prometheus Books.
- Kindleberger CP (2000). *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises* (4th edition). New York, NY, John Wiley & Sons.
- King M (2016). *The End of Alchemy: Money, Banking and the Future of the Global Economy*. New York, NY, W.W. Norton & Company.
- Kohler P (2015). Redistributive policies for sustainable development: Looking at the role of assets and equity. Working Paper No. 139, United Nations, Department of Economics and Social Affairs, New York, NY.
- Kostzer D (2008). Argentina: A case study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the Employment Road to Economic Recovery. Working Paper No. 534, Levy Economics Institute of College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Kregel JA (1998). East Asia is not Mexico: The difference between balance of payments crises and debt deflations. In: Jomo KS, ed. *Tigers in Trouble: Financial Governance, Liberalization and Crises in East Asia*. London, Zed Books: 44–62.
- Kregel JA (2014). *Economic Development and Financial Instability: Selected Essays*. London and New York, Anthem Press.
- Krippner GR (2005). The financialization of the American economy. *Socio-Economic Review*, 3(2): 173–208.
- Kumhof M, Rancière R and Winant P (2015). Inequality, leverage, and crises. *American Economic Review*, 105(3): 1217–1245.
- Kyung-Sup C (2007). The end of developmental citizenship? Restructuring and social displacement in post-crisis South Korea. *Economic and Political Weekly*, 42(50): 67–72.
- Laeven L and Valencia F (2008). Systemic banking crises: A new database. Working Paper No. 08/224, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Laeven L and Valencia F (2012). Systemic banking crises database: An update. Working Paper No. 12/163, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Lahoti R, Jayadev A and Reddy SG (2014). The Global Consumption and Income Project (GCIP): An overview. Working Paper No. 02/2014, New School for Social Research, New York, NY.
- Lapavistas C (2013). *Profiting Without Producing. How Finance Exploits Us All*. London and New York, Verso.
- Lavinias L (2017). *The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox*. London, Palgrave Macmillan.
- Lee KS (2011). *The Korean Financial Crisis of 1997: Onset, Turnaround, and Thereafter*. Washington, DC, World Bank and the Korea Development Institute.
- Lysandrou P (2011a). Global inequality as one of the root causes of the financial crisis: A suggested explanation. *Economy and Society*, 40(3): 323–344.
- Lysandrou P (2011b). The primacy of hedge funds in the subprime crisis. *Journal of Post Keynesian Economics*, 34(2): 225–254.
- Messer-Davidow E (2017). Investing in college education: Debtors, bettors, lenders, brokers. *Humanities, Special Issue*, 6(2): 20.
- Milberg W and Winkler D (2010). Financialisation and the dynamics of offshoring in the USA. *Cambridge Journal of Economics*, 34(2): 275–293.
- Minsky HP (1963). *Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance* (reprinted 1982). Armonk, NY, Routledge.
- Minsky HP ([1975], 2008). *John Maynard Keynes*. New York, NY, McGraw-Hill Education.
- Minsky HP (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, CT, Yale University Press.
- Milanovic B (2010). *The Haves and the Have-Nots: A Brief and Idiosyncratic History of Global Inequality*. Philadelphia, PA, Basic Books.
- Palan R, Murphy R and Chavagneux C (2009). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Palma JG (2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “Inverted-U”: The share of the rich is what it’s all about. Working Papers in Economics No. 1111. Cambridge, University of Cambridge.
- Pasinetti LL ([1974], 1979). *Growth and Income Distribution: Essays in Economic Theory*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Patnaik P (2003). *The Retreat to Unfreedom. Essays on the Emerging World Order*. New Delhi, Tulika Books.
- Patnaik P (2007). Financial crises, reserve accumulation and capital flows. *Economic and Political Weekly*, 42(50): 45–51.
- Patnaik P (2010). The diffusion of activities. *Economic and Political Weekly*, 45(10): 40–45.
- Persaud A (2015). *Reinventing Financial Regulation. A Blueprint for Overcoming Systemic Risk*. New York, NY, Apress.
- Phongpaichit P and Baker C (2007). Thai capital after the Asian crisis. *Economic and Political Weekly*, 42(50): 58–66.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Plender J (2015). *Capitalism: Money, Morals and Markets*. London, Biteback Publishing.
- Polanyi Levitt K (2013). *From the Great Transformation to the Great Financialization: On Karl Polanyi and Other Essays*. London, Zed Books.

- Ramli R and Nuryadin P (2007). Ten years after: Impact of monetarist and neoliberal solutions in Indonesia. *Economic and Political Weekly*, 42(50): 79–88.
- Reddy YV (2013). *Economic Policies and India's Reform Agenda: New Thinking*. New Delhi, Orient BlackSwan.
- Schatzker E (2017). Can a man responsible for \$5 trillion convince you he's not powerful? Bloomberg. Available at: <https://www.bloomberg.com/features/2017-blackrock-larry-fink-interview/> (accessed 30 May 2017).
- Schularick M and Taylor AM (2012). Credit booms gone bust: Monetary policy, leverage cycles, and financial crises, 1870–2008. *American Economic Review*, 102(2): 1029–1061.
- Shiller RJ (2005). *Irrational Exuberance*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Sheng A (2009). *From Asian to Global Financial Crisis: An Asian Regulator's View of Unfettered Finance in the 1990s and 2000s*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Shirreff D (2016). *Break up the Banks! A Practical Guide to Stopping the Next Global Financial Meltdown*. Brooklyn and London, Melville House Publishing.
- Smith Y (2011). *ECONned: How Unenlightened Self Interest Undermined Democracy and Corrupted Capitalism*. New York, NY, St. Martin's Griffin.
- Solt F (2009). Standardizing the World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 90(2): 231–242.
- Stiglitz JE (2003). *Globalization and Its Discontents*. New York, NY, W.W. Norton & Company.
- Stiglitz JE (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton & Company.
- Stockhammer E (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, 28(5): 719–741.
- Stockhammer E (2011). Neoliberalism, income distribution and the causes of the crisis. In: Arestis P, Sobreira R and Oreiro JL, eds. *The Financial Crisis: Origins and Implications*. London, Palgrave Macmillan: 234–258.
- Storm S (2016). What is missing in Flassbeck & Lapavistas. Available at: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/what-is-missing-in-flassbeck-lapavistas> (accessed 28 April 2017).
- Taylor L (1993). *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution, and Growth in the Developing World*. Cambridge, MA, MIT Press.
- Taylor L (2010). *Maynard's Revenge: The Collapse of Free Market Macroeconomics*. Cambridge, MA, and London, Harvard University Press.
- Turner A (2016a). *Between Debt and the Devil: Money, Credit, and Fixing Global Finance*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Turner A (2016b). Economies and the banks. In: Skidelsky R and Craig N, eds. *Who Runs the Economy? The Role of Power in Economics*. London, Springer Nature: 87–100.
- UNCTAD (2011). *Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. United Nations. New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). Background note: The rising sea of global financial markets. Contribution to the G20 Framework Working Group for the Discussion on Spillovers. Available at: http://unctad.org/en/Docs/webgds2013_g20d04_en.pdf.
- UNCTAD (TDR 1986). *Trade and Development Report, 1986*. United Nations publication. Sales No. E.86.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1993). *Trade and Development Report, 1993*. United Nations publication. Sales No. E.93.II.D.10. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- Vasudevan R (2016). Financialization, distribution and accumulation: A circuit of capital model with a managerial class. *Metroeconomica*, 67(2): 397–428.
- Wolf M (2015). The case for keeping US interest rates low. *Financial Times*, 8 September.
- Wray LR (2012). Global financial crisis: A Minskyan interpretation of the causes, the Fed's bailout, and the future. Working Paper No. 711, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Younger SD (1993). The economic impact of a foreign debt bail-out for private firms in Ecuador. *Journal of Development Studies*, 29(3): 484–503.
- Zucman G (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.

A. Introducción

Los cambios en la división internacional del trabajo, las políticas económicas elegidas, las decisiones políticas y las nuevas tecnologías ayudan a explicar el cuadro persistente de desigualdades crecientes en la distribución de los activos y los ingresos en el marco de la hiperglobalización en curso desde principios de los años ochenta. Sin embargo, para lograr un crecimiento más inclusivo a nivel mundial también es preciso comprender claramente cómo estas desigualdades se han visto fomentadas por los crecientes desequilibrios del poder económico. En el capítulo anterior se han analizado estos desequilibrios en relación con la dinámica de la financiarización; en el presente capítulo se examinan algunos cambios sistémicos en las relaciones de poder entre agentes económicos centrales del sector empresarial no financiero. Se basa en la idea de que “las instituciones importan, y mucho” (*The Economist*, 2013), y de que “el reequilibrio de poder” (Atkinson, 2015: 99) es esencial para lograr una prosperidad sostenible e inclusiva tanto a nivel nacional como internacional. En particular, se estudia de qué manera la permanente desregulación de los mercados de trabajo, de mercancías y de servicios financieros han dado lugar a cambios estructurales en las relaciones de poder entre el trabajo y el capital en las economías desarrolladas, y entre los Estados y las grandes empresas a nivel mundial.

La idea de que el análisis económico no ha prestado mucha atención a las relaciones de fuerza, y las preocupaciones específicas por los efectos estructurales del creciente dominio del mercado y la influencia política de las grandes corporaciones, no son nada nuevo. Raúl Prebisch, el primer Secretario General de la UNCTAD, sostuvo que estos efectos habían obstaculizado la convergencia económica de los países del Sur al final de la Segunda Guerra Mundial y habían inclinado sistemáticamente los beneficios

del comercio y la inversión internacionales en favor del Norte¹. Como señaló Prebisch en 1986,

A la succión de ingresos de las empresas productoras y exportadoras de bienes primarios e importadoras de manufacturas, antes de la industrialización, así como de las empresas de servicios públicos, se añadió la sangría de ingreso a través de las empresas transnacionales, al participar estas más y más en la industrialización, amparándose con frecuencia en una protección excesiva. No excluyo desde luego a las compañías bancarias y financieras. Se modificó así la composición de los grupos periféricos dominantes articulados a los centros y se tejió una urdimbre de relaciones propicias a sus intereses económicos, políticos o estratégicos (Prebisch, 1986: 198).

Estas preocupaciones han sido en gran parte ignoradas en la búsqueda obsesiva de la hiperglobalización, pero ahora vuelven a plantearse. El interés por “la ciencia de domar empresas poderosas” se puso de manifiesto en 2014, cuando el Premio del Banco Central de Suecia en Ciencias Económicas en memoria de Alfred Nobel fue concedido al economista francés Jean Tirole “por su análisis del poder y la regulación del mercado”, y por haber abordado la cuestión de que unos mercados enormemente concentrados, si “se dejan sin regular... a menudo dan resultados socialmente indeseables: precios más elevados de lo que los costos justifican, o empresas improductivas que sobreviven bloqueando la entrada de nuevas empresas más productivas”². Lo nuevo de este debate no es tanto una preocupación por las “manzanas podridas” o el uso de prácticas potencialmente abusivas por empresas aisladas; más bien es la inquietud por el hecho de que una creciente concentración del mercado en sectores importantes de la economía mundial y el mayor poder de mercado y capacidad de presión de las empresas dominantes

están creando una nueva forma de capitalismo rentista mundial que va en detrimento de un crecimiento equilibrado e inclusivo para la mayoría de la población³.

En el presente capítulo se abordan más detenidamente estas preocupaciones. En la sección B se examinan las raíces intelectuales e históricas de los debates contemporáneos sobre las rentas, los rentistas y el capitalismo rentista. Se pone de relieve el hecho de que las rentas y el comportamiento de rentistas no conciernen exclusivamente a los propietarios de activos financieros y a las estrategias de inversión financiarizadas; abarcan también las empresas no financieras que utilizan su creciente dominio del mercado y capacidad de presión para la captura del regulador. En esta sección se estima también el crecimiento de las rentas no financieras en forma de beneficios “excedentes” o “excesivos” desde 1995.

Para ello, la UNCTAD ha construido una base de datos de estados financieros consolidados de empresas no financieras que cotizan en bolsa en 56 países desarrollados y en desarrollo (base de datos EFC). En la sección C se presenta evidencia empírica de las tendencias relativas a la concentración y el poder de mercado y de las empresas no financieras. En la sección D se exploran algunos de los principales mecanismos en que se basa el rentismo de las empresas, como la utilización estratégica de los derechos de propiedad intelectual, la evasión fiscal y la proliferación de subvenciones públicas a grandes corporaciones, así como la manipulación del mercado de valores para aumentar enormemente la remuneración de los directores ejecutivos y altos ejecutivos de las empresas. La sección E termina con un breve examen de los mecanismos que facilitan y potencian la aparición de un capitalismo rentista mundial.

B. Reconsideración del capitalismo rentista

1. *Del terrateniente al depredador de empresas: orígenes y repercusiones de las rentas económicas*

En términos generales, se entiende por rentas los ingresos derivados exclusivamente de la propiedad y el control de activos, y no de una actividad empresarial innovadora o del uso productivo del trabajo. El origen de las rentas y su repercusión en la marcha general de la economía han sido objeto de algunos debates.

Una fuente de rentas económicas es la escasez natural de algunos activos o recursos económicos. El ejemplo más obvio es la tierra. Aunque la utilización de tecnología para fomentar los rendimientos agrícolas o para facilitar la extracción de depósitos minerales hará aumentar el valor de mercado de la tierra, en último término la oferta es siempre fija. Esto permite a sus propietarios obtener rentas de su uso por otras personas. El argumento de que las rentas se producen a causa de la escasez de un activo o de un recurso económico resulta menos convincente cuando estos pueden reproducirse. En este caso, determinadas aptitudes y competencias pueden escasear temporalmente en determinados lugares y mercados, pero no hay una escasez intrínseca que justifique las rentas de capital. Por este motivo, Keynes calificó al rentista financiero moderno de “inversor sin función alguna”,

que “puede obtener interés porque el capital escasea, lo mismo que el dueño de la tierra puede percibir una renta debido a que su provisión es limitada; pero mientras posiblemente haya razones intrínsecas para la escasez de tierra, no hay razones intrínsecas para la escasez de capital” (Keynes, 1936: 376).

Según la observación de Keynes, las rentas derivadas de la propiedad del capital son pues resultado de una escasez artificial, impuesta por “las reglas del juego” (es decir, los derechos de propiedad, las reglamentaciones, las disposiciones institucionales y las relaciones de poder entre las partes), que determinan quién genera unos ingresos derivados del acceso privilegiado a determinados activos, o de su control, y quién tendrá que ganarse la vida mediante una actividad empresarial tradicional u ofreciendo su trabajo. En términos más genéricos “una persona percibe una renta si obtiene unos ingresos superiores al mínimo que esta persona habría aceptado, mínimo que por lo general se define como la segunda mejor posibilidad de ingreso” (Khan y Jomo, 2000: 21). Los libros de texto de economía definen este “mínimo” en función de un modelo de renta cero de mercados perfectamente competitivos en los que no hay rentas porque no hay poder de mercado ni poder político. Otros enfoques, como en la economía clásica y en la keynesiana, cuestionan la utilidad de este modelo abstracto (de beneficio económico nulo). Ha habido

rentas a lo largo de toda la historia, pero sus formas predominantes y su peso en relación con el comportamiento productivo han ido cambiando con el tiempo juntamente con los cambios económicos y socioinstitucionales estructurales. Por lo tanto, el punto de referencia pertinente no es una idea ficticia de un mundo sin rentas ni poder, sino las condiciones institucionales y económicas anteriores caracterizadas por determinados tipos de rentas. Según esta opinión, la imagen pública del rentista ha variado a lo largo de la historia económica y ha incluido a propietarios y terratenientes, aparceros, financieros y, finalmente, altos ejecutivos y consejeros delegados de grandes corporaciones (recuadro 6.1).

La mayoría de los economistas concuerdan, por lo general, en que las rentas no son productivas. La excepción son las rentas schumpeterianas (recuadro 6.1), puesto que no se derivan de una protección reglamentaria y son, por definición, temporales. Desde un punto de vista neoclásico, las demás rentas son improductivas, ya que se deben a distorsiones de unos mercados perfectamente competitivos y eficientes. Por ejemplo, se considera que las rentas monopolistas no contribuyen a agrandar el pastel, sino a conseguir una mayor parte del mismo, y en el proceso a menudo también destruyen riqueza, por ejemplo imponiendo restricciones monopolistas a la producción (Stiglitz, 2016a). Además, el mismo acto de buscar rentas impone costos adicionales a la sociedad como consecuencia de los esfuerzos y recursos invertidos por los potenciales rentistas con el fin de llegar a percibir las rentas (Krueger, 1974).

Es famosa la frase de Keynes en que abogaba por “la eutanasia del rentista y, por consiguiente, la eutanasia del poder opresivo acumulado del capitalista para explotar el valor del capital escaso” (Keynes, 1936: 376). Keynes creía en una política monetaria de bajos tipos de interés a largo plazo que, en combinación con “una amplia socialización de la inversión” (Keynes, 1936: 378), crearía unas reservas de capital suficientemente abundantes para que no fueran viables las rentas del capital, y para garantizar el pleno empleo. Muchas de las ideas de Keynes para frenar el rentismo financiero fueron anticipadas por las políticas del *New Deal* del decenio de 1930 en los Estados Unidos (examinadas en el próximo capítulo). Medidas similares, que afectaban a la regulación del sistema bancario, el mercado de valores, las relaciones laborales y la legislación antitrust, fueron adoptadas en la mayoría de economías de Europa Occidental inmediatamente antes, durante y después de la Segunda Guerra

Mundial. El resultado fue un período de crecimiento sin precedentes (con una media de casi el 5% anual) de estas economías entre 1960 y 1980, una baja, y a menudo decreciente, desigualdad y la práctica ausencia de crisis financieras. Si bien hay diversas razones que explican los excelentes resultados obtenidos en ese período, la represión del rentismo es una de ellas.

La renovada pujanza del rentismo financiero desde entonces (*TDR 1997* y *TDR 2015*) se ha atribuido en gran medida a la eliminación de las regulaciones de los sectores bancarios y financieros, como la revocación de la Ley Glass-Steagall en los Estados Unidos en 1999. Hasta hace poco, se prestaba menos atención a la omnipresencia de un comportamiento rentista y depredador fuera del sector financiero y de estrategias financiarizadas de inversión de las empresas. Una de las consecuencias generalmente reconocidas de estas estrategias ha sido el hecho de que han favorecido sistemáticamente los rendimientos financieros a corto plazo de los accionistas institucionales, lo que ha desviado las inversiones hacia sectores y actividades que prometen beneficios rápidos a expensas de inversiones de recursos financieros a más largo plazo en actividades productivas (*TDR 2016*, cap. V). Además, estas estrategias han facilitado la expansión del poder y el dominio del mercado permitiendo a las empresas apalancarse utilizando unos resultados financieros a corto plazo y una elevada valoración de mercado para emprender, por ejemplo, fusiones y adquisiciones de manera agresiva (Lazonick, 2016). El rentismo financiero continúa desempeñando sin duda un papel central, pero el creciente poder de mercado de las grandes corporaciones ha promovido más en general una proliferación de estrategias de obtención de rentas por parte de empresas no financieras y la aparición de una nueva generación de rentistas (por ejemplo, Standing, 2016; Baker, 2015)⁴.

El rápido aumento del poder y la concentración de mercado (examinados más adelante en la sección C) es al menos en parte otro resultado de la eliminación de las medidas propias del *New Deal*, como las políticas antitrust, la regulación financiera y las políticas fiscales concebidas para lograr el pleno empleo y reforzar el poder de negociación de los trabajadores. Entre las nuevas estrategias de obtención de rentas no financieras, que florecen amparándose en un gran poder de mercado y al mismo tiempo lo refuerzan, figuran la utilización excesiva y estratégica de los derechos de propiedad intelectual para elevar los beneficios (véase la sección D.1), así como lo que Baumol (1990: 915) denominó “una

RECUADRO 6.1 Breve historia del capitalismo rentista

Los economistas clásicos franceses y británicos de los siglos XVIII y XIX consideraban que la renta era una parte del económico excedente (definido como el ingreso total o nacional que excedía de los costos de producción, incluidos los costos laborales), junto con los beneficios, los pagos de intereses y los impuestos (véase, por ejemplo, Fratini, 2016). En las fases iniciales de la Revolución Industrial en Europa, las rentas y los rentistas estaban primordialmente asociados a los ingresos derivados de la propiedad histórica de tierras y minas, herencia de épocas feudales. Los fisiócratas franceses del siglo XVIII estimaron que la renta del suelo era un ingreso atribuible tan solo al tamaño y la situación de las tierras —no a su producción— y sostuvieron que debía ser la principal fuente de impuestos, ya que los cambios en el valor de alquiler de la tierra eran resultado de la evolución de la sociedad y no de los esfuerzos de los propietarios, posición también defendida por John Stuart Mill ([1848] 1884). Los economistas políticos de principios del siglo XIX, sobre todo David Ricardo, tuvieron en cuenta la aparición de la agricultura capitalista. Los agricultores arrendatarios podían obtener “rentas diferenciales” de resultados de las diferencias naturales en la fertilidad de las tierras cultivadas, que en todo caso seguían siendo ingresos no ganados, y no fruto de la iniciativa empresarial. Pero partiendo del supuesto de que se pagaban salarios de subsistencia, las disposiciones contractuales e institucionales eran las que determinaban qué parte de la renta diferencial iba a parar al agricultor arrendatario y qué parte al propietario (Ricardo, [1817] 1962: 67-92). En el momento culminante de la Revolución Industrial europea, Karl Marx argumentó que la agricultura se había comercializado en la medida en que estaba en gran parte sujeta a las mismas presiones competitivas que experimentaban otros sectores de la economía. Por lo general, las presiones competitivas son la causa de que cualquier beneficio excedente o excesivo de las empresas de un sector acabe por ser eliminado, junto con las empresas ineficientes. Pero cuando se impide la competencia mediante obstáculos institucionales o haciendo uso del poder de mercado, los beneficios excedentes temporales pueden convertirse en rentas permanentes, y las empresas ineficientes llevar una existencia parasitaria.

Posteriormente, Schumpeter señaló que los beneficios excedentes temporales, o rentas, podían contribuir de manera importante a facilitar el progreso técnico compensando a los empresarios innovadores (a diferencia de los imitadores) por asumir riesgos y tomar iniciativas. Es importante tener en cuenta que estas rentas empresariales —en la actualidad conocidas generalmente como rentas schumpeterianas— no requieren ninguna reglamentación protectora como, por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual. Son el resultado de “pensar anticipándose a los acontecimientos”. Según Schumpeter (1942: 84-85), como los imitadores al final conseguirán recuperar su retraso, estas rentas o beneficios excedentes serán tan solo temporales.

Poco a poco las rentas derivadas de la tierra y de los depósitos minerales que debían su existencia a herencias feudales perdieron importancia, mientras que las rentas resultantes del conflicto de intereses entre los protagonistas principales de las modernas sociedades de mercado —los trabajadores, las clases medias cada vez más extensas, los financieros y los industriales— fueron más significativas. La posibilidad de que los beneficios excedentes temporales se convirtieran en rentas redistributivas duraderas dependía primordialmente de la capacidad de los modernos Estados nación y sus gobiernos elegidos para regular y gestionar los conflictos de intereses entre grupos en beneficio de la sociedad en general, a fin de que ningún grupo particular de intereses pudiera prevalecer durante mucho tiempo en su búsqueda de rentas.

Una preocupación acuciante en las fases finales de la Revolución Industrial europea fue la aparición de la concentración del mercado y del poder de los monopolios como fuente de rentas, peligro contra el que Adam Smith había alertado mucho tiempo antes. Según Smith ([1776] 1981: 267):

El interés de los empresarios siempre es ensanchar el mercado pero estrechar la competencia. La extensión del mercado suele coincidir con el interés general, pero el reducir la competencia siempre va en contra de dicho interés, y solo puede servir para que los empresarios, al elevar sus beneficios por encima de lo que naturalmente serían, impongan en provecho propio un impuesto absurdo sobre el resto de sus compatriotas. Cualquier propuesta de una nueva ley o regulación comercial que provenga de esta categoría de personas debe siempre ser considerada con la máxima precaución, y nunca debe ser adoptada sino después de una investigación prolongada y cuidadosa, desarrollada no solo con la atención más escrupulosa sino también con el máximo recelo. Porque provendrá de una clase de

hombres cuyos intereses nunca coinciden exactamente con los de la sociedad, que tienen generalmente un interés en engañar e incluso en oprimir a la comunidad, y que de hecho la han engañado y oprimido en numerosas oportunidades.

Estas preocupaciones se concretaron un siglo después en la batalla política que se libró en torno a la sociedad por acciones moderna y la característica jurídica que la define, a saber la responsabilidad limitada^a. La responsabilidad limitada de las empresas se considera hoy en día un requisito indispensable para la financiación de la inversión privada cuando existe riesgo (por ejemplo, Hansmann y Kraakman, 2001). En aquel entonces, sin embargo, el traspasar el riesgo (las responsabilidades) de los accionistas a los acreedores, los empleados y la sociedad en general se acogió con indignación y una oposición general. Su adopción en el Reino Unido fue impulsada no por los industriales y las grandes empresas, sino por el número creciente de rentistas de la clase media e inversores adinerados, que querían su parte de la creciente riqueza industrial y financiera sin tener que asumir la carga de la actividad empresarial (Ireland, 2010). Oponentes como John Stuart Mill y Alfred Marshall compartían el temor general a que la responsabilidad limitada de las empresas supusiera un elevado costo para la sociedad al dificultar la concesión de crédito, pero sobre todo al facilitar planes de inversión fraudulentos y alentar en general una especulación excesiva. La novela de Anthony Trollope *El mundo en que vivimos* (1873) es el retrato de un fraude empresarial provocado por la responsabilidad limitada y la revelación insuficiente de información financiera. La justificación *a posteriori* de la responsabilidad limitada de las empresas por parte de los economistas que la consideraban un mecanismo eficiente para facilitar la obtención de capital para el desarrollo industrial en gran escala ciertamente no se ve corroborada por la historia. Como ha subrayado Deakin (2005), cuando la Revolución Industrial tuvo lugar en el Reino Unido muy pocas empresas se aprovecharon del sistema de responsabilidad limitada. De manera análoga, en Europa y los Estados Unidos, la constitución de sociedades mercantiles y la responsabilidad limitada no se generalizaron hasta una fase muy tardía del proceso de industrialización.

El desarrollo de la empresa moderna a principios del siglo XX coincidió con la vasta expansión e intensificación de los sectores financieros de los países desarrollados. Los mercados monetarios (instituciones de crédito y otras empresas financieras) se extendieron con rapidez, mientras que se perfeccionaron instrumentos financieros más antiguos, como el “financiering” (la adquisición de valores financiada con deuda) y los préstamos interbancarios a un día (dinero prestado “a la vista” a agentes de bolsa por bancos para financiar el mantenimiento de carteras de valores ante la expectativa de una inflación del precio de los activos) (Kindleberger y Aliber, 2011), y se inventaron otros nuevos^b. En este período se registraron también numerosas y graves crisis financieras en las principales economías (por ejemplo, en Francia en 1866 y 1882, en el Reino Unido en 1893 y 1896, y en los Estados Unidos en 1907), que culminaron en el Gran Crack de 1929 y la Gran Depresión posterior. Los rentistas fueron asimilados con los propietarios de activos financieros y perceptores de intereses, y el capitalismo rentista con el rentismo financiero. Esta concepción del capitalismo rentista cobró nueva vida con la difusión de la financiarización en el marco de la hiperglobalización y la crisis financiera mundial de 2008-2009 (véase, por ejemplo, Palma, 2009).

^a El concepto jurídico de responsabilidad limitada rige las restricciones que se imponen a la responsabilidad financiera que puede exigirse a los propietarios de recursos económicos por daños causados a terceros mediante la utilización de estos recursos. La moderna responsabilidad limitada de las empresas se basa en la doctrina jurídica de la “personalidad jurídica propia”, según la cual una empresa constituye una entidad jurídica distinta de sus accionistas propietarios. Si la empresa quiebra o causa daños y perjuicios, la responsabilidad de sus accionistas propietarios se limita al valor nominal de sus acciones. El principio jurídico de la “personalidad propia” se ha hecho también extensivo a la relación entre empresas matrices y filiales, y la protección de la responsabilidad limitada se concede a las empresas matrices con respecto a reclamaciones presentadas contra sus filiales, independientemente del grado en que las empresas matrices son propietarias o tienen el control de las filiales.

^b Un ejemplo es el cambio normativo que permitió comercializar el derecho a la compra de tierra a un precio acordado en Florida, y que contribuyó al *boom* inmobiliario de este estado, fenómeno que a menudo se considera que tuvo una influencia decisiva en el Gran Crack de 1929 (Galbraith, 1954).

actividad empresarial improductiva que toma muchas formas. La búsqueda de rentas a menudo mediante actividades como los litigios y las adquisiciones, y los intentos de evasión y elusión fiscales parecen constituir ahora la principal amenaza para las actividades empresariales productivas”. Además, en las publicaciones sobre estas cuestiones se han mencionado también el abuso de planes de privatización, las excesivas subvenciones públicas a grandes empresas privadas y el uso o abuso sistemático del control de los ejecutivos sobre las estrategias de inversión con objeto de mejorar los planes de remuneración de los altos cargos (por ejemplo, Lazonick, 2016; Philippon y Reshef, 2009) (sección D.2). Asimismo, se ha señalado que vuelven a cobrar fuerza las rentas inmobiliarias en el contexto de las políticas de la vivienda y la expansión de la financiación de hipotecas a base de deuda, que han hecho aumentar el valor de la tierra y han propiciado la inflación de los precios reales de los activos (Ryan-Collins, 2017).

Cabe hacer dos observaciones finales acerca de los debates sobre las rentas, porque tienen implicaciones importantes. Desde una perspectiva neoclásica, las rentas son principalmente el resultado directo o indirecto de la intervención del Estado en unos mercados perfectamente competitivos. Según esta opinión, los monopolios solo pueden funcionar como tales porque los Estados crean las normas que les permiten restringir la producción o aumentar los precios. Desde una perspectiva institucional, sin embargo, los gobiernos son tan solo uno de los varios protagonistas de la economía. Las rentas se derivan de las relaciones de poder entre los grupos de intereses económicos y los gobiernos que determinan si los Estados son capaces de regular y gestionar estos intereses. El poder de mercado y la capacidad de presión tienen pues la misma importancia que la intervención del Estado en la generación y la búsqueda de rentas. Lo que importa no es si los Estados intervienen y regulan, sino *cómo* regulan, así como en qué medida esta regulación es capturada por intereses particulares.

Además, el hecho de que las rentas sean o no productivas depende también del contexto institucional y macroeconómico general en el que operan. Por ejemplo, desde la perspectiva del desarrollo, las de aprendizaje temporales que benefician a los nuevos empresarios industriales a fin de que faciliten el desarrollo (Khan y Jomo, 2000) reproducen esencialmente las rentas schumpeterianas, en la medida en que se basan en el reconocimiento de que el aprendizaje empresarial y tecnológico en los

países en desarrollo requiere la intervención del Estado para hacer posible la aparición de una clase empresarial que pueda llegar a competir con sus rivales de países desarrollados. En algún momento se produjeron intervenciones para crear esas rentas, mediante políticas de sustitución de importaciones o promoción de exportaciones, en la mayoría de los países en desarrollo, incluidas las prósperas economías de Asia Oriental durante su fase de rápida industrialización. El hecho de que estas rentas temporales creadas por el Estado se conviertan en rentas distributivas improductivas depende en gran parte de la capacidad del Estado de poner coto a las demandas de los grupos de interés que pretenden que tales rentas sean permanentes (*TDR 2016*, cap. VI). Desde esta perspectiva, si las estrategias rentistas de las empresas antes descritas se consideran en general improductivas, ello se debe sobre todo a que son primordialmente el resultado de la captura regulatoria por dichas empresas tras haber adquirido un creciente poder de mercado.

2. El tamaño importa: ¿cuál es la magnitud del capitalismo rentista de las empresas no financieras?

La preocupación cada vez mayor por la renovada pujanza del capitalismo rentista ha inspirado diversos intentos de evaluar la magnitud de los ingresos de los rentistas. Al examinar las tendencias y los ciclos de estos ingresos en algunos países de la OCDE, Epstein y Power (2003) estimaron que estas rentas se derivaban primordialmente de la intermediación financiera además de los ingresos en concepto de intereses percibidos por todas las unidades institucionales residentes no gubernamentales ni financieras. Vieron que los ingresos rentistas, así definidos, aumentaron constantemente en esos países entre finales de los años setenta y el año 2000. Seccareccia y Lavoie (2016: 207) definieron los ingresos rentistas de manera más restringida como “los intereses percibidos por los titulares de bonos estatales a largo plazo”. Al observar la evolución de estos ingresos desde mediados del decenio de 1920 hasta 2011 en el Canadá y los Estados Unidos, comprobaron que se había producido un fuerte aumento a partir de finales de los años setenta, seguido de un marcado descenso en la segunda mitad de los años noventa, y después la tendencia volvió a ser ascendente hasta la crisis financiera mundial de 2008-2009. Phillippon y Reshef (2009) examinaron el ascenso de una clase de ejecutivos financieros en los Estados Unidos.

Al analizar el espectacular aumento de los sueldos relativos en el sector financiero de ese país desde mediados de los años ochenta, sostuvieron que las pagas del nivel máximo de la clase “asalariada”, percibidas en su mayor parte por gestores financieros, son ingresos de rentas que se derivan más de dudosas políticas de remuneración y prácticas de gestión que de la educación o la competencia.

Estas contribuciones arrojan alguna luz sobre el aumento del rentismo en los últimos decenios, pero se centran sobre todo en los ingresos de rentas financieras (definidas de diversas maneras) en un reducido número de países desarrollados. Aunque esto se debe en gran parte a problemas de disponibilidad de datos, no permite captar una de las características definidoras de la hiperglobalización, a saber la proliferación de estrategias de obtención de rentas en el sector empresarial no financiero⁵. Por consiguiente, la estimación efectuada en el presente capítulo de la magnitud de los ingresos de rentas en los últimos años y su evolución se centra en la dimensión no financiera del capitalismo rentista, a fin de complementar, más que sustituir, las estimaciones existentes del rentismo financiero. También se amplía el alcance geográfico para incluir tanto países en desarrollo como países desarrollados.

El enfoque conceptual es simple y se basa en el planteamiento económico general de definir las rentas con respecto a algún punto de referencia. Dejando de lado las limitaciones teóricas, el modelo de referencia cero de los mercados perfectamente competitivos no resulta adecuado para efectuar un análisis empírico de los mercados actuales del mundo real, puesto que estos mercados suelen caracterizarse por la presencia de cierto grado de poder de mercado. Asumir un valor de referencia hipotético de renta cero que no existe en la realidad supondría exagerar mucho la presencia de rentas. Entonces una alternativa más realista consiste en definir un valor de referencia que refleje los resultados típicos de una empresa en unas condiciones de mercado determinadas. Se trata de medir la diferencia entre los beneficios efectivamente observados, por una parte, y los beneficios típicos o de referencia, por otra. Una diferencia positiva entre estas dos variables significa que algunas empresas pueden acumular beneficios excedentes o “excesivos”. Si esta diferencia persiste y aumenta con el tiempo, la medida da una indicación de la presencia de fuerzas que pueden facilitar la transformación de beneficios excedentes temporales en rentas⁶.

Concretamente en este caso se utiliza para el análisis la base de datos EFC (mencionada más arriba en la sección A)⁷, que comprende empresas no financieras que cotizan en bolsa en 56 economías desarrolladas, en transición y en desarrollo⁸ y que facilitaron datos sobre sus balances anuales en el período 1995-2015. La variable pertinente para nuestros fines son los beneficios de operación de las empresas no financieras.

Para establecer un valor de referencia de la rentabilidad típica, utilizamos la mediana de la tasa de rendimiento de los activos de las empresas, o sea la relación entre sus beneficios de operación (llamados en adelante “beneficios”) y sus activos totales, una medida de la rentabilidad de uso frecuente en contabilidad. Como esta puede depender de factores sectoriales, como las tecnologías propias de un determinado sector, la tasa de rentabilidad de referencia se define por separado para cada sector, y no para el universo de las empresas incluidas en la base de datos. Además, como la tasa de rentabilidad de los activos puede verse afectada por crisis macroeconómicas, la tasa de rentabilidad de referencia se calcula por separado para tres fases del período general de observación: 1995-2000, 2001-2008 y 2009-2015, ya que estas series de años están separadas por dos grandes crisis financieras: la burbuja “punto com” de 2000-2001 y la crisis financiera mundial de 2008-2009⁹.

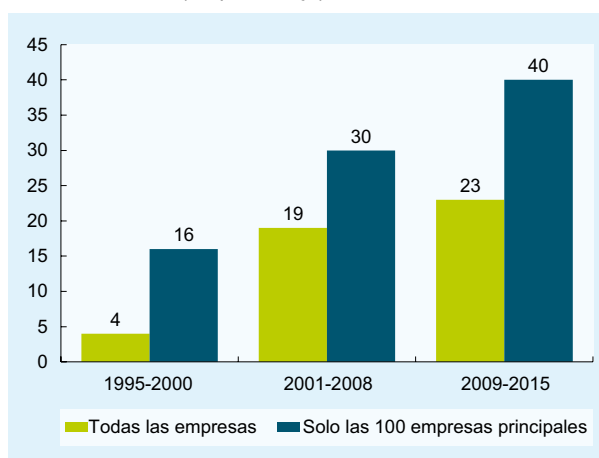
Se han estimado los beneficios típicos para cada año aplicando a cada empresa de la base de datos en ese año la tasa de rendimiento de referencia específica para el sector y el período correspondientes. Sumando estos beneficios típicos a nivel de empresa se obtiene el total de los beneficios típicos por año. Se trata de los beneficios que se habrían obtenido si todas las empresas de la muestra hubieran registrado en ese año la tasa de rentabilidad de referencia. Los beneficios excedentes son la diferencia existente entre esta estimación de los beneficios típicos totales y el total de los beneficios efectivamente observados de todas las empresas de la muestra en ese año.

Como puede verse en el gráfico 6.1, la proporción de los beneficios excedentes con respecto a los beneficios totales aumentó de manera significativa en todas las empresas de la base de datos hasta que estalló la crisis financiera mundial, desde el 4% durante el período 1995-2000 hasta el 19% en 2001-2008. Se incrementó de nuevo hasta el 23% en el período siguiente, pero el aumento fue mucho más moderado, lo que hace pensar que la capacidad de muchas empresas de generar

beneficios excedentes puede haberse visto afectada por la crisis financiera mundial. Las 100 empresas principales, clasificadas según su capitalización bursátil¹⁰, también vieron cómo se desaceleraba algo el crecimiento de sus beneficios excedentes después de 2008, pero incluso así, en el último período, el 40% de los beneficios totales de este grupo fueron beneficios excedentes, y estas empresas habían aumentado su ventaja con respecto a todas las demás. Esto parece indicar la existencia de una bipolarización en la distribución de las empresas de la base de datos entre unas pocas empresas con buenos resultados y un creciente número de empresas con malos resultados, lo que se ve confirmado por nuestro análisis de la concentración del mercado y las tendencias de la productividad en la sección C más abajo.

Está claro que estos resultados tienen que interpretarse con cautela. Más importante que la magnitud absoluta de los beneficios excedentes de las empresas de la base de datos en un determinado subperíodo es su incremento a lo largo del tiempo, en particular de los beneficios excedentes de las 100 empresas principales. Desde luego, no todos los beneficios excedentes pueden atribuirse a estrategias empresariales de obtención de rentas en estos sectores no

GRÁFICO 6.1 Proporción de beneficios excedentes con respecto a los beneficios totales, 1995-2015 (En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos EFC, derivadas de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters.

financieros, en vez de, por ejemplo, a una capacidad innovadora “schumpeteriana” de las empresas. Esta cuestión puede verse con mayor claridad examinando detenidamente las tendencias de concentración del mercado y los factores básicos que las impulsan.

C. “El ganador se lleva la mayor parte”: la concentración del mercado va en aumento

1. Tendencias generales en los sectores no financieros

La creciente concentración del mercado ha sido objeto de renovada atención en los últimos años. La mayoría de los estudios se centran en la economía de los Estados Unidos, donde tienen su sede muchas de las mayores corporaciones que operan en todo el mundo y es más fácil disponer de los datos necesarios. Foster y otros (2011) muestran que la proporción de industrias manufactureras en las que las cuatro mayores empresas representaban el 50% o más del valor neto total de las mercancías expedidas de su industria respectiva aumentó de manera significativa, pasando de menos del 20% en 1980 a más del 35% en 2007. En el sector de la venta minorista, las cuatro mayores empresas que operaban con mercancías generales vieron cómo su participación en las ventas totales aumentó del 47% al 73% entre 1992 y 2007.

De manera análoga se registraron grandes aumentos en el caso de los productos de la información. El Grupo de Innovación Económica informa de que la concentración del mercado en lo que respecta a los ingresos aumentó en dos terceras partes de las industrias de los Estados Unidos entre 1997 y 2012. En casi la mitad de todos los sectores (el sector manufacturero y otros sectores), las cuatro mayores empresas representaban al menos un 25% de todos los ingresos del sector en 2012, y en un 14% de todas las industrias las cuatro empresas mayores capturaron más del 50% de los ingresos totales (EIG, 2017: 25). Grullon y otros (2017) observaron que el 75% de las industrias de los Estados Unidos habían experimentado una mayor concentración a lo largo de los dos últimos decenios y las empresas de los sectores con mayores aumentos de la concentración del mercado de productos también registraban mayores márgenes de beneficio, rendimientos extraordinariamente

elevados de las acciones y fusiones y adquisiciones más rentables. Además, los mayores márgenes de beneficio se debían principalmente a mayores márgenes operativos y no a aumentos de la eficiencia operacional, lo que hace pensar que el poder de mercado se está convirtiendo en una importante fuente de valor para las empresas.

En muchos casos, las grandes corporaciones operan en varios sectores, con lo que se forman enormes conglomerados¹¹, y eso obliga a medir la concentración agregada. Foster y otros (2011: 6) muestran que las 200 empresas principales de los Estados Unidos aumentaron su proporción de los ingresos totales de las empresas del país del 21% en 1950 al 30% en 2008, y su proporción de los beneficios totales de las empresas del 13% al 30% entre 1950 y 2007. Un estudio de las empresas no financieras que cotizan en bolsa en los Estados Unidos permite ver que en 2014 la rentabilidad de la inversión de capital para el percentil 90° de las empresas era más del quintuple de la mediana, en comparación con tan solo el doble registrado 25 años antes (Council of Economic Advisers, 2016: 5). Esta tendencia a una elevada concentración del mercado ha ido acompañada de un rápido incremento de las fusiones y adquisiciones, que en 2015 alcanzaron los 4,3 billones de dólares en todo el mundo (Dealogic, 2017), en comparación con los 156.000 millones de dólares registrados en 1992 (Nolan, 2002: 133). Y desde 2008, las empresas estadounidenses han experimentado varias series de fusiones por un total de 10 billones de dólares (*The Economist*, 2016: 25).

A nivel mundial, el McKinsey Global Institute (2015), utilizando una gran base de datos de 28.000 empresas, cada una de ellas con unos ingresos anuales de más de 200 millones de dólares¹², observó que las empresas con unos ingresos anuales de 1.000 millones de dólares o más representaban casi el 60% de los ingresos empresariales mundiales en 2013, mientras que tan solo el 10% de las empresas que cotizan en bolsa en todo el mundo representaban el 80% de los beneficios totales.

Desde los primeros años del siglo XXI, las empresas de economías emergentes se han beneficiado del rápido crecimiento de los mercados nacionales y las consiguientes economías de escala. El resultado ha sido que varias de ellas figuran entre las mayores empresas del mundo. En 2013, las empresas de mercados emergentes representaban el 26% de las Fortune Global 500, y las empresas chinas por

sí solas representaban el 20% (McKinsey Global Institute, 2015: 41). Las 50 mayores empresas de mercados emergentes aumentaron de manera significativa su proporción de ingresos obtenidos en el extranjero, que pasaron del 19% en 2000 al 40% en 2013. Mientras tanto, las empresas mundiales con sede en los Estados Unidos y Europa Occidental vieron como su proporción en las Fortune Global 500 disminuyó del 76% en 1980 al 54% en 2013 (McKinsey Global Institute, 2015: 10, 14). Sin embargo, las empresas de países desarrollados siguen siendo las principales protagonistas a nivel mundial en los sectores que tienen los mayores márgenes de beneficio, como los farmacéuticos, los medios de comunicación y las tecnologías de la información. Sus márgenes de beneficio se ven favorecidos por las patentes, las marcas comerciales y los derechos de autor, así como por el tamaño, ya que las empresas más rentables son también las más grandes¹³. En cambio las corporaciones de los mercados emergentes se han centrado menos en los rendimientos del capital que en el crecimiento y la escala de los ingresos. Además, han crecido con rapidez y han conseguido cuotas de mercado sustanciales en sectores basados en los productos básicos y con gran intensidad de capital, como los minerales, el acero y los productos químicos, cuyos márgenes de beneficio se han ido comprimiendo desde principios de siglo de resultas de la rápida expansión de la oferta. Así pues, aunque el panorama empresarial haya cambiado en los últimos años, las empresas transnacionales de los países desarrollados siguen representando la mayor parte de las transferencias internacionales de beneficios. Dicho esto, un creciente número de empresas de mercados emergentes se están expandiendo ahora a nivel internacional mediante fusiones y adquisiciones que tienen como objetivo empresas de tecnología avanzada, con el fin de adquirir capacidades, marcas comerciales y tecnologías (McKinsey Global Institute, 2015: 6-10, 56).

Un análisis de la base de datos EFC da resultados compatibles con estas observaciones, que confirman cada año un fuerte aumento de la concentración del mercado de las 100 empresas no financieras principales de esa base de datos. El gráfico 6.2 presenta la concentración del mercado en términos de la capitalización bursátil de las empresas entre 1995 y 2015. La línea roja muestra la proporción efectiva de las 100 empresas principales de la base de datos con respecto a su proporción igual hipotética, en el supuesto de que la capitalización total del mercado se distribuyera de manera igual entre todas las empresas. La línea azul

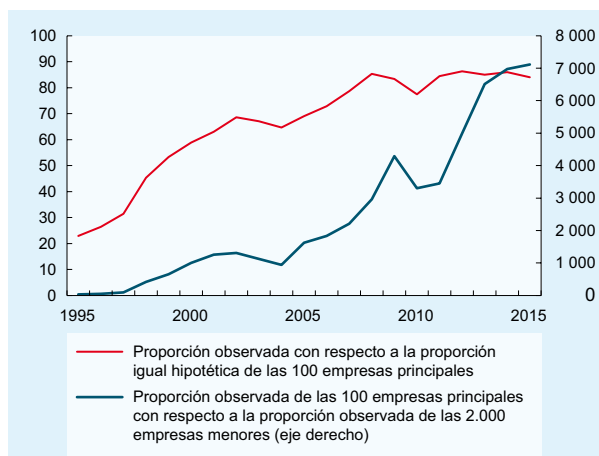
muestra la proporción observada de las 100 empresas principales con respecto a la proporción observada de las 2.000 empresas menores de la muestra¹⁴.

Las dos mediciones del gráfico 6.2 indican que el poder de mercado de las empresas principales, medido en función de su proporción (relativa) de la capitalización bursátil, aumentó de manera substancial durante el período 1995-2015. Por ejemplo, en 1995 la proporción conjunta de la capitalización bursátil de las 100 empresas principales de la base de datos era 23 veces mayor que la proporción que estas empresas habrían tenido si se hubiese distribuido la capitalización bursátil por igual entre todas las empresas. En 2015, esta diferencia había aumentado casi el cuádruple, hasta ser 84 veces mayor. Esta tendencia general a una mayor concentración, medida en función de la capitalización bursátil desde 1995, registró breves interrupciones en 2002-2003 tras estallar la burbuja “punto.com”, y en 2009-2010 a raíz de la crisis financiera mundial, y luego se estabilizó a unos niveles elevados.

Esta tendencia pone de relieve el creciente dominio de la valoración bursátil por algunas empresas principales. Si bien había muchas más empresas no financieras que cotizaban en bolsa en los mercados mundiales en 2015 que en 1995, el peso relativo y la capacidad de las empresas menores de hacer una competencia creíble a las 100 empresas principales, medida en función de la capitalización bursátil, parece haber menguado con el tiempo. Mientras que en 1995 la capitalización bursátil de las 100 empresas principales era aproximadamente 31 veces mayor que la de las 2.000 empresas menores, en 2015 las empresas “ganadoras” tenían una valoración 7.000 veces mayor que la de sus rivales menores. Los dos episodios principales de turbulencias financieras durante el período observado (la burbuja “punto.com” y la crisis financiera mundial) también parecen haber acelerado esta tendencia al ensanchamiento de la diferencia de “poder de mercado” entre las empresas mayores y las menores¹⁵.

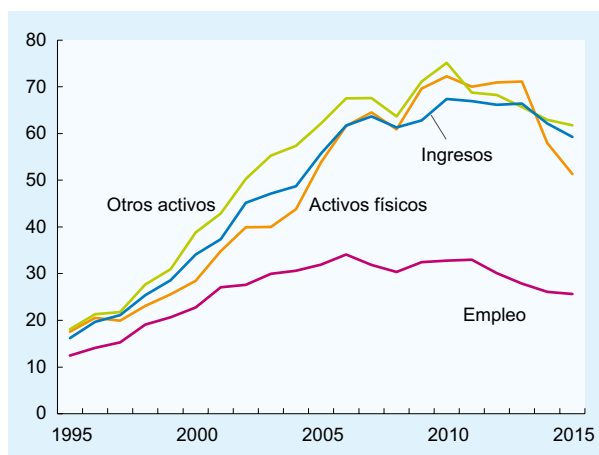
En el gráfico 6.3 se desglosa el análisis de la concentración del mercado mediante un examen de los diferentes resultados de las empresas, como ingresos, activos físicos, otros activos y creación de empleo, con las empresas clasificadas según su capitalización bursátil año por año¹⁶. Los ingresos de las empresas son ingresos netos en un determinado ejercicio económico, o su “resultado final” (una vez deducidos todos los ingresos y gastos operativos y

GRÁFICO 6.2 Proporciones de la capitalización bursátil de las 100 empresas no financieras principales, 1995-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos EFC, derivada de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters.

GRÁFICO 6.3 Índices de concentración de los ingresos, los activos físicos y otros activos, y el empleo, en las 100 empresas no financieras principales, 1995-2015



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de la base de datos EFC, derivada de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters.

Nota: Los índices de concentración miden aquí la proporción observada de las 100 empresas principales en la variable correspondiente (ingresos, empleo, activos físicos y otros activos) con respecto a su proporción igual hipotética en el supuesto de una distribución igual de la variable correspondiente entre las empresas. Un aumento de los índices significa una mayor concentración del mercado.

no operativos, reservas, impuestos sobre la renta, intereses minoritarios y partidas extraordinarias). Los activos físicos se refieren a propiedades netas, instalaciones y equipo; otros activos representan los

activos totales menos los activos físicos, por ejemplo los activos financieros y otros activos intangibles, y el empleo se refiere al número total de empleados (excluidos los temporeros o los empleados en situaciones de urgencia). Como en el gráfico 6.2 (línea roja), estos índices de concentración son relaciones simples que miden las proporciones observadas de las empresas en estas variables con respecto a sus proporciones iguales (hipotéticas). Por ejemplo, el índice de concentración de los ingresos es la relación entre las proporciones observadas de los ingresos de las 100 empresas principales y sus proporciones iguales si se hubieran distribuido los ingresos por igual entre todas las empresas. Un incremento de esta relación (y las relaciones equivalentes para otras variables) señala una mayor concentración del mercado.

Es evidente que durante los dos decenios, de 1995 a 2015, la concentración del mercado aumentó enormemente en lo que respecta a los ingresos, los activos físicos y otros activos. A sus niveles máximos alcanzados alrededor de 2011, las proporciones observadas llegaron a ser 67, 72 y 75 veces las proporciones iguales respectivas, en el supuesto de una distribución igual de los ingresos, los activos físicos y otros activos respectivamente¹⁷. En cambio, mientras que la concentración del mercado también aumentó en lo que respecta al empleo, el incremento fue mucho menor, moderándose considerablemente tras el estallido de la burbuja “punto.com” de principios de este siglo. Esta brecha cada vez mayor entre los indicadores de la concentración del mercado relativos a los ingresos y activos, por una parte, y al empleo por otra, pone de manifiesto las repercusiones más amplias de dicha concentración desde el punto de vista de la distribución. Viene a corroborar la opinión de que la era de la hiperglobalización se caracteriza por los “beneficios sin prosperidad” (Lazonick, 2013; *TDR 2016*, cap. V), y que los aumentos del poder y la concentración de mercado son factores que contribuyen mucho a la tendencia a largo plazo al descenso de la participación de las rentas del trabajo en los ingresos mundiales (Autor y otros, 2017a, Barkai, 2016).

2. Factores que impulsan los aumentos del poder y la concentración de mercado

El grado de competencia (o poder de mercado) en una industria determinada depende en general de las barreras que impiden la entrada de nuevas empresas

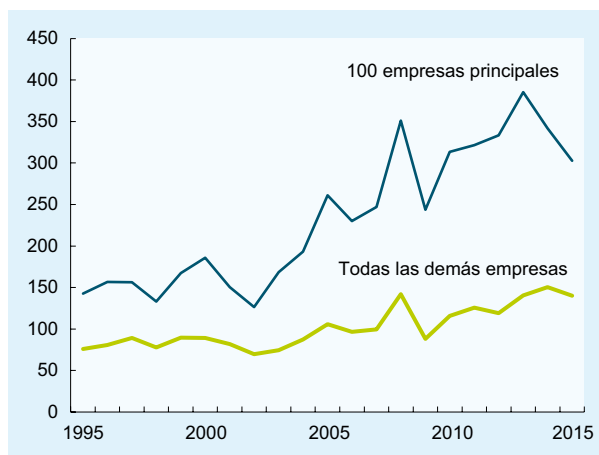
más que del tamaño de la empresa hegemónica (Sylos-Labini, 1969). Dos tipos básicos de barreras de entrada son las derivadas de características intrínsecas de la tecnología dominante en un sector o industria, y las que se deben a factores institucionales. Un ejemplo sencillo del primer tipo de barrera es la existencia de considerables economías de escala, típicas de casi todas las tecnologías modernas. Contrariamente al modelo de los mercados perfectamente competitivos que figura en los libros de texto de economía, esto significa que los costos de producción no aumentan de manera proporcional a las cantidades producidas. En cambio, las empresas que invierten en, por ejemplo, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) o en productos farmacéuticos incurren al principio en elevados gastos irre recuperables (por ejemplo en investigación y desarrollo (I+D)), pero después los costos variables de las sucesivas unidades de producción son insignificantes. Dado que los costos irre recuperables (fijos) son independientes del número de ventas de una empresa, cuanto mayores son las ventas de la empresa, menores son los costos medios por unidad de producción. De este modo, la expansión de la empresa es cada vez más rentable. Esto no suele originar monopolios puros, sino más bien oligopolios (es decir, unas pocas grandes empresas) o mercados monopolísticamente competitivos (es decir, un gran número de empresas cada una de las cuales tiene cierto poder de mercado). La razón principal es que la expansión de la empresa no tiene lugar en un entorno estático. A medida que las empresas producen y crean empleos, la demanda de sus productos varía, tanto en cantidad como en lo que respecta a especificaciones concretas de calidad, con lo que se amplían los mercados existentes y se abren nuevos mercados conexos. De manera análoga, su actividad inversora puede tener efectos secundarios positivos en el aprendizaje y la creación de redes en la industria en general, en beneficio de posibles nuevas empresas¹⁸. La segunda categoría de barreras de entrada que crean poder de mercado es de carácter organizativo, institucional y político. Se trata de las estructuras de control de las empresas, las medidas reguladoras (o su ausencia) que afectan a una industria, y también la dinámica socioeconómica general, como los cambios en el poder relativo de negociación y presión de los principales protagonistas de la economía.

Un ejemplo reciente de análisis tecnológico de los aumentos del poder y la concentración de mercado es el llamado modelo de la “empresa superestrella” (Autor y otros, 2017a y 2017b). En contraste con el

modelo que se basa en “comercio más tecnología” para explicar el descenso de la participación de las rentas del trabajo en la distribución funcional de los ingresos (véase el capítulo II del presente Informe), Autor y otros atribuyen esta tendencia a un aumento de la concentración del mercado, que permite que el ganador se lleve la mayor parte, o sea que “una empresa (o un pequeño número de empresas) pueda ganar una cuota de mercado muy grande” (Autor y otros, 2017b: 2). Las mayores concentraciones de ventas en las industrias de su muestra estaban asociadas a una mayor productividad y también a menores costos laborales. Sugieren que la aparición de estas empresas superestrellas se debe más a su carácter tecnológico que a factores institucionales o reglamentarios. De hecho, las empresas superestrellas de alta productividad suelen estar situadas en industrias de alta tecnología (Autor y otros, 2017a: 23), lo que parece indicar que las grandes economías de escala (por ejemplo, en los servicios en línea y las plataformas digitales) y los importantes efectos de red de los bienes y servicios con gran intensidad de información (por ejemplo, los elevados costos del cambio de proveedor para los consumidores de servicios, la acumulación de grandes bases de datos de usuarios, y por tanto las ventajas de la posesión de información) dificultan que los recién llegados puedan competir con las pocas empresas ya instaladas y en rápido crecimiento (Autor y otros, 2017b: 2; Council of Economic Advisers, 2016). Sobre esta base, el descenso de la proporción de los costos laborales en los Estados Unidos se explica por cambios sectoriales que favorecen a unas pocas empresas superestrellas con mayor intensidad de capital, en detrimento de un mayor número de empresas con una mayor proporción de costos laborales, más que por la sustitución de trabajo por capital a nivel de empresa.

El gráfico 6.4 apoya en cierto modo la idea de que la aparición de empresas superestrellas de alta productividad, combinada con las barreras tecnológicas a la entrada de nuevas empresas, puede haber influido en el aumento de la concentración del mercado. En particular, después de 2002 las mejoras de la productividad (medida aquí por la relación entre el valor añadido y el número de empleados)¹⁹ de las 100 empresas no financieras principales fueron mucho mayores que las de todas las demás empresas de la muestra, cuya productividad permaneció básicamente estancada. Aunque el número de empresas de *software* y tecnología de la información entre las 100 empresas principales se duplicó con creces entre

GRÁFICO 6.4 Productividad laboral media de las 100 empresas principales en comparación con todas las demás empresas, 1995-2015
 (Relación entre valor añadido y número de empleados)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos EFC, derivada de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters.

Nota: Un número significativo de empresas incluidas en la base de datos EFC no revelan sus costos laborales (o de personal) y por lo tanto han sido excluidas de los cálculos de este gráfico. Este es el caso en particular de empresas que figuran entre las 100 principales, incluidas nuevas empresas de los sectores de la salud y la tecnología.

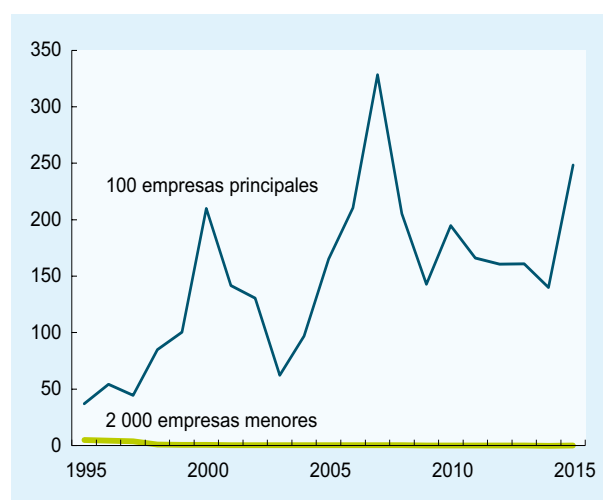
1995 y 2015, pasando de 5 a 11²⁰, lo que refleja el dinamismo de este sector y su alto grado de concentración de mercado, las empresas superestrellas no se limitan a este sector²¹.

Sería, sin embargo, prematuro atribuir la concentración del mercado o el hecho de que “el ganador se lleva la mayor parte” en los mercados de la alta tecnología exclusivamente a los adelantos tecnológicos y a otras barreras de entrada similares que producen “monopolios naturales” (Katz y Shapiro, 1999). En realidad, los dos tipos de barreras antes descritos —las tecnológicas y las institucionales— interactúan a lo largo del tiempo. Las grandes empresas pueden utilizar la protección mediante patentes (fruto de la investigación interna o de la adquisición) para erigir barreras a la entrada de empresas en una industria y afianzar su propio poder de mercado. De este modo, las empresas superestrellas que se benefician de la erección de barreras tecnológicas pueden aprovechar esta ventaja para ampliar su poder de mercado de otras maneras, por ejemplo adoptando estrategias de fijación de precios que impidan que las nuevas empresas sean viables, comprando

sistemáticamente empresas emergentes con nuevas ideas y utilizando su creciente capacidad de presión para impedir la intervención de las autoridades reguladoras (véase el recuadro 6.2). Más en general, el progreso tecnológico puede facilitar los cambios institucionales y organizativos que promueven el poder de mercado de las empresas, como los adelantos en las TIC y en las tecnologías del transporte que han facilitado la aparición de cadenas de valor mundiales y la formación de redes de control globales²². Estos dos mecanismos han debilitado la capacidad reguladora de los Estados nación y han fragmentado más el lugar de trabajo (Weil, 2014), además de erosionar el poder de negociación de los trabajadores en la era de la hiperglobalización. A la inversa, las medidas reguladoras (o su ausencia) y las políticas macroeconómicas pueden influir en la manera en que las empresas utilizan los progresos técnicos para reforzar su poder de mercado. Por ejemplo, la amplia desregulación del mercado de trabajo en los países desarrollados ha facilitado la utilización de nuevas tecnologías para “precarizar” y controlar las aportaciones laborales, debilitando así aún más el poder de negociación de los trabajadores (Glyn, 2006: 104). En el caso de las empresas superestrellas, en principio no hay nada que impida a las autoridades reguladoras utilizar la legislación antitrust y la política de defensa de la competencia para reprimir estos “monopolios naturales” a fin de favorecer una evolución más equilibrada e inclusiva de los mercados de la alta tecnología, y facilitar mientras tanto una difusión más rápida de dicha tecnología. La incapacidad de concebir y hacer efectiva una amplia regulación de este tipo constituye asimismo una barrera institucional o política a la entrada de nuevas empresas, al igual que la regulación diseñada para dar mayor protección al sector.

Muchos comentaristas (por ejemplo, Kwoka, 2015) han señalado la debilidad de la legislación antitrust de los Estados Unidos y, con algunas pequeñas diferencias, de la Unión Europea (UE) desde principios de los años ochenta, considerándola uno de los principales factores institucionales que facilitan la acumulación de poder de mercado en manos de algunas grandes empresas. El enfoque de la legislación antitrust adoptado en los Estados Unidos después de 1982, inspirado por la llamada “escuela de Chicago del análisis antitrust” limita esencialmente los problemas de regulación a las fusiones y adquisiciones, y a casos de aumento del poder de mercado en los que puede demostrarse,

GRÁFICO 6.5 Fusiones y adquisiciones, activos netos totales, 1995-2015
(En miles de millones de dólares constantes de 2010)



Fuente: Cálculos de la secretaria de la UNCTAD, a partir de la base de datos EFC, derivada de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters.

caso por caso, que tales actividades perjudicarán de manera inequívoca los intereses de los consumidores, sobre todo por el aumento de los precios (Stiglitz, 2016a). Esto ha abierto efectivamente las puertas a un mayor número de fusiones y adquisiciones, pero esta actividad se limita a las mayores empresas (gráfico 6.5).

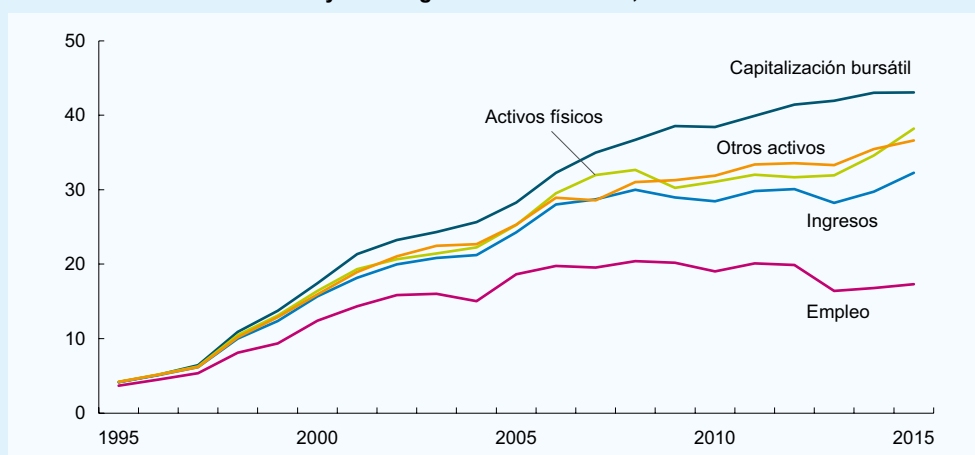
Así pues, si bien parte del fuerte aumento observado en los últimos años en la concentración del mercado puede atribuirse al progreso técnico y a las barreras tecnológicas o estructurales concomitantes a la entrada de nuevas empresas, los factores institucionales, políticos y estratégicos han desempeñado un papel importante en el fomento del poder de mercado de las empresas principales y su capacidad de ejercer presión. Esto ha inclinado aún más la balanza del poder de su parte y ha contribuido a convertir en rentas lo que podían parecer beneficios excedentes temporales que favorecían la innovación.

Sin embargo, la laxitud de la legislación antitrust dista mucho de ser la única, o ni siquiera la principal, causa de este rentismo de las empresas no financieras. En las secciones siguientes se examinan de cerca otros importantes mecanismos institucionales y reguladores que han alimentado la proliferación de estrategias de extracción de rentas en las actividades de inversión privada no financiera.

RECUADRO 6.2 Factores que favorecen la concentración del mercado en los servicios de software y tecnología de la información

Los servicios de *software* y tecnología de la información se consideran el centro neurálgico del crecimiento económico, que tiene importantes efectos secundarios en otros sectores manufactureros o servicios muy especializados. Sin embargo, es también una de las industrias más concentradas. De hecho, la concentración en este sector registró un fuerte aumento durante los dos decenios que van de 1995 a 2015, en lo que respecta tanto a ingresos como a activos (gráfico 6.B2.1), en consonancia con los resultados de todos los sectores (véase el gráfico 6.3 *supra*). El aumento relativo mucho menor de la concentración del empleo también confirma la tendencia general. A diferencia del análisis de toda la muestra que se refleja en el gráfico 6.3, esta brecha entre los índices de concentración del mercado en cuanto a capitalización bursátil, ingresos y activos, por una parte, y empleo, por otra, ha seguido ensanchándose desde 2013, lo que apoya la hipótesis de un predominio creciente de las empresas ganadoras “que se llevan la mayor parte”, sobre todo en este sector.

GRÁFICO 6.B2.1 Índices de concentración de la capitalización bursátil, los ingresos, los activos físicos y otros activos, y el empleo, para las 30 empresas principales de software y tecnología de la información, 1995-2015



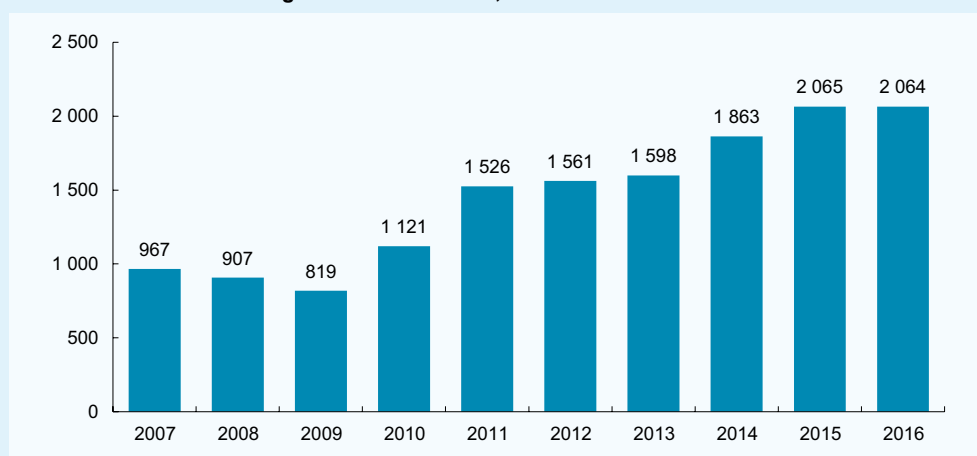
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos EFC, derivada de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters.

Nota: Los índices de concentración son los mismos que en el gráfico 6.3.

Aparte de las barreras principalmente tecnológicas a la entrada de nuevas empresas, como las economías de escala, el creciente poder de mercado de las empresas superestrellas se debe también a factores institucionales o reguladores. Por ejemplo, los “otros activos” incluyen los derechos de propiedad intelectual, que son un obstáculo institucional crucial para el acceso a este sector con gran intensidad de información y conocimientos. Además, por lo menos desde 2010, el rápido aumento de la concentración del mercado en este sector se ha visto impulsado tanto por las fusiones y adquisiciones como por el crecimiento orgánico de las empresas (véase el gráfico 6.B2.2).

Esta oleada de fusiones y adquisiciones se ha centrado en nuevas empresas tecnológicas prometedoras que operan en campos como la computación en nube, el *software* de código abierto y la inteligencia artificial (Cusumano, 2010). Su objetivo ha sido también reforzar el control de los líderes de la industria sobre los datos de los consumidores y la venta al por menor en línea. La adquisición por Amazon de la cadena estadounidense Whole Foods Markets en junio de 2017 por 13.700 millones de dólares es el ejemplo más reciente de una empresa superestrella que intenta afianzar su dominio ya abrumador de los mercados y la distribución en línea, así como su acceso a los datos de los consumidores (Khan, 2017). También se efectúan adquisiciones de nuevos adelantos tecnológicos, como la computación en nube, por unas pocas empresas pioneras —Web Service de Amazon, Azure de Microsoft y Alphabet (empresa matriz de Google). Las “nubes” o redes de servidores proporcionan cada vez más la infraestructura tecnológica e informática esencial para la prestación de servicios públicos (Mahdawi, 2017).

GRÁFICO 6.B2.2 Número de fusiones y adquisiciones en la industria del *software* y la tecnología de la información, 2007-2016



Fuente: Compilación de Berkery Noyes, Mergers y Acquisitions (varios informes de tendencia).

Este dominio de algunas empresas privadas que se ocupan de datos y portales tecnológicos plantea problemas evidentes para la prestación futura de servicios públicos y de un creciente número de servicios privados, empezando por las ventas minoristas en línea. Sin embargo, las leyes antitrust de la UE^a y de los Estados Unidos han demostrado ser demasiado débiles para frenar este poder de mercado sin precedentes. Además de efectuar un cambio general de orientación de la legislación antitrust desde los años setenta —que pasó de ofrecer una visión integrada de las diversas dimensiones y repercusiones del poder de mercado en la economía y la sociedad en general a utilizar un instrumento relativamente endeble para mantener bajos los precios al consumidor— las autoridades antitrust se han inclinado por adoptar una actitud indulgente y mantenerse en “un compás de espera”, sobre todo con respecto al sector del *software* y los servicios de tecnología de la información. Los reguladores parecen partir del supuesto de que la dinámica schumpeteriana de la destrucción creativa hará su trabajo por ellos. Su esperanza es que el poder de mercado, que se necesita inicialmente para compensar a los innovadores que asumen un alto riesgo por sus importantes desembolsos en I+D, al final se verá erosionado por todos los imitadores posteriores que invadirán los mercados estandarizados (por ejemplo, Barnett, 2008)^b. Aunque la rapidez con que se suceden los adelantos tecnológicos en el sector plantea sin duda un problema para los reguladores, las grandes empresas tecnológicas no han vacilado en utilizar su creciente poder de mercado para ejercer presión sobre los legisladores. La industria de la electrónica y de Internet es ahora uno de los mayores grupos de presión empresariales de los Estados Unidos, y además financia toda una serie de organizaciones no gubernamentales que tienen distintas agendas para defender su posición o al menos no oponerse a ella (Foroohar, 2017). La aplicación generalmente laxa de la legislación antitrust contrasta frontalmente con la aplicación estricta de las leyes sobre la propiedad intelectual (Walsh, 2013).

^a A pesar de ello, en junio de 2017 los reguladores de la UE impusieron una multa sin precedentes de 2.400 millones de euros a Google por abusar de su posición dominante como buscador para promocionar su sistema de comparación de precios en perjuicio de sus competidores.

^b Por ejemplo, Barnett (2008: 1200), el entonces Subsecretario de Justicia de la División Antitrust del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, sostuvo que, “puesto que la eficiencia dinámica es crucial, preservar los incentivos a la innovación es una de las funciones más importantes del derecho antitrust de los Estados Unidos. Esto puede querer decir presentar una demanda para impedir conductas que limiten la innovación o bien inhibirse cuando una aplicación excesivamente agresiva de la ley antitrust podría desalentar el tipo de competencia enérgica e innovadora que reporta beneficios a largo plazo para los consumidores. A este respecto, reconocemos que, cuando la innovación provoca mejoras dinámicas de la eficiencia y un período de poder de mercado, no se trata de un abandono de la competencia, sino que es un tipo especial de competencia, que no deberíamos confundir con una violación de las leyes antitrust”.

D. Estrategias empresariales de extracción de rentas no financieras

1. Restricción de la difusión de conocimientos: el uso estratégico de los derechos de patente²³

En la evolución de los derechos de propiedad intelectual se observa un sesgo creciente a favor de una protección excesiva de los intereses de los inversores privados, a menudo a expensas de los intereses de la sociedad en general. El uso (y el abuso) de los derechos de propiedad intelectual (patentes, derechos de autor y marcas comerciales) se ha convertido en uno de los medios principales de aumentar el poder de mercado y de este modo generar y percibir más y mayores rentas. En los últimos años las prácticas, las políticas y las reglamentaciones relativas a la concesión de derechos de propiedad intelectual han sido objeto de un intenso examen y debate (Standing, 2016; Patterson, 2012). Este debate versa sobre la cuestión fundamental de si, en el contexto de la creciente importancia de la producción y el intercambio de conocimientos e información, “el factor conocimiento” sigue siendo la base para la concesión de derechos de propiedad intelectual, en particular de patentes.

a) Las rentas derivadas de los derechos de propiedad intelectual y el abuso del poder de mercado

Es ahora bien sabido que la presión sustancial ejercida por los representantes de las patentes ha sido una de las causas primordiales de la constante privatización de las rentas derivadas de los derechos de propiedad intelectual desde los años noventa²⁴. Algunos autores (por ejemplo, Drahos, 2003; Bessen y Meurer, 2008) han llegado incluso a afirmar que estos derechos han sido objeto de una captura regulatoria por las grandes empresas que dominan las industrias con gran intensidad de conocimientos a fin de erigir barreras institucionales a la entrada de nuevas empresas y de esta manera defender o ampliar su poder de mercado. Dos novedades en la regulación de los derechos de propiedad intelectual han desempeñado un papel importante en el fomento de esta tendencia a hacer de ellos un uso más estratégico que productivo: el excesivo fortalecimiento de la protección de las patentes (por ejemplo ampliando su alcance, permitiendo patentar los descubrimientos y prolongando la duración de las patentes), y la expansión de la

protección de la propiedad intelectual a fin de abarcar nuevas áreas (Patterson, 2012). Ejemplos obvios del primer caso son las estrategias de “perennización” adoptadas por empresas farmacéuticas mundiales, que pretenden prolongar la duración de las patentes de medicamentos por razones económicas discutibles²⁵. Entre los ejemplos de la extensión de la protección de la propiedad intelectual a nuevas áreas cabe mencionar la aparición de patentes de métodos financieros y empresariales (recuadro 6.3), así como de patentes de formas de vida y de novedades del *software* (Lerner y otros, 2015).

Como consecuencia de las reformas que favorecieron los derechos de propiedad intelectual en estos nuevos ámbitos, el millón de solicitudes de patentes presentadas en 1995 se había duplicado con creces en 2011, las solicitudes relativas a modelos de utilidad (véase el recuadro 6.3) se habían más que cuadruplicado, y las solicitudes de registro de dibujos o modelos industriales y marcas comerciales más que duplicado (Fink, 2013: 41, basado en datos de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual). A nivel mundial, alrededor de 10 millones de patentes estaban en vigor en 2014, y tenían un valor aproximado (según una estimación) de 15 billones de dólares (Standing, 2016: 52). Pero, como la productividad mundial de la I+D ha descendido durante el mismo período (Fink, 2013), estas tendencias sugieren que los derechos de propiedad intelectual, en particular las patentes, se están utilizando de manera desproporcionada para beneficiar a las empresas ya instaladas en los mercados centrales y secundarios (Bessen y Meurer, 2014). Según la OCDE (2015a: 32), “el valor tecnológico y económico medio de las invenciones protegidas por patentes se ha ido erosionando con el tiempo”, y el derecho legal de excluir a los demás se ha ido ampliando y puede objeto de abusos (Drexel, 2008).

En este contexto cabe destacar dos prácticas concretas: las marañas de patentes (la adquisición de patentes que se superponen para abarcar un amplio campo de actividad económica y las posibles invenciones derivadas) y el cercado de patentes (la solicitud excesiva de patentes con intención de acordonar espacios para futuras investigaciones). Ambas prácticas provocan la expansión de la protección de patentes hasta abarcar áreas tecnológicas enteras y garantizan

RECUADRO 6.3 Cambios en los criterios de patentabilidad y aumento de las patentes de métodos financieros y empresariales

Las patentes de métodos financieros y empresariales se refieren vagamente a modelos de utilidad^a concedidos a inventores en los sectores de las finanzas, el comercio electrónico, la comercialización y las ciencias informáticas (Locke y Schmidt, 2008). Se trata de métodos que no están vinculados a ningún producto o proceso tecnológico determinado, sino que consisten en sistemas de procesar datos e información puramente en el medio electrónico.

Desde 1998, cuando el régimen de patentes de los Estados Unidos extendió la protección de los derechos de propiedad intelectual a los servicios financieros y empresariales, se ha producido una notable expansión de la concesión de patentes a innovaciones financieras. Hay estudios que estiman que desde el año 2000 se han solicitado con éxito cada año en los Estados Unidos más de 600 patentes en esta categoría (Locke y Schmidt, 2008). Si bien los principales beneficiarios de patentes financieras o empresariales son las entidades financieras, las compañías de seguros y el comercio electrónico, estas patentes son cada vez más populares en los sectores de los servicios y la comercialización y en las redes de distribución.

Las patentes de métodos empresariales y financieros no están claramente definidas y abarcan una gran variedad de actividades organizativas de empresas, como por ejemplo: procedimientos financieros (es decir, tramitación de créditos y préstamos, sistemas de puntos de venta, facturación, transferencia de fondos, cámaras de compensación bancarias, tramitación de impuestos y planificación de inversiones); instrumentos y técnicas financieros (derivados, valoración, indexación); mercadotecnia (gestión publicitaria, sistemas de catalogación, programas de incentivos, incluido el canje de cupones); adquisición de información, gestión de recursos humanos, contabilidad y supervisión de inventarios; instrumentos de comercio electrónico e infraestructura (por ejemplo, sistemas de interfaz de usuario, subastas, carritos de compras electrónicas, transacciones, y programas afiliados); y sistemas de votación, juegos, apuestas, educación y formación (Hall, 2009).

El aumento de estos tipos de patentes ha dado diversos resultados de interés público dudoso. Un ejemplo lamentable es la patente de Amazon del procedimiento de hacer un pedido mediante un solo clic del ratón, concedida en 1997 por la Oficina de Patentes y Marcas Comerciales de los Estados Unidos y que va a expirar en breve, pero rechazada recientemente por las autoridades del Convenio sobre la Patente Europea, que alegaron que las patentes de métodos empresariales solo son admisibles si puede identificarse claramente un componente tecnológico innovador. Las empresas del sector financiero han creado oficinas propias para la solicitud de patentes y las patentes financieras de los Estados Unidos han aumentado sus ingresos por concesión de licencias en los mercados extranjeros (Hunt, 2007). La mayoría de las principales entidades financieras mundiales, incluidos los bancos comerciales, los bancos de inversión, las compañías de seguros y los mercados financieros, son las principales beneficiarias de las patentes de métodos financieros y empresariales. Los bancos fueron los últimos en sumarse a esta tendencia, empezando tan solo en 2008, pero el Bank of America, por ejemplo, solicitó 235 patentes en 2011, con lo que se coloca en la lista de las 300 empresas a las que se concedieron más patentes en los Estados Unidos en 2012 (Cumming, 2015).

Varios países, como Australia y el Japón, permiten ahora algunos tipos de patentes de métodos financieros y empresariales.

^a Los modelos de utilidad son parecidos a las patentes, pero conceden un derecho exclusivo más limitado. A veces se conocen también como “patentes de corta duración”, “innovaciones de utilidad” o “patentes de innovación”.

el mantenimiento de ventajas económicas para las empresas ya instaladas en los correspondientes sectores tecnológicos. En un caso muy conocido, Google compró Motorola exclusivamente por su cartera de patentes. Pese a las graves pérdidas sufridas como consecuencia de la reventa de partes del negocio de Motorola, está claro que Google pensó que pagar una suma estimada entre 2.500 y 3.500 millones de dólares por la colección de patentes de Motorola era una buena inversión (OECD, 2015a: 30). Como señaló un

observador: “Esta gran cantidad de patentes no solo son inútiles, sino que tampoco representan ninguna innovación. Forman parte de una carrera de armamentos” (Boldrin y Levine, 2012, citados en Standing, 2016: 57). Vistas las ventajas económicas obvias de poseer carteras de patentes, también ha aumentado el secuestro de patentes (es decir, la compra de patentes inexploradas o infravaloradas por parte de empresas no innovadoras con la esperanza de que aumente su valor), y hay indicios que relacionan el aumento de los

litigios en los sectores del *software* y de los productos químicos en los Estados Unidos con la presencia de secuestradores de patentes (Miller, 2013). En otro caso muy conocido, Qualcomm Inc., una empresa del sector de los teléfonos inalámbricos, tiene que defenderse de una demanda antitrust ante la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos en la que se alega que se aprovechó del hecho de poseer patentes esenciales para teléfonos inalámbricos y dispositivos electrónicos conexos para imponer condiciones injustas en la concesión de licencias a sus clientes y eliminar empresas competidoras. Este caso permite entrever el potencial existente para el secuestro de patentes en el mercado de los Estados Unidos. También pone de relieve cómo pueden producirse efectos devastadores en detrimento de la competencia cuando hay empresas que disfrutaban de privilegios similares en relación con los derechos de propiedad intelectual en muchos países: Qualcomm ya recibió en 2017 una multa de 853 millones de dólares de la Comisión de Comercio Leal de Corea y hay denuncias pendientes contra la empresa en China y la Provincia China de Taiwán (Fildes, 2017).

Estas preocupaciones acerca del creciente uso estratégico de los derechos de propiedad intelectual también se extienden a las empresas superestrellas examinadas en la sección C. Se han suscitado dudas acerca del carácter de las invenciones “superventas” a las que estas empresas deben su reputación. Se podría pensar que, en vez de representar adelantos tecnológicos auténticos, estas invenciones solo se convierten en “superventas” porque afectan a amplios usos tecnológicos protegidos por patentes de los que dependen otras empresas para poder sobrevivir e inventar en los mercados centrales y secundarios (Lemley, 2015).

b) El poder de las patentes en acción en los países en desarrollo

La expansión agresiva de los derechos de patente por parte de empresas transnacionales con el fin de mantener a raya a sus competidoras en el extranjero y conseguir cuotas de mercado se ha visto facilitada por la proliferación de acuerdos de libre comercio. Estos acuerdos a menudo contienen una serie de reformas de la regulación, que tienen por objeto alinear en general los regímenes de patentes de los países signatarios con las normas de los Estados Unidos en lo que respecta a su alcance y cobertura, incluidos los derechos de propiedad intelectual, la regulación de las inversiones y las normas relativas

a la economía digital (Gehl Sampath y Roffe, de próxima publicación)²⁶. Aunque algunos de estos tratados prevén excepciones por motivos de interés público e innovación, a menudo no están claramente especificadas y son difíciles de utilizar en la práctica.

Para tener una visión panorámica de la función que desempeñan las reformas de las patentes en los países en desarrollo se puede examinar su repercusión en los resultados económicos que las empresas transnacionales consiguen en los mercados de dichos países. Si las patentes conceden una ventaja injusta en el mercado, los efectos pueden detectarse normalmente examinando el crecimiento de las ventas, las tasas de rentabilidad y otras variables parecidas a nivel de empresa, teniendo también en cuenta los efectos a nivel nacional y sectorial. En un estudio realizado para el presente *Informe* se utilizaron datos sobre empresas transnacionales de los Estados Unidos y sus filiales extranjeras en el Brasil, China y la India en tres sectores (las TIC, los productos químicos y los productos farmacéuticos) que se considera que tienen un elevado nivel de registro de patentes y de concentración²⁷. Los resultados muestran que en el mercado estadounidense (que incluye empresas transnacionales estadounidenses y filiales extranjeras que operan en los mercados de los Estados Unidos) un aumento de la concentración de la propiedad de patentes (más que el número de patentes de por sí) contribuyó de manera significativa a la concentración del mercado de los productos. En el Brasil, China y la India, el estudio revela que una protección creciente de las patentes estaba asociada a un aumento de las ventas por trabajador en las filiales de empresas transnacionales estadounidenses²⁸, pero no en las empresas nacionales que cotizaban en bolsa (recuadro 6.4).

El análisis econométrico muestra que la tasa de rentabilidad de los activos (calculado aquí como la relación entre ingresos netos y activos totales) de las filiales de empresas transnacionales estadounidenses que operan en estos mercados reaccionó con fuerza ante el fortalecimiento de los derechos de patente²⁹: un aumento del 1% del índice de protección de las patentes en los diversos sectores y países correspondía a un incremento general del 1,14% de las tasas de rentabilidad de esas filiales. El aumento de la rentabilidad de las filiales alcanzó el 2,1%, si se tienen en cuenta los efectos de la productividad laboral a nivel de empresa, pero no afectó de manera significativa a su gasto en I+D en los mercados locales. Esto indica que la protección de las patentes

RECUADRO 6.4 Reformas de las patentes y ventas por trabajador de las filiales de empresas transnacionales de los Estados Unidos y las empresas nacionales que cotizan en bolsa de los sectores químicos y farmacéuticos en el Brasil, China y la India

El Brasil, China y la India tienen una producción local bien arraigada en los sectores químicos y farmacéuticos que, por lo tanto, son buenos ejemplos de la repercusión que la protección de las patentes tiene en el rendimiento relativo de las empresas nacionales y extranjeras. En los gráficos 6.B4.1A-C se muestran las ventas por trabajador de las filiales extranjeras de empresas transnacionales de los Estados Unidos y las empresas nacionales que figuran en la base de datos de la Oficina de Análisis Económico^a. Es evidente que las ventas por trabajador de las filiales estadounidenses registraron un claro incremento general después de que aumentara la protección de las patentes en los tres países, medida según el índice de Park^b. No ocurría así en el caso de las empresas nacionales que cotizaban en bolsa: tanto en el Brasil como en la India, las ventas por trabajador de estas empresas fueron menores en 2016 que en 1996, y en China los aumentos iniciales desaparecieron después de 2012.

En el Brasil, las dos reformas nacionales de los derechos de propiedad intelectual de 1997 y 2001 se reflejan en el índice de patentes que se mide en el eje del gráfico A. Después de estas reformas, las ventas por trabajador de las filiales estadounidenses superaron las de las empresas nacionales, que descendieron al aumentar la protección de los derechos de propiedad intelectual y después se mantuvieron sin cambios.

La India tenía una política industrial más enérgica y había limitado los derechos de propiedad intelectual para las patentes de procedimientos (no para las patentes de productos) en el sector farmacéutico, y esto solo durante siete años, hasta 2005. Sin embargo, incluso antes de la plena aplicación de las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio en 2005, las ventas de las filiales estadounidenses aumentaron rápidamente desde 1998, debido en gran parte a la disposición llamada del “buzón de correos” de los ADPIC^c. Después de 2005, cuando se implantaron las patentes de medicamentos, las ventas por trabajador de las filiales estadounidenses se duplicaron con creces, mientras que las de las empresas nacionales quedaron estancadas durante todo el período y descendieron después de 2010, a pesar de la resistencia ofrecida por el sector farmacéutico del país.

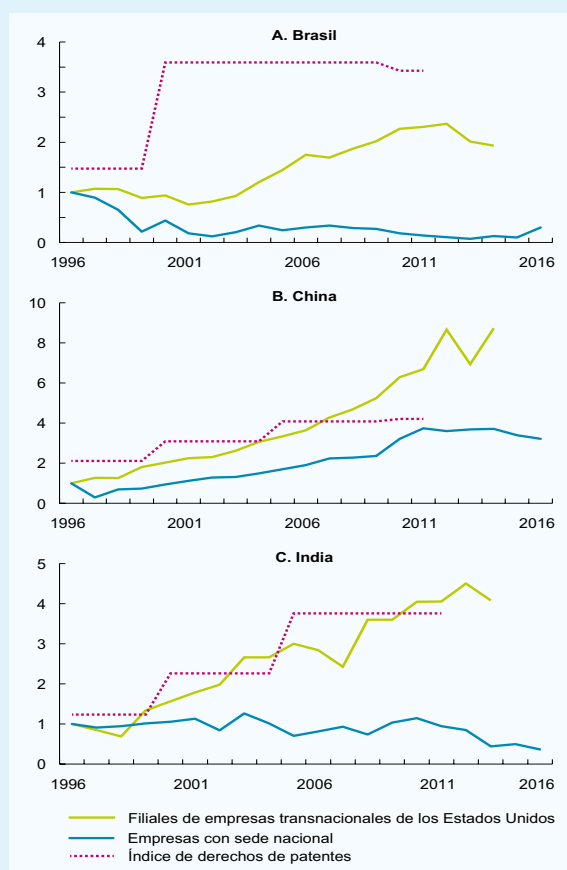
En China, los aumentos de las ventas medianas por trabajador de las empresas estadounidenses en el sector químico y farmacéutico siguieron claramente la tendencia al fortalecimiento del régimen de patentes del país. Hubo una mayor volatilidad en las ventas por trabajador de estas filiales después de 2012, cuando las ventas por trabajador de las empresas nacionales también se estancaron.

^a Dado el número relativamente reducido de filiales de empresas farmacéuticas estadounidenses en los países en desarrollo, las empresas farmacéuticas se agruparon con las empresas químicas no farmacéuticas. Estas tendencias generales de los resultados de las empresas locales son corroboradas por otros estudios sobre el Brasil (Caliari y Ruiz, 2014), China (Deloitte, 2011) y la India (Joseph, 2015).

^b Las reformas de las patentes se reflejaron utilizando una versión actualizada del índice general de derechos de patente que se detalla en Park (2008). Este índice de patentes consiste en la suma no ponderada de cinco puntuaciones distintas relativas a: la cobertura (las invenciones que son patentables), la participación en tratados internacionales, la duración de la protección, los mecanismos de aplicación y las restricciones (por ejemplo, la obligación de conceder licencias en caso de que una invención patentada no se explote lo suficiente).

^c Esto se refiere a la disposición del Acuerdo sobre los ADPIC que permite a las empresas solicitar patentes en los países en desarrollo que todavía no han aplicado la protección de patentes a las invenciones de productos farmacéuticos que están “en preparación”; el país ha de conceder estas patentes cuando aplique plenamente el Acuerdo sobre los ADPIC. Los países menos adelantados (PMA) pueden beneficiarse ahora del período de transición hasta 2033 sin necesidad de recurrir a las disposiciones del “buzón de correos” (Países Menos Adelantados Miembros – Obligaciones en virtud de los párrafos 8 y 9 del artículo 70 del Acuerdo sobre los ADPIC con respecto a los productos farmacéuticos, decisión de 30 de noviembre de 2015, documento del Consejo General WT/L/971).

GRÁFICO 6.B4.1 Reformas de las patentes y crecimiento de las ventas de las filiales de las empresas transnacionales de los Estados Unidos y las empresas nacionales que cotizan en bolsa, 1996-2016
(Ventas medianas de las empresas por empleado)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de las bases de datos de la Oficina de Análisis Económico y de Thomson Reuters Eikon (TRE); y de Park, 2008.

Nota: Las ventas son medianas por trabajador en dólares reales de 2009. Las series de ventas por trabajador están normalizadas y se ha fijado un valor de uno para el año inicial del período de observación computado para cada país receptor y la industria correspondiente. Las empresas nacionales que aquí se consideran son únicamente las empresas que cotizan en bolsa y figuran en la base de datos TRE.

de estas empresas quizás sea excesiva; una menor protección haría disminuir la rentabilidad de las filiales pero no tendría ninguna repercusión en sus actividades de I+D en los mercados locales (véase también *TDR 2005*).

A falta de datos sobre la concentración del mercado en estos tres países, en el análisis se utilizó como indicador la cuota relativa de mercado, calculada como la relación entre las ventas totales de las filiales de empresas transnacionales estadounidenses y las ventas totales de las empresas nacionales que cotizaban en bolsa en ese sector. Esta cuota relativa de mercado ayuda a medir la parte del mercado local captada por las filiales de empresas transnacionales en relación con las empresas nacionales. Cuanto mayor es la cuota, tanto mayor es el dominio de las filiales en el mercado nacional. En el estudio se ve que en los tres sectores en cuestión la rentabilidad aumenta junto con el tamaño relativo de mercado. El efecto neto del tamaño relativo de mercado de una empresa en su tasa de rentabilidad es positivo y su nivel es mayor en el sector de los productos químicos y menor en el sector farmacéutico, ya que las filiales de empresas transnacionales encuentran mayor competencia de las industrias farmacéuticas nacionales de China y la India y, en menor medida, del Brasil.

Esto es indicio de la interacción existente entre las ventajas adquiridas de las filiales de empresas transnacionales estadounidenses en lo que respecta a la cuota relativa de mercado y los aumentos de su rentabilidad debidos a la mayor protección de las patentes.

El efecto de un aumento del 1% en la protección de los derechos de propiedad intelectual en las tasas de rentabilidad de las filiales de empresas transnacionales es mayor en el mercado de las TIC de la India, donde provoca un incremento del 2,1% en dicha tasa. Así se ve que en el sector del *software*, a pesar de la brevedad de los ciclos tecnológicos, las patentes ayudan a consolidar las ventajas adquiridas que las filiales de empresas transnacionales no hubieran podido tener de haber existido una competencia relativamente fuerte a nivel nacional. El fortalecimiento de los derechos de patente tiene también una repercusión positiva en las tasas de rentabilidad de esas filiales en el sector de los productos químicos, pero la respuesta es menos elástica, y una vez más es mayor en la India, con un aumento del 1,1% en dicha tasa. En la industria farmacéutica, los derechos

de patente tienen el menor efecto en el Brasil, donde las filiales de empresas transnacionales hace tiempo que llevan ventaja a una competencia local cada vez más debilitada. En cambio, en China y la India, donde hay competencia de las empresas nacionales, el aumento de la protección de las patentes ha contribuido claramente más a proteger la rentabilidad de las filiales estadounidenses.

En general, los cambios en los regímenes de protección de las patentes han tenido una repercusión positiva en las ventas relativas y la rentabilidad de las filiales en estos mercados emergentes. No solo importa la actividad en la cuestión de las patentes, ya que durante los últimos años las empresas nacionales del Brasil, China y la India también han incrementado la solicitud de patentes en los tres sectores examinados. También importa la concentración de la propiedad de las patentes en manos de filiales de empresas transnacionales, como puede verse en el análisis basado en las filiales de empresas transnacionales de los Estados Unidos. Sobre todo, esto contribuye a aumentar su rentabilidad reforzando las ventajas adquiridas. Por consiguiente, nunca se insistirá bastante en la necesidad de reducir el alcance y la cobertura de las patentes. En los tres países (Brasil, China e India), a pesar de disponer de mercados relativamente competitivos, las concesiones de patentes han consolidado las ventajas adquiridas de las filiales de distintas maneras, según los factores específicos de cada país. En los países en desarrollo o sectores menos competitivos podrían producirse efectos devastadores si se permite que estas tendencias continúen incontroladas.

2. El pillaje del sector público y la manipulación de los mercados: el negocio del “saqueo”

En un trabajo muy influyente sobre el “Saqueo” publicado en el contexto de las crisis financieras de los años ochenta, y en particular el episodio de las cajas de ahorro y crédito de los Estados Unidos, Akerlof y Romer (1993: 2) sostuvieron que “se darán casos de bancarrota fraudulenta si la mala contabilidad, las reglamentaciones laxas y la levedad de las sanciones de los abusos ofrecen a los propietarios un incentivo para atribuir a las empresas un valor superior al real y luego incumplir las obligaciones del pago de la deuda”. Sin embargo, en tales condiciones, “el saqueo puede extenderse de manera simbiótica a otros mercados, dando vida a unos bajos fondos

económicos con incentivos perversos” (*ibid.*: 3). Una de las preocupaciones básicas de quienes sostienen que está prosperando una nueva forma de capitalismo rentista en el marco de la hiperglobalización es precisamente que se ha permitido que estos “bajos fondos económicos” no solo afloren a la superficie, sino también absorban directamente recursos públicos (no solo indirectamente) aprovechando la función de garantía de los gobiernos que cargan con la cuenta de las malas inversiones.

a) Privatización y subvenciones

La privatización, o sea la transferencia de empresas de propiedad estatal a la propiedad privada, adquirió relevancia con los programas de privatización del Reino Unido de principios del decenio de 1980, y poco después se convirtió en un procedimiento adoptado en todo el mundo, incluidas muchas economías en desarrollo y en transición. La privatización fue claramente alentada por muchas organizaciones internacionales, ya que se creía que mejoraría los sistemas de gestión, aumentaría la eficiencia y acabaría con los monopolios, generando de este modo beneficios netos para el bienestar de la sociedad. En cambio, muchos programas de privatización fueron medios enormemente eficaces para fomentar las rentas monopolistas empresariales. En algunos casos la privatización de empresas estatales de sectores monopolistas como el petróleo, el gas y los servicios públicos estuvo precedida de una reestructuración de la deuda empresarial y de un recorte de los costos y supuso una fuerte infravaloración de los activos que se ponían a la venta a fin de atraer compradores (Harvey, 2005). En un principio, muchos de estos planes de privatización introdujeron nuevos operadores en las diversas industrias y redujeron la concentración del mercado al romper los grandes monopolios estatales (Rocha y Kupfer, 2002). Sin embargo, la ausencia de una supervisión más estricta de estos sectores hizo posible que las nuevas empresas privatizadas mantuvieran y ampliaran su poder monopolista, que en ocasiones generó rentas exorbitantes para los nuevos propietarios. En algunos casos, esto contribuyó a la creciente internacionalización de la propiedad de las empresas, ya que inversores extranjeros se hicieron con el control de las principales empresas nacionales beneficiarias de la privatización (Ferraz y Hamaguchi, 2002), y transfirieron las rentas a sus países de origen. Un ejemplo muy conocido es la privatización en 1990 de la empresa de telecomunicaciones mexicana Telmex. Además de beneficios fiscales, a Telmex le

fue concedido un contrato de exclusividad de seis años para todo el sector. Se tardó más de cinco años en crear un marco regulador y órgano de vigilancia en México. Mientras tanto, las rentas monopolistas obtenidas en el mercado mexicano permitieron al nuevo propietario privado financiar la expansión de su grupo de telecomunicaciones, América Móvil, hasta el punto de que actualmente es el mayor proveedor de servicios de comunicación inalámbricos de América Latina (MarketLine, 2016) y la mayor empresa transnacional no financiera latinoamericana (Pérez-Ludeña, 2016). Sin embargo, este proceso ha reportado escasos beneficios a México, donde la OCDE estimó que los consumidores habían tenido que pagar un recargo de 25.800 millones de dólares anuales entre 2005 y 2009, suma equivalente al 1,8% del PIB anual medio del país durante este período (Stryszowska, 2012).

La privatización, definida en términos generales, puede adoptar otras formas que no sean la transferencia completa de la propiedad del Estado a inversores privados, como por ejemplo formas contractuales e intermedias de asociaciones público-privadas³⁰, entre ellas iniciativas de financiación privada, por las cuales el sector privado aporta capital para invertir en un determinado proyecto y luego lo gestiona (Titolo, 2013). Los gobiernos necesitados de dinero, tanto de países desarrollados como de países en desarrollo, han promovido tales iniciativas, en vez de intentar elevar los ingresos fiscales para financiar los gastos de capital público. En todo el mundo, las iniciativas de financiación privada abarcan en la actualidad una gran variedad de servicios sociales, como por ejemplo centros de salud y escuelas. Sin embargo, esto ha tenido como consecuencia la creación de flujos de rentas anuales que entrañan futuros aumentos del gasto público, que podrían mermar la capacidad del Estado de prestar servicios sociales en el futuro (*TDR 2014*; Shapiro, 2017). Otras formas de asociación público-privada, como las licencias y concesiones, se han utilizado primordialmente en el contexto de una privatización *de facto* de la infraestructura física. En el caso de la concesión de licencias, los contratos suelen incluir cláusulas de compensación, o cláusulas de no competencia y prohibición de medidas adversas, que obligan a los gobiernos a efectuar pagos en caso de que surjan imprevistos, y les prohíben invertir en proyectos de infraestructura que representen una competencia. Además, tales cláusulas dan a los contratistas el derecho a oponerse a cualquier política gubernamental que pueda afectar su rentabilidad (Titolo, 2013).

Estas disposiciones han reportado escasos beneficios a la sociedad en general en lo que respecta a eficiencia. Un estudio reciente del sector hídrico en el Reino Unido (Bayliss y Hall, 2017), por ejemplo, encontró que los usuarios finales de los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado pagaban alrededor de 2.300 millones de libras esterlinas más al año a los propietarios privados de las empresas hídricas de lo que habrían pagado si las empresas hubiesen sido de propiedad estatal. De manera análoga, en Francia se calculó que en 2004 el agua suministrada a través de asociaciones público-privadas tenía un precio un 16,6% mayor que el agua suministrada por servicios municipales públicos (Chong y otros, 2006). Y existen pruebas de que las asociaciones público-privadas que se dedican a proyectos viarios en Europa resultan, por término medio, un 24% más caras que los proyectos similares gestionados por organismos públicos (Blanc-Brude y otros, 2006).

Además de los programas de privatización, las grandes corporaciones se han visto cada vez más beneficiadas por diversas formas de subvenciones públicas, como tipos impositivos selectivos, desgravaciones fiscales de distintas clases, rescates y subvenciones directas, que no reportan beneficios claros a los contribuyentes. Las subvenciones directas para apoyar determinados sectores que están en dificultades o para promover determinados tipos de actividades pueden terminar siendo transferencias extremadamente regresivas. Por ejemplo, las subvenciones agrícolas son uno de los programas de mayores transferencias per cápita en los Estados Unidos. Se ha calculado que alrededor del 75% de las subvenciones totales van a parar a un 10% de las empresas agrícolas como Riceland Foods Inc., Tyler Farms y Pilgrims' Pride Corp., así como a empresas transnacionales como Archer Daniels Midland, Cargill y Monsanto (*The Week*, 2013), y solo los tres mayores receptores (todos ellos empresas agroindustriales) obtuvieron más de 1.000 millones de dólares en subvenciones del Gobierno de los Estados Unidos entre 1995 y 2014³¹. De manera análoga, casi todas las subvenciones que todavía se pagan al Reino Unido de acuerdo con la Política Agrícola Común de la Unión Europea (alrededor de 3.600 millones de libras esterlinas anuales) van a parar al 10% de los agricultores más ricos (Standing, 2016: 104).

Como puede verse en el caso del sector del petróleo y el gas de los Estados Unidos, estas subvenciones suelen mantenerse incluso después de haber cumplido

su finalidad inicial. La mayoría de las subvenciones en este sector tuvieron su origen a principios del siglo XX, cuando su objetivo era atraer capital a una industria con un elevado riesgo de accidentes y fracasos tecnológicos. Pero han persistido hasta la actualidad, mucho después de que la tecnología haya reducido enormemente tales riesgos (Hsu, 2015). Los países del G-20 gastaron, por término medio, 70.000 millones de dólares anuales en subvenciones para la producción de combustibles fósiles en 2013 y 2014, y los Estados Unidos fueron el país con las mayores subvenciones, alrededor de 20.000 millones de dólares (Bast y otros, 2015). A pesar de que existen claros indicios de que la eliminación de los subsidios fiscales en este sector de los Estados Unidos apenas tendría repercusión en la producción de combustibles fósiles (Allaire y Brown, 2009), estos subsidios se mantienen intactos gracias a las presiones ejercidas y a las contribuciones aportadas a las campañas políticas por las empresas interesadas.

Hay una larga lista de acuerdos recientes de subvenciones para grandes corporaciones en un gran número de sectores y países desarrollados que no reportan ningún beneficio evidente a los contribuyentes (Young, 2016). Además, las desgravaciones fiscales reducen la factura fiscal de las empresas para ciertos tipos de gastos y equivalen a transferencias directas, pero son menos visibles que los aumentos del gasto público. En la práctica, estas desgravaciones fiscales son aprovechadas a menudo por poderosas corporaciones, pero no han producido cambios significativos en la inversión. Por ejemplo, en 2010 las desgravaciones fiscales en los Estados Unidos redujeron el tipo nominal del impuesto de sociedades del 35% a un tipo medio efectivo del 12,6%, permitiendo a las empresas captar más de 180.000 millones de dólares anuales (United States Government Accountability Office, 2013). Esto debe considerarse en el contexto de un descenso constante del impuesto de sociedades como consecuencia de la hiperglobalización, que ha pasado de aproximadamente el 40% en 1980 a menos del 25% en 2013 (IMF, 2014), aunque las tasas de inversión hayan disminuido (*TDR 2016*, cap. V).

b) La elusión fiscal: sistemas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios

Otro ejemplo de uso indebido del poder de las empresas, aunque no pueda calificarse estrictamente de búsqueda de rentas, también pone de manifiesto cómo las grandes empresas pueden aprovechar las lagunas

de la regulación y explotar las diferencias existentes entre las diversas leyes nacionales para denegar recursos a las autoridades públicas, y por ende a los ciudadanos. La capacidad cada vez mayor de las empresas transnacionales para eludir impuestos (a diferencia de la evasión fiscal directa, que sería ilegal) ha sido motivo de preocupación general desde hace algún tiempo. Entre los sistemas de elusión fiscal figura el traslado de beneficios —principalmente mediante la fijación de precios de transferencia— a lo largo de las cadenas de producción mundiales controladas por las empresas transnacionales, y el aprovechamiento de lagunas y discrepancias en las normas y regulaciones fiscales nacionales (*TDR 2014*, cap. VI; OECD, 2015b). No hay estimaciones globales exactas del alcance de los sistemas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios, en parte porque las empresas transnacionales y también muchos gobiernos, sobre todo de países desarrollados, han resistido con éxito los intentos de hacer pública la información país por país de los datos fundamentales de las empresas financieras, incluidos los impuestos pagados (Cobham y Jansky, 2017). A falta de tales datos, que permitirían hacer comparaciones entre países, y de este modo detectar sistemáticamente las discrepancias, no es posible fijar un punto de referencia mundial para calcular el alcance de los desajustes en los beneficios y la elusión fiscal.

Con todo, es posible efectuar estimaciones aproximadas de las pérdidas de ingresos debidas a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Un estudio reciente indica que, a nivel mundial, estas pérdidas ascendían a entre el 4% y el 10% de los ingresos del impuesto de sociedades (OECD, 2015b: 136-181), lo que corresponde a una pérdida acumulada de ingresos de entre 0,9 y 2,1 billones de dólares entre 2005 y 2014. De estas sumas, se estima que unas dos terceras partes se debían al traslado de beneficios y el tercio restante a los desajustes entre sistemas tributarios y al trato fiscal preferente. Crivelli y otros (2015) sugieren que las pérdidas de ingresos a nivel mundial debidas al traslado de beneficios de las empresas transnacionales pueden haber ascendido a unos 600.000 millones de dólares solo en 2013, teniendo en cuenta el hecho de que la repercusión del traslado de beneficios se deja sentir en los ingresos públicos tan solo con cierto retraso. Zucman (2014) vio que la proporción de los beneficios conseguidos por empresas estadounidenses a nivel nacional y en el extranjero que se mantenía en paraísos fiscales se decuplicó entre principios de los años ochenta y 2013. La UNCTAD (2015)

ha calculado que los países en desarrollo pierden 100.000 millones de dólares anuales en ingresos fiscales que deberían pagar las empresas transnacionales, debido exclusivamente a la utilización de centros extraterritoriales para canalizar inversiones. Dada la mayor dependencia de los países en desarrollo de los ingresos en concepto de impuesto de sociedades, así como su menor capacidad de ejecución, es probable que pierdan proporcionalmente más ingresos públicos de resultas de tales prácticas que los países desarrollados³².

c) *El Director Ejecutivo como extractor de valor*

Con unos niveles de concentración del mercado tan elevados como los descritos anteriormente, los directores ejecutivos y altos ejecutivos de las grandes corporaciones tienen un poder considerable para asignar recursos económicos. Hacer un uso indebido de este poder, por ejemplo para aumentar de manera artificial el valor a corto plazo de la empresa para los accionistas mediante la especulación en bolsa, en vez de promover las inversiones productivas a largo plazo, puede tener consecuencias negativas para la economía en general (*TDR 2016*, cap. V). Se ha sostenido que esta manipulación del mercado de valores para extraer rentas sirve cada vez más para llenar el bolsillo no solo de los accionistas rentistas sino también, sobre todo, los propios “directores generales extractores de valor” (Lazonick, 2016). El vehículo principal para esta forma de rentismo directivo es la recompra de acciones propias que hace aumentar la retribución de los directores generales (que en gran parte consiste en opciones de compra y entrega de acciones), pero no contribuye prácticamente nada a la innovación ni, en general, a la productividad de las empresas. Utilizando la base de datos sobre la retribución de ejecutivos de Standard & Poor’s, Lazonick vio que los ejecutivos de empresas mejor remunerados del sector financiero y también de otros sectores estaban “muy bien representados” en el 0,1% con mayores ingresos de los Estados Unidos, con una media de 7,5 millones de dólares en 2012. De esta cantidad, el 64% consistía en beneficios realizados de la retribución en acciones (Lazonick, 2016: 22). Otras investigaciones demuestran también que estas rentas exorbitantes, y su fuerte aumento a lo largo del tiempo, no guardan relación con el talento ni con la expansión de la producción y las cuotas de mercado de una empresa, contribuyendo de este modo a las crecientes desigualdades de ingresos (Keller y Olney, 2017).

Como señala Lazonick (2016: 15-16), esta opción de favorecer el rentismo (directivo) dista mucho de ser insignificante: “Durante los años 2006-2015, las 459 empresas del Índice S&P 500 en enero de 2016 que cotizaron en bolsa durante el decenio examinado gastaron 3,9 billones de dólares en la recompra de acciones propias, lo que representaba el 53,6% de los ingresos netos, más otro 36,7% de los ingresos netos en dividendos. Gran parte del restante 9,7% de beneficios se conservaba en el extranjero, a resguardo del fisco estadounidense”.

El gran auge de la recompra de acciones propias como estrategia básica para fomentar la valoración bursátil de una empresa (en vez de financiar inversiones productivas con los beneficios conseguidos y de

pagar dividendos a los accionistas), sobre todo en los Estados Unidos, tiene efectos perniciosos, y además está la repercusión de las extravagantes remuneraciones de los directores generales en la distribución general de los ingresos. El éxito financiero a corto plazo de las empresas que utilizan esta estrategia a menudo obliga a empresas que al principio enfocaban la planificación de las inversiones de manera más productiva a seguir el ejemplo a fin de poder competir en los mercados de valores. También refuerza enormemente unas estrategias generales de inversión más financiarizadas mediante las cuales las empresas distribuyen a los accionistas cantidades superiores a sus ingresos totales, y recurren a la deuda y a la venta de activos para refinar sus inversiones (Lazonick, 2016)³³.

E. Conclusiones

En este capítulo se ha hecho hincapié en la aparición de una nueva forma de capitalismo rentista de resultados de algunas tendencias recientes: los muy marcados incrementos de la concentración del mercado y el consiguiente poder de mercado de las grandes corporaciones mundiales, la insuficiencia y el alcance cada vez menor de la capacidad reguladora de los Estados nación, y la creciente influencia de los grupos de presión empresariales para defender rentas improductivas (Drutman, 2015; George, 2015). Estos factores están estrechamente interrelacionados y crean un círculo vicioso de infraregulación y captura regulatoria, por una parte, y un crecimiento galopante del poder de mercado de las empresas, por otra. Panic (2011) ha descrito esta dinámica que se autoalimenta de la interrelación entre los grupos de presión y el poder de mercado como una relación entre la integración institucionalmente determinada de la economía mundial y su integración espontánea. La integración institucional ha estado guiada por Estados nación que defienden y adoptan marcos de política nacional e internacional para gobernar la economía mundial y la integración económica. La integración espontánea se refiere a la división internacional del trabajo “lograda principalmente mediante las actividades realizadas por las empresas transnacionales en defensa de sus intereses y objetivos empresariales” (*ibid.*: 4). A medida que progresa la integración espontánea, sus principales protagonistas empiezan a configurar la integración institucional para promover sus propios intereses y objetivos. Como se sostiene en este

capítulo, una vez debilitados los contrapesos institucionales —como los Estados nación, la sociedad civil y las organizaciones sindicales— el rentismo empresarial ha conseguido prosperar. Más en general esto plantea la posibilidad de “un círculo vicioso mediceo, en el que se utiliza el dinero para conseguir poder político y el poder político para ganar dinero” (Zingales, 2017).

Una de las principales palestras en las que se manifiesta la creciente tensión entre el poder de las empresas y el de los Estados nación son los acuerdos bilaterales y regionales de comercio e inversión. A falta de una acción multilateral decisiva para corregir los crecientes desequilibrios económicos y de poder en el centro de la economía mundial, los marcos reguladores supranacionales que abarcan una gran variedad de políticas económicas —los regímenes de derechos de propiedad intelectual, la política industrial y las políticas de contratación pública son los principales— obedecen más a los intereses de las rentas empresariales que a consideraciones de interés público general.

En un contexto en el que las “puertas giratorias” del poder económico y político se mueven a un ritmo frenético (LaPira y otros, 2017), no será fácil frenar el rentismo empresarial y acabar con la captura regulatoria a fin de promover un crecimiento inclusivo. Como punto de partida general, se reconoce cada vez más que tanto los conocimientos como la

competencia son bienes públicos (Stiglitz, 2016b), y que las políticas diseñadas para su uso han de tener en cuenta los objetivos y repercusiones distributivos³⁴. Pero, como se examina en el próximo capítulo, se

requerirá el contrapeso de una maquinaria intergubernamental eficiente para erradicar los “bajos fondos económicos” de la búsqueda de rentas empresariales a nivel mundial. ■

Notas

- 1 Para un examen más detallado de la contribución de Prebisch, véase Toye y Toye, 2004.
- 2 Real Academia Sueca de Ciencias, The Science of Taming Powerful Firms, 13 de octubre de 2014 (véase: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2014/press.html).
- 3 Véanse, por ejemplo, Baker, 2015; *The Economist*, 2016; Standing, 2016; Stiglitz, 2016a; Zingales, 2017.
- 4 De este modo, Piketty, por ejemplo, sugiere que quizás hayamos pasado de una “sociedad de rentistas”, entendida en el sentido de los rentistas financieros keynesianos, a una “sociedad de directivos” (es decir, los directores generales y altos ejecutivos excelentemente remunerados de las grandes empresas) (Piketty, 2014: 276).
- 5 Una excepción reciente son Keller y Olney (2017), que examinaron la remuneración de los ejecutivos de empresas de los Estados Unidos entre 1993 y 2013 y vieron que la globalización había promovido su capacidad (sobre todo en las grandes empresas) de captar rentas.
- 6 Para un examen técnico detallado de la construcción de esta medida y comparaciones con otras medidas alternativas que utilizan datos a nivel de empresa, véase el anexo en línea del presente capítulo en: <http://unctad.org/tdr2017/Annex>.
- 7 Los datos están tomados de la *Worldscope Database* de Thomson Reuters, que tiene en cuenta diversas convenciones contables y está concebida para facilitar las comparaciones entre empresas y sectores, dentro y a través de las fronteras nacionales. El número registrado de empresas que cotizaban en bolsa aumentó de 5.600 en 1995 a 30.100 en 2015. El análisis se limita a las empresas que cotizan en bolsa. Estas constituyen un grupo homogéneo y coherente en la medida en que por lo general son grandes corporaciones que operan en el plano internacional, tienen oportunidades y limitaciones similares en lo que respecta a la financiación, y su rentabilidad se basa menos en los contextos nacionales que en el estado de la economía mundial (Artus, 2007). Suponemos que las empresas transnacionales que no cotizan en bolsa no tienen suficiente peso para hacer variar de manera significativa nuestros resultados en la parte alta de la distribución.
- 8 ***Economías desarrolladas (30)***: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chequia, Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza.
- 9 ***Economías en desarrollo y en transición (26)***: Argentina, Bahrein, Brasil, Chile, China, Colombia, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Hong Kong (China), India, Indonesia, Jordania, Kuwait, Líbano, Malasia, México, Omán, Provincia China de Taiwán, Qatar, República de Corea, Singapur, Sudáfrica, Tailandia, Turquía y Viet Nam.
- 9 Las series históricas de las tasas de rendimiento de activos de referencia ajustadas por sectores se mantuvieron de hecho estables durante todo el período observado (de 1995 a 2015), a excepción de las interrupciones ocurridas durante las dos grandes crisis financieras mencionadas.
- 10 La capitalización bursátil se refiere al valor total de mercado de las empresas que cotizan en bolsa, calculado como el precio de la acción al final del año multiplicado por el número de acciones existentes.
- 11 Debería observarse, sin embargo, que en los años ochenta y noventa se siguió una estrategia de desintegración vertical para volver a centrarse en el negocio básico parcialmente en respuesta a las demandas de un aumento del valor para los accionistas a corto plazo. Esto redujo en cierta medida la expansión de los grandes conglomerados, y en algunos casos revirtió el proceso (*TDR 2016*, cap. V).
- 12 La base de datos incluye 17.000 empresas que cotizan en bolsa y 11.400 empresas en manos privadas de 42 países (McKinsey Global Institute, 2015).
- 13 Según el McKinsey Global Institute (2015: 6), las empresas más rentables que operan en sectores como los productos farmacéuticos, el instrumental médico y la tecnología de la información son entre un 40% y un 110% mayores que las empresas correspondientes de tamaño mediano. Véase también Starrs (2014), que llega a un resultado parecido utilizando la lista anual Forbes Global 2000 de las principales empresas mundiales que cotizan en bolsa.
- 14 Los resultados obtenidos utilizando las 200 empresas principales y/o las 1.000 empresas menores muestran tendencias muy similares. Más en general, el ajuste

- de este índice de concentración, al establecer como referencias la proporción igual hipotética de la capitalización bursátil de las 100 empresas principales (que presupone una distribución igual de las cuotas de mercado) y la proporción observada de las 2.000 empresas menores, garantiza que el análisis de la tendencia siga siendo significativo a pesar de los cambios absolutos registrados en el denominador de estas ratios, y puede verse que el número total de empresas no financieras en la base de datos que cotizaban en bolsa aumentó de 5.600 en 1995 a 30.100 en 2015. Más que magnitudes absolutas, lo que se mide es la evolución de la concentración de la capitalización bursátil, o su tendencia.
- 15 Decker y otros (2016) atribuyen esta tendencia a una disminución de la dinámica y la actividad empresarial en los Estados Unidos.
- 16 La ventaja general de un único criterio de clasificación es que permite una comparación directa de estas diversas medidas de la concentración. La capitalización bursátil es el más amplio de estos criterios de clasificación, y funciona como un índice resumido de ingresos y activos, puesto que está estrechamente correlacionado con estas dos variables. Por este motivo, la utilización de cualquiera de los criterios anteriores para clasificar los resultados de una empresa da los mismos resultados de la tendencia. La capitalización bursátil, sin embargo, capta mejor los diversos aspectos interrelacionados de la marcha de una empresa: un elevado precio de las acciones facilita las adquisiciones y, a la inversa, protege de ofertas públicas de compra (hostiles). También ayuda a conseguir capital en los mercados de capitales y, además, puede reportar diversos beneficios menos tangibles gracias a la mejora de la reputación y la capacidad de presión de las empresas.
- 17 El ligero descenso posterior, en especial en la relación entre la proporción observada de las 100 empresas principales en activos físicos y su proporción igual hipotética, refleja en gran parte un cambio en la composición de estas empresas después de 2013 y tras el descenso de los precios del petróleo a partir de 2014. Este cambio tuvo lugar en detrimento de las empresas energéticas con una extensa propiedad de activos físicos, y en favor de los sectores de la atención de salud y la tecnología que tienen una elevada capitalización bursátil, pero poseen muchos menos activos físicos. El número de empresas energéticas entre las 100 empresas principales disminuyó de 18 en 2013 a solo 8 en 2015. Aun así, la relación media entre activos físicos y capitalización bursátil en el caso de las empresas energéticas era de 1,4, en comparación con 0,6 en otros sectores.
- 18 El primer tipo de economías de escala (costos fijos irre recuperables) se conocen también a menudo como rendimientos de escala estáticos, mientras que el otro tipo de economías de escala —la ampliación y diferenciación gradual de los mercados y los efectos secundarios positivos (aprendizaje y creación de redes) en la oferta de la industria— suelen denominarse rendimientos de escala dinámicos.
- 19 Obsérvese que, si bien Autor y otros (2017b) miden la productividad de diversas maneras, como el valor añadido por trabajador, la producción por trabajador, el número de patentes por trabajador y la productividad total de los factores, no se observan cambios significativos en los resultados.
- 20 El alcance del sector de los servicios de *software* y tecnología de la información se basa en la clasificación de empresas de Thomson Reuters.
- 21 El descenso de la productividad de las 100 empresas principales después de 2013 refleja el de los indicadores de la concentración del mercado en el gráfico 6.3 *supra*; esto se debe a la salida de muchas empresas del sector energético tras el descenso de los precios en 2014 y, en menor medida, también de empresas del sector de los servicios de telecomunicaciones, en beneficio de los sectores de la atención de salud y la tecnología.
- 22 Las redes de control mundiales son alianzas flexibles entre empresas que operan en el mismo sector, y que se mantienen unidas principalmente por la participación común de algunos grandes inversores institucionales en la propiedad de las empresas que constituyen dichas redes (Vitali y otros, 2011). Por consiguiente, estos inversores institucionales ejercen un control sustancial sobre las decisiones estratégicas de las empresas de la red, incluidas sus estrategias de expansión mediante políticas de precios y el uso de barreras para impedir la entrada de otras empresas, como los efectos de red, las asimetrías de la información, las patentes, la explotación de marcas comerciales y el acceso a nuevos mercados. Las cadenas de valor mundiales suelen describirse como la fragmentación de los procesos de producción en actividades discretas —la transformación de productos primarios, el suministro de productos y servicios intermedios, el diseño tecnológico, la explotación de marcas comerciales, la publicidad y la distribución— que se distribuyen por diferentes localizaciones geográficas (por ejemplo, Davis y otros, 2017). Los diversos modelos empresariales que combinan la integración horizontal con la vertical y la propiedad directa con el control a distancia de proveedores externalizados y subcontratados dan a las empresas principales un elevado grado de control general sobre las reglas y condiciones de participación en estas cadenas de producción y por ende un considerable poder de mercado.
- 23 La Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos llevó a cabo, en el marco de acuerdos legales de confidencialidad, el análisis estadístico de los datos de diversas empresas transnacionales estadounidenses y sus filiales

- en el extranjero. Las opiniones expresadas en el presente informe no reflejan necesariamente las del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.
- 24 Buckman (2005: 94), por ejemplo, cita una entrevista con el Director Ejecutivo de Pfizer, quien afirma: “Nuestras fuerzas combinadas nos permitieron establecer una red mundial entre el sector privado y los gobiernos para sentar las bases de lo que luego se convirtió en el Acuerdo sobre los ADPIC”.
- 25 Glasgow (2001) indica cinco estrategias de perennización: i) utilizar disposiciones y lagunas legislativas para solicitar una prórroga de las patentes; ii) demandar a los fabricantes de genéricos por infracción de patente; iii) fusionarse con los competidores directos cuando expiran los derechos de patente con la intención de mantener el monopolio; iv) recombinar medicamentos en formas ligeramente distintas para conseguir nuevas patentes y crear varias patentes de diferentes aspectos del medicamento para asegurarse derechos monopolistas perennes; y v) utilizar la publicidad y los nombres de las marcas para erigir más barreras a la entrada de fabricantes de medicamentos genéricos.
- 26 En el Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la OMC no se incluía ninguna de las denominadas cuestiones normativas a excepción de la protección de la propiedad intelectual, cuya inclusión fue entonces objeto de un vivo debate. En cambio, la primera generación de acuerdos de libre comercio abarcó las inversiones así como una gran variedad de disposiciones que estipulaban, al menos en parte, unos derechos de propiedad intelectual más estrictos (es decir, los ADPIC-plus). Con la segunda generación de acuerdos de libre comercio, como el concluido entre los Estados Unidos y la República de Corea, se produce la gran expansión de las cuestiones normativas, los intentos de promover la armonización de estas cuestiones en determinados sectores (por ejemplo, en el sector farmacéutico) y la inclusión de nuevas áreas, como el comercio electrónico.
- 27 Para más detalles del análisis empírico, véase el anexo en línea de este capítulo, que puede consultarse en: <http://unctad.org/trd2017/Annex>.
- 28 Se utilizaron las ventas por trabajador como variable pertinente en vez de las ventas totales, a causa de las restricciones de la revelación de información en la base de datos de la Oficina de Análisis Económico.
- 29 Los datos comparables para evaluar la repercusión de la protección de los derechos de patente en las tasas de rentabilidad de estos sectores están disponibles tan solo para las empresas de la base de datos que cotizan en bolsa.
- 30 En la mayoría de los casos, las reglas que rigen la contabilidad pública permiten que las asociaciones público-privadas se registren fuera del balance (EPEC, 2015), procedimiento criticado desde hace mucho tiempo por el FMI (IMF, 2004).
- 31 Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos sobre subvenciones agrícolas del Grupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente (puede consultarse en: <http://www.ewg.org/agmag/2010/06/farm-subsidy-database#.WXRrc4pLfUp>).
- 32 OECD (2015b), corroborado por ejemplo por Johannesen y otros (2016). Monkam (2012) también sugiere que la fijación de precios de transferencia es la estrategia de elusión del impuesto de sociedades más perjudicial para los países en desarrollo.
- 33 En algunos sectores, la interacción con otras estrategias para contribuir a la extracción de rentas es especialmente evidente. Por ejemplo, empresas farmacéuticas de los Estados Unidos han destinado los beneficios generados por el elevado precio de los medicamentos como consecuencia de monopolios de patentes a efectuar recompras masivas de sus propias acciones con el único objetivo de hacer subir mediante esta manipulación los precios de las acciones (Lazonick y otros, 2017).
- 34 Por ejemplo, el órgano de la Unión Europea encargado de vigilar la competencia ha intentado hacer poco reforzar las políticas antitrust (Toplensky, 2017).

Bibliografía

- Akerlof GA and Romer PM (1993). Looting: The economic underworld of bankruptcy for profit. *Brookings Papers on Economic Activity* (2): 1–73.
- Allaire M and Brown S (2009). Eliminating subsidies for fossil fuel production: Implications for U.S. oil and natural gas markets. Issue Brief No. 09-10, Resources for the Future, Washington, DC.
- Artus P (2007). Profitabilité: Sociétés cotées et ensemble des entreprises. *Flash Économie*, No. 355, Natixis, 28 September.
- Atkinson AB (2015). *Inequality: What can be Done?* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Autor D, Dorn D, Katz LF, Patterson C and Van Reenen J (2017a). Concentrating on the fall of labor share. Working Paper No. 23108, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Autor D, Dorn D, Katz LF, Patterson C and Van Reenen J (2017b). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. Discussion Paper No. 1482, Centre for Economic Performance, London School of Economics, London.
- Baker D (2015). The upward redistribution of income: Are rents the story? Working paper, Center for Economic and Policy Research, Washington, DC.

- Barkai S (2016). Declining labor and capital shares. Working Paper, University of Chicago, Chicago, IL.
- Barnett TO (2008). Maximizing welfare through technological innovation. *George Mason Law Review*, 15(5): 1191–1204.
- Bast E, Doukas A, Pickard S, Van Der Burg L and Whitley S (2015). Empty promises: G20 subsidies to oil, gas and coal production. Overseas Development Institute and Oil Change International, London and Washington, DC.
- Baumol WJ (1990). Entrepreneurship: Productive, unproductive and destructive. *Journal of Political Economy*, 98 (5, Part 1): 893–921.
- Bayliss K and Hall D (2017). Bringing water into public ownership: Costs and benefits. Working paper, School of African and Oriental Studies and University of Greenwich, London.
- Bessen J and Meurer MJ (2008). *Patent Failure: How Judges, Bureaucrats and Lawyers put Innovators at Risk*. Princeton, NJ and Oxford, Princeton University Press.
- Bessen J and Meurer MJ (2014). The direct costs from NPE disputes. *Cornell Law Review*, 99(2): 387–424.
- Blanc-Brude F, Goldsmith H and Valila T (2006). Ex ante construction costs in the European road sector: A comparison of public-private partnerships and traditional public procurement. Economic and Finance Report No. 2006/1, European Investment Bank, Luxembourg.
- Buckman G (2005). *Global Trade: Past Mistakes, Future Choices*. London, Zed Books.
- Caliari T and Ruiz RM (2014). Brazilian pharmaceutical industry and generic drugs policy: Impacts on structure and innovation and recent developments. *Science and Public Policy*, 41(2): 245–256.
- Chong E, Huet F, Saussier S and Steiner F (2006). Public-private partnerships and prices: Evidence from water distribution in France. *Review of Industrial Organization*, 29 (1–2): 149–169.
- Cobham A and Jansky P (2017). Global distribution of revenue loss from tax avoidance: Re-estimation and country results. Working Paper No. 2017/55, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Council of Economic Advisers (2016). Benefits of competition and indicators of market power. April, Issue Brief, Washington, DC.
- Crivelli E, De Mooij R and Keen M (2015). Base erosion, profit shifting and developing countries. Working Paper No. 15/118, International Monetary Fund; Working Paper No. 15/09, Oxford University Centre for Business Taxation, Oxford.
- Cumming C (2015). What's behind the huge increase in bank patent filings? *American Banker*, 2 July. Available at: <http://www.law.edu/res/docs/2015-0702-AmericanBankerArticle.pdf>.
- Cusumano MA (2010). *Staying Power: Six Enduring Principles for Managing Strategy and Innovation in an Uncertain World*. Oxford, Oxford University Press.
- Davis D, Kaplinsky R and Morris M (2017). Rents, power and governance in global value chains. Working Paper Series No. 2, PRISM School of Economics, University of Cape Town, Cape Town.
- Deakin S (2005). The coming transformation of shareholder value. *Corporate Governance: An International Review*, 13(1): 11–18.
- Dealogic (2017). Investment banking scorecard. Available at: <http://graphics.wsj.com/investment-banking-scorecard/> (accessed 13 March 2017).
- Decker RA, Haltiwanger J, Jarmin RS and Miranda J (2016). Where has all the skewness gone? The decline in high-growth (young) firms in the US. *European Economic Review* (86): 4–23.
- Deloitte (2011). The next phase: Opportunities in China's pharmaceutical market. Deloitte Touche Tohmatsu, Hong Kong.
- Drahos P (2003). When the weak bargain with the strong: Negotiations in the World Trade Organization. *International Negotiation*, 8(1): 79–109.
- Drexel J (2008). Is there a 'more economic approach' to intellectual property and competition law? In: Drexel J, ed. *Research Handbook on Intellectual Property and Competition Law*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing: 27–53.
- Drutman L (2015). *The Business of America is Lobbying: How Corporations Became Politicized and Politics Became More Corporate*. Oxford, Oxford University Press.
- EIG (2017). Dynamism in retreat: Consequences for regions, markets, and workers. Economic Innovation Group, Washington, DC.
- EPEC (2015). Debt and deficit treatment of PPPs according to Eurostat. European PPP Expertise Centre. Available at: <http://www.eib.org/epec/g2g/i-project-identification/12/125/index.htm>.
- Epstein G and Power D (2003). Rentier incomes and financial crises: An empirical examination of trends and cycles in some OECD countries. Working Paper Series No. 57, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Ferraz JC and Hamaguchi N (2002). Introduction: M&A and privatization in developing countries: Changing ownership structure and its impact on economic performance. *The Developing Economies*, 40(4): 383–399.
- Fildes N (2017). What is at stake in the Apple-Qualcomm dispute? *Financial Times*. 28 April.
- Fink C (2013). Intellectual property activity worldwide: Key trends, facts and figures. In: Abbott FM, Correa CM and Drahos P, eds. *Emerging Markets and the World Patent Order*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing: 37–45.
- Frooohar R (2017). Release Big Tech's grip on power. *Financial Times*. 18 June.

- Foster JB, McChesney RW and Jonna RJ (2011). Monopoly and competition in twenty-first century capitalism. *Monthly Review*, 62(11): 1–39.
- Fratini SM (2016). Rent as a share of product and Sraffa's price equations. *Cambridge Journal of Economics*, 40(2): 599–613.
- Galbraith JK (1954). *The Great Crash 1929*. London and New York, Penguin Books.
- Gehl Sampath P and Roffe P (forthcoming). The untimely death of the Transpacific Partnership Agreement: Where do we go next? CEIPI-ICTSD Series on Trade and Intellectual Property, Strasbourg and Geneva.
- George S (2015). *Shadow Sovereigns: How Global Corporations are Seizing Power*. Cambridge, Polity Press.
- Glasgow LJ (2001). Stretching the limits of intellectual property rights: Has the pharmaceutical industry gone too far? *IDEA, The Journal of Law and Technology* 41(2): 227–258.
- Glyn A (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*. Oxford, Oxford University Press.
- Grullon G, Larkin Y and Michaely R (2017). Are US industries becoming more concentrated? Available at: <https://ssrn.com/abstract=2612047> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2612047>.
- Hall BH (2009). Business and financial method patents, innovation and policy. *Scottish Journal of Political Economy*, 56(4): 443–473.
- Hansmann H and Kraakman R (2001). The end of history for corporate law. *Georgetown Law Journal*, 89(2): 439–468.
- Harvey D (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, Oxford University Press.
- Hsu S-L (2015). The rise and rise of the one percent: Considering legal causes of wealth inequality. *Emory Law Journal Online*, 64: 2043–2072. Available at: <http://law.emory.edu/elj/elj-online/volume-64/essays/considering-legal-causes-wealth-inequality.html>.
- Hunt RM (2010). Business method patents in U.S. financial services. *Contemporary Economic Policy*, 28(3): 322–352.
- IMF (2004). Public-private partnerships. International Monetary Fund, Washington, DC.
- IMF (2014). Spillovers in international corporate taxation. Policy paper. International Monetary Fund, Washington DC.
- Ireland P (2010). Limited liability, shareholder rights and the problem of corporate irresponsibility. *Cambridge Journal of Economics*, 34(5): 837–868.
- Joseph RK (2015). *Pharmaceutical Industry and Public Policy in Post-Reform India*. London, Routledge Taylor and Francis.
- Johannesen N, Tørslov T and Wier L (2016). Are less developed countries more exposed to multinational tax avoidance? Method and evidence from micro-data. Working Paper No. 2016/10, United Nations University-World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Katz ML, and Shapiro C (1999). Antitrust in software markets. In: Eisenach JA and Lenard TM, eds. *Competition, Innovation and the Microsoft Monopoly: Antitrust in the Digital Marketplace*. New York, NY, Springer Science and Business Media: 29–81.
- Keller W and Olney WW (2017). Globalization and executive compensation. Working Paper No. 23384, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Keynes JM ([1936] 1973). *The Collected Writings of John Maynard Keynes: The General Theory of Employment, Interest and Money*, vol. VII. London, Macmillan.
- Khan LM (2017). Amazon bites off even more monopoly power. *New York Times*, 21 June.
- Khan MK and Jomo KS, eds. (2000). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kindleberger CP and Aliber RZ (2011). *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*. London, Palgrave Macmillan.
- Krueger AO (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64(3): 291–303.
- Kwoka J (2015). The changing nature of efficiencies in mergers and in merger analysis. *The Antitrust Bulletin*, 60(3): 231–249.
- LaPira TM and Thomas HF (2017). *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Lazonick W (2016). The value-extracting CEO: How executive stock-based pay undermines investment in productive capabilities. Working Paper No. 54, Institute for New Economic Thinking (INET), Oxford.
- Lazonick W (2013). The financialization of the U.S. corporation: What has been lost, and how it can be regained. *Seattle University Law Review*, 36(2): 857–909.
- Lazonick W, Hopkins M, Jacobson K, Sakinç ME and Tulum Ö (2017). US pharma's financialized business model. Working Paper No. 60, Institute for New Economic Thinking (INET), Oxford.
- Lemley MA (2015). Faith-based intellectual property. *UCLA Law Review*, 62: 1328–1346.
- Lerner J, Baker J, Speen A and Leamon A (2015). Financial patent quality: Finance patents after state street. Working Paper No. 16-068, Harvard Business School, Cambridge, MA.
- Locke SD and Schmidt WD (2008). Business method patents: The challenge of coping with an everchanging standard of patentability. *Fordham Intellectual Property, Media and Law Journal*, 18(5): 1079–1094.

- Mahdawi A (2017). It's not just Amazon coming for Whole Foods – Silicon Valley is eating the world. *The Guardian*. 20 June.
- MarketLine (2016). Company Profile: America Movil, SAB de CV (AMX). Available at: <https://www.marketresearch.com/> (accessed 19 June 2017).
- McKinsey Global Institute (2015). Playing to win: The new global competition for corporate profits. Available at: <http://www.mckinsey.com/mgi/overview/in-the-news/playing-to-win-the-new-global-competition-for-corporate-profits>.
- Mill JS ([1848] 1884). *Principles of Political Economy*. New York, NY, D. Appleton.
- Miller SP (2013). Where's the innovation: An analysis on the quantity and quality of anticipated and obvious patents. *Virginia Journal of Law and Technology*, 18(1): 2–55.
- Monkam N (2012). ATAF regional studies on reform priorities of African tax administrations: Africa-wide Report. Johannesburg, African Tax Administration Forum. Available at: http://ataftax-dev.co.za/images/atrn_documents/15617%20-%20ATAF_AFRICA-WIDE%20REPORT_ENG_v8.pdf (accessed 26 July 2017).
- Nolan P (2002). China and the global business revolution. *Cambridge Journal of Economics*, 26(1): 119–137.
- OECD (2015a). *Enquiries into Intellectual Property's Economic Impact*. Paris, OECD Publishing.
- OECD (2015b). *Measuring and Monitoring BEPS, Action 11 – 2015, Final Report*. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, Paris, OECD Publishing.
- Palma JG (2009). The revenge of the market on the rentiers: Why neo-liberal reports of the end of history turned out to be premature. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4): 829–869.
- Panic M (2011). Globalization in the age of transnationals: The claims and the reality. In: Panic M, ed. *Globalization: A threat to International Cooperation and Peace?* (2nd edition). London, Palgrave Macmillan: 3–56.
- Park WG (2008). International patent protection: 1960–2005. *Research Policy*, 37: 761–766.
- Patterson MR (2012). Leveraging information about patents: Settlements, portfolios, and holdups. *Houston Law Review*, 50(2): 483–522.
- Perez Ludeña M (2016). Multinational enterprises from Latin America: Investment strategies and limits to growth and diversification. *Transnational Corporations Review*, 8(1): 41–49.
- Philippon T and Reshef A (2009). Wages and human capital in the U.S. financial industry: 1909–2006. Working Paper No. 14644, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press.
- Prebisch R (1986). Address delivered at the twenty-first session of ECLAC, Mexico City, 24 April. *CEPAL Review*, 29: 13–16.
- Ricardo D ([1817] 1962). On the principles of political economy and taxation. In: Sraffa P, ed. *The Works and Correspondence of David Ricardo, Vol. 1*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Rivera E (2006). Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México. *Estudios y Perspectivas*, No. 66. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), México, DF.
- Rocha F and D. Kupfer (2002). Structural changes and specialization in Brazilian industry: The evolution of leading companies and the M&A process. *Developing Economies*, 40(4): 497–521.
- Ryan-Collins J (2017). How land disappeared from economic theory. *Economics*, 4 April. Available at: <http://economics.com/josh-ryan-collins-land-economic-theory/>.
- Schumpeter JA (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, NY, Harper Torchbooks.
- Seccareccia M and Lavoie M (2016). Income distribution, rentiers and their role in a capitalist economy. *International Journal of Political Economy*, 45(3): 200–223.
- Shapiro N (2017). The hidden cost of privatization (blog). Institute for New Economic Thinking. Available at: <https://www.ineteconomics.org/perspectives/blog/the-business-of-government>.
- Smith A ([1776] 1981). An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. In: Campbell RK and Skinner AS, eds. *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, vol. II. Indianapolis, IN, Liberty Fund.
- Standing G (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does not Pay*. London, Biteback Publishing.
- Starrs S (2014). The chimera of global convergence. *New Left Review*, 87: 81–96.
- Stiglitz J (2016a). Inequality and economic growth. In: Mazzucato M and Jacobs M, eds. *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Hoboken, NJ, Wiley Blackwell: 134–155.
- Stiglitz J (2016b). Towards a broader view of competition policy. Lecture presented at the 4th BRICS International Competition Conference in Durban, November 2015.
- Stryszowska M (2012). Estimation of loss in consumer surplus resulting from excessive pricing of telecommunication services in Mexico. Digital Economy Papers No. 191, OECD Publishing, Paris.
- Sylos-Labini P (1969). *Oligopoly and Technical Progress* (revised edition). Cambridge, MA, Harvard University Press.
- The Economist* (2013). Institutions matter, a lot. 6 March.

- The Economist* (2016). Too much of a good thing. 26 March.
- The Week* (2013). Farm subsidies: A welfare program for agribusiness, 10 August. Available at: <http://theweek.com/articles/461227/farm-subsidies-welfare-program-agribusiness>.
- Tirole J (2015). Market failures and public policy. *American Economic Review*, 105(6): 1665–1682.
- Titolo M (2013). Leasing sovereignty: On State infrastructure contracts. *University of Richmond Law Review*, 47(2): 631–693.
- Toplensky R (2017). EU considers tougher competition powers. *Financial Times*. 2 July.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- UNCTAD (2015) *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. United Nations publications. Sales No. E.15.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997*. United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report, 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report, 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva.
- United States Government Accountability Office (2013). Corporate tax expenditures: Evaluations of tax deferrals and graduated tax rates. GAO 13-789, Washington, DC.
- Vitali S, Glattfelder J and Battiston S (2011). The network of global corporate control. *PLoS ONE*, 6(10): e25995. Available at: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0025995>.
- Walsh JS (2013). The future of the small software firm: A case for the proper balance of laws protecting software and competition (doctoral dissertation). University of Leicester, Leicester.
- Weil D (2014). *The Fissured Workplace: Why Work Became so Bad for so Many and What can be Done to Improve it*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Young A (2016). Taxpayer-funded capitalism: Here are the biggest corporate subsidy deals of 2016. *Salon*, December 27. Available at: <http://www.salon.com/2016/12/27/taxpayer-funded-capitalism-here-are-the-biggest-corporate-subsidy-deals-of-2016/>.
- Zingales L (2017). Towards a political theory of the firm. New Working Paper Series No. 10, Stigler Center for the Study of the Economy and the State, University of Chicago, Chicago, IL.
- Zucman G (2014). Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4): 121–148.

A. Introducción

Muchos cambios tendrán que producirse para que la “economía inclusiva” llegue a implantarse en la práctica, como se explica en capítulos anteriores del presente *Informe*. La actual hiperglobalización de la economía mundial crea situaciones de injusticia y desigualdad para demasiadas personas en demasiados lugares. Las crisis económicas y financieras, como la de 2008-2009, son tan solo las manifestaciones más visibles de una economía mundial que se ha vuelto cada vez más desequilibrada en modos que son, no solo excluyentes, sino también desestabilizadores y peligrosos para la futura salud política, social y ambiental del planeta.

En anteriores capítulos del presente *Informe* se señaló que estos desequilibrios no pueden considerarse simplemente como uno de los daños colaterales ocasionados por los cambios tecnológicos o la propagación de las fuerzas del mercado mundial, sino más bien el resultado de decisiones y omisiones de carácter político, junto con un encogimiento de la regulación y el deterioro de las instituciones representativas. Ante todo, los cambios en las relaciones de poder y negociación parecen haber tenido una incidencia especialmente nefasta en los tipos de resultados registrados en las últimas décadas. Los desequilibrios y los problemas que ocasionan son observables en economías tanto desarrolladas como en desarrollo, pero, pese a los periódicos “acelerones” del crecimiento que se han manifestado bajo la hiperglobalización, estos desequilibrios y problemas a menudo se acentúan en los países más pobres a causa de los tradicionales obstáculos al crecimiento sostenido y compartido que suponen las limitaciones de recursos, la informalidad laboral y el déficit tecnológico.

Iniciativas de las Naciones Unidas, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París sobre el Clima, dejan vislumbrar

un futuro más esperanzador. Sin embargo, sigue siendo necesario un relato en las políticas que ayude a corregir los desequilibrios que degeneran en situaciones de exclusión, de suerte que la inclusión social sea la otra cara de la moneda de la prosperidad económica, el progreso tecnológico compartido y un medio ambiente saludable. A tal fin, será fundamental liberar las pulsiones creativas de los mercados, como también lo será controlar sus tendencias más destructivas. La idea de que los mercados por sí solos pueden generar resultados óptimos desde el punto de vista social y económico es una falacia y, por lo tanto, debería descartarse. Las experiencias de los últimos años —como las de otras grandes crisis del siglo pasado— son un poderoso recordatorio de que el Estado puede y debe reformar y adaptar los mercados a todos los niveles para que pueda crearse un entorno que genere crecimiento y desarrollo en favor de toda la población (UNCTAD, 2015a: 22).

A tal fin, es necesario un Estado más comprometido y que también tenga que rendir más cuentas de su gestión. En el mundo de hoy, pese a ser cada vez más interdependiente, es el Estado nación el que sigue siendo la unidad básica de legitimidad y autoridad y al que en última instancia se dirigen los ciudadanos cuando se trata de la seguridad económica, las lealtades políticas y la cohesión social. Sin embargo, las capacidades que necesita el Estado para satisfacer esas condiciones se han ido erosionado en muchos países, en parte por el mayor poder adquirido por los capitales móviles y la excesiva influencia en las políticas de los fundamentalistas de mercado. La subordinación del poder político a la gestión, las prácticas de contabilidad y al estrecho principio de la maximización del beneficio de los intereses comerciales privados suscitan el temor de que sea el sector público el que asuma con demasiada frecuencia los riesgos, mientras que el sector privado se queda solo con las ganancias. Hay posibilidades para mejorar el

impacto en el desarrollo derivado de la cooperación entre el sector público y el sector privado, pero para lograrlo será preciso establecer una clara distinción entre los intereses privados y el interés público general, así como abordar las tensiones que inevitablemente surgen entre ambos.

De lo contrario, las difíciles contrapartidas y las opciones distributivas que deberían ser objeto de un debate y compromiso democráticos quedarán en la práctica en manos de los procesos de un mercado insuficientemente regulado y de unos intereses que con demasiada frecuencia se benefician de esta situación, lo que acarreará resultados injustos, perversos y deplorables desde un punto de vista social. Los primeros defensores de la economía de mercado habrían desaprobado estos resultados: por ejemplo, el influyente Adam Smith siempre insistió en que las ventajas que presentaba el mercado dependían de la existencia de una verdadera competencia y de un Estado fuerte (Smith, 1776), así como de unos sólidos principios éticos (Smith, 1759). La actual evolución es preocupante porque no solo menoscaba la representación política, sino que además a largo plazo puede socavar la legitimidad del propio mercado, al multiplicar los riesgos de una reacción desestabilizadora por parte de quienes se consideran desamparados por sus representantes elegidos democráticamente ante las fuerzas supuestamente impersonales del mercado y la libre competencia.

Es mucho lo que aún puede lograrse desde el Estado nación, como se verá más adelante en el presente capítulo, ya que es por lo general el principal espacio de las estrategias de desarrollo transformador (TDR 2016). Pero el carácter integrado de la economía mundial inevitablemente impone límites a las políticas nacionales y a su eficacia. Muchos de los factores de exclusión y estratificación pueden observarse también en el nivel internacional, por cuanto la hiperglobalización reproduce las mismas pautas mundiales de crecimiento que las observadas en el interior de los países. Al mismo tiempo, las normas y los acuerdos internacionales restringen (y prohíben en algunos casos) el uso de varios de los instrumentos necesarios para lograr una economía más inclusiva. No es posible que surja una economía globalizada y equilibrada si los países carecen del espacio de políticas necesario para aprovechar las potenciales ventajas y atenuar los costos de la competencia internacional.

Por ello, todo nuevo pacto mundial exige imperiosamente una coordinación internacional más estrecha.

Es esencial que el fortalecimiento y la renovación de un verdadero multilateralismo se oriente hacia la promoción proactiva de más y mejores empleos, recupere las regulaciones que anteriormente brindaban protección contra la especulación financiera y unas prácticas financieras equivocadas, y consagre como derecho universal el acceso a la seguridad social que brinda el Estado en vez de tratarlas como cualquier otra mercadería. Así pues, la coordinación internacional deberá ser el principio subyacente de toda agenda política integral y coherente, a fin de que sea posible apoyar los esfuerzos nacionales en materia de políticas, evitar los planteamientos que acaban por empobrecer al vecino y compartir de manera más equitativa entre todos los países los frutos de un crecimiento más inclusivo.

Tal vez pueda parecer una ingente tarea en el actual clima geopolítico, especialmente después de 30 años de políticas económicas y sociales excesivamente orientadas al mercado y la desregulación. De hecho, se tratará sin duda alguna de un enorme desafío para la comunidad internacional. Pero es posible inspirarse en episodios históricos anteriores en que se emprendieron cambios radicales en las políticas y la coordinación, a veces muy rápidamente y en formas ni siquiera previstas poco tiempo antes. En el último siglo hay muchos casos de dirigentes visionarios y responsables políticos pragmáticos que abrieron vías con proyección de futuro cuando el mundo se encontraba ante desafíos aparentemente insolubles dadas las condiciones económicas y sociales imperantes. Este capítulo se inspira en esos ejemplos de mediados del siglo XX: el *New Deal* de la década de 1930, el Plan Marshall y, aunque menos conocido, el de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que culminó con la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio, ambas puestas en marcha en 1947. A diferencia de los esfuerzos de este siglo, que se limitan al rescate y la reparación, esas iniciativas convulsionaron profundamente el pensamiento convencional y en su marco se negociaron planes audaces y generosos, que abordaron los problemas inmediatos del momento y sembraron la semilla de una transformación económica y social a más largo plazo.

En muchos aspectos, la coyuntura actual es también propicia para adoptar una agenda transformadora de este tipo. El orden establecido se ve atacado desde ambos extremos del espectro ideológico y su legitimidad es menor, como así lo indican las protestas cada vez más numerosas de la ciudadanía en general.

En muchas partes del mundo cunde la inquietud de que el sistema actual no proporcione los resultados necesarios e incluso el temor de que las cosas puedan empeorar. La otra cara de la moneda es que los ODS han generado un impulso político de cambio, al tratarse de un acuerdo negociado por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre lo que es esencialmente el mayor impulso inversor de la historia. Ya no cabe esperar hasta la próxima crisis para conseguir la voluntad política y la coordinación necesarias; ahora el objetivo debe ser aprovechar este momento de consenso para facilitar la necesaria combinación de recursos, políticas y reformas que favorezcan un proceso y unos resultados más inclusivos en los planos mundial y nacional.

Este capítulo aprovecha las lecciones aprendidas del pasado para esbozar una nueva agenda de políticas

que pueda contribuir a crear sociedades y economías más inclusivas. En él se sostiene que es posible, e incluso necesario, construir un *nuevo pacto* mundial que fomente políticas fiscales proactivas en diferentes países, junto con estrategias coordinadas que abordan el triple desafío que representan las grandes desigualdades, los cambios demográficos y los problemas medioambientales. La sección B se focaliza en algunos de los principios generales de política que aparecieron tras los primeros esfuerzos realizados para superar el desafío del reequilibrio. En la sección C se presentan propuestas para algunos elementos de política de un *nuevo pacto* mundial y se retoman las cuestiones planteadas en anteriores capítulos. En la sección final se plantean algunos de los problemas fundamentales de índole institucional que habrán de abordarse para lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible en el futuro.

B. ¿Regreso al futuro? Algunas lecciones de un pasado no tan lejano

El *New Deal* original que propuso el Presidente Franklin Roosevelt al electorado de los Estados Unidos para la década de 1930 constituyó un esfuerzo concertado para reparar y reequilibrar la economía y la sociedad estadounidenses a raíz de la Gran Depresión¹. Como es bien sabido, Roosevelt ofreció una alternativa positiva a una sociedad atemorizada, haciendo de la creación de empleo y la seguridad social los pilares de una estrategia portadora de mayor esperanza. Abandonó las políticas de austeridad que habían prometido una recuperación mediante aumentos de impuestos y recortes en los programas públicos y, en su lugar, prometió la recuperación mediante el aumento del gasto público y apoyos específicos a distintas regiones y sectores (comenzando por la agricultura). Para lograr la sostenibilidad de este programa se recurrió al fortalecimiento de la regulación de los mercados, disciplinando, en primer lugar, a los mercados financieros, pero, de manera más general, mediante el control de la competencia. Además, se esperaba conseguir resultados más inclusivos gracias a una serie de medidas redistributivas, la primera de las cuales fue la reforma del mercado de trabajo para proteger a los trabajadores, seguida de una serie de medidas fiscales progresivas y programas sociales. La recuperación, la regulación y la redistribución se convirtieron en las bases del *New Deal*.

Como han señalado algunos historiadores económicos, la ruptura de Roosevelt con las políticas de austeridad fue en un principio breve porque en 1936 se produjo un cambio de dirección; la ruptura se consumó tras el impresionante aumento del gasto generado por el esfuerzo bélico a partir de finales de los años treinta. No obstante, el grado de intervención del Estado inherente a muchos de los programas e instituciones supuso un cambio fundamental con respecto al pasado —una visión del Estado, según uno de los destacados arquitectos del *New Deal*, “equipada para combatir y superar las fuerzas de la desintegración económica [...] con el fin de hacer realidad nuestras inmensas posibilidades sociales y económicas” (Katznelson, 2013: 232). Las leyes y reformas del *New Deal* no solamente hicieron del Estado un agente más activo en la economía, sino que también empoderaron y movilizaron a una gran variedad de grupos de interés contrarios a la influencia de las élites tradicionales, dieron apoyo a una economía mixta y respaldaron un nuevo contrato social.

Si bien el *New Deal* supuso el abandono de la idea de un marco económico internacional autorregulado, automático e impersonal basado en la adhesión al patrón oro y el libre comercio, sería engañoso presentarlo como un repliegue aislacionista. Antes al contrario, los esfuerzos para controlar administrativamente

la competencia en el país tuvieron su correlato en el plano internacional en el comercio exterior administrado. De hecho, aunque los intentos durante la segunda mitad de los años treinta por internacionalizar el *New Deal* tuvieron un carácter más o menos *ad hoc*, lo cierto es que la urgencia, la ambición y el protagonismo que tuvo su agenda nacional impregnaron los debates sobre un nuevo orden económico y de seguridad internacional que desembocaron en las negociaciones de Bretton Woods y Dumbarton Oaks. También adquirieron un fuerte acento regional con el Plan Marshall, que sigue siendo uno de los programas de ayuda de mayor éxito de la historia contemporánea. Su influencia, aunque más cuestionada, se hizo notar en las negociaciones en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, que perseguía promover la apertura mediante el comercio administrado y fomentar el pleno empleo en el Norte y el desarrollo industrial en el Sur.

Sin entrar en detalles sobre estos programas nacionales e internacionales, de esas experiencias pueden deducirse una serie de principios comunes que guardan relación con los debates contemporáneos sobre un nuevo pacto mundial.

1. Velocidad, escala y generosidad

Una lección importante que nos enseñan esos esfuerzos es que, para ser eficaces, los cambios de política deben ser rápidos y tener la suficiente escala y generosidad; los incrementos lentos, pequeños y graduales tienen todas las probabilidades de ser menos estimulantes o transformadores. Por ejemplo, el *New Deal* fue impulsado por la necesidad urgente y acuciante de lograr rápidamente que un gran número de personas pudiesen disponer de un trabajo remunerado y que los Estados Unidos pudiesen reparar su maltrecha economía. El programa de gastos en obras públicas de la Public Works Administration, que ascendió a 3.300 millones de dólares en 1933, superó el total de la inversión privada en ese año (Patel, 2016: 79), y junto con la Works Progress Administration (y su programa de trabajo para los desempleados), imprimió un giro de 180 grados en el *statu quo* de un limitado número de medidas monetarias y fiscales que había imperado en la década anterior a la Gran Depresión (Kregel, 2017). Solo en el primer mes, por ejemplo, se crearon 4 millones de puestos de trabajo (alrededor del 10% del total de la población activa de la época) y ya en 1934 más de 20 millones de ciudadanos estadounidenses (más de 1 de cada 6) recibían algún tipo de prestación (Kelber, 2008). De

hecho, la “experimentación audaz y persistente” fue el sello distintivo del *New Deal*, aun cuando empezó a atenuarse la profunda sensación de urgencia y la Administración Roosevelt procedió a consolidar los logros, redefiniendo las lindes entre el ámbito público y el privado a fin de conseguir unos resultados más inclusivos. También supuso reinventar algunas instituciones del Estado; se crearon 10 nuevas agencias federales entre 1933 y 1939, frente a únicamente 4 entre 1940 y 1960 (Patel, 2016: 279). Estas operaban sobre la base de una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía, en la que se hacía un mayor hincapié en las obligaciones que tenía el Estado de respetar los derechos de los ciudadanos.

El Plan Marshall, también conocido como el Programa de Recuperación Europea, que el Gobierno de los Estados Unidos puso en marcha en 1947 para reactivar el empleo y la recuperación económica en la Europa de posguerra, también tuvo un arranque rápido y su alcance y escala fueron objeto de parecida generosidad. Como en el caso del *New Deal*, la idea nuclear del Plan Marshall era que se necesitaba la intervención del Estado para ayudar a un sector privado reacio (y en este caso destruido) a recuperar su papel en la inversión productiva y la creación de empleo. El Plan se preparó en cuestión de semanas y se puso en marcha con una impresionante rapidez. Al cabo de cinco años, los Estados Unidos habían puesto a disposición de Europa Occidental unos 12.400 millones de dólares, en gran parte en forma de subvenciones, que equivalían a un poco más del 1% del PIB de los Estados Unidos y a más del 2% del PIB de los países receptores. Como sus homólogos del *New Deal*, los planificadores del Plan Marshall comprendieron que era necesario efectuar un gasto público a gran escala para atraer la inversión privada, por lo que rápidamente crearon nuevas instituciones (la Organización Europea de Cooperación Económica y la Unión Europea de Pagos), así como un marco de principios de organización con la intención de alentar a los encargados de formular políticas a forjar un nuevo tipo de contrato social que fuese diametralmente distinto del paquete de medidas deflacionistas y divisivas adoptadas en el período de entreguerras (Mazower, 1998: 299).

2. Voz en capítulo y capacidad de contrapeso

Importa señalar que estas importantes iniciativas se fraguaron durante unos prolongados procesos de negociación y cuestionamiento político, en los que

se reconocían los desequilibrios de poder existentes con la pretensión de resolverlos. Pese a la escala, el ritmo y el éxito del *New Deal*, el camino no fue fácil. Cada paso obligaba a llegar a un compromiso político —resultado de las negociaciones y las concesiones arbitradas entre las exigencias de las organizaciones de trabajadores, las empresas y los grupos agrícolas, así como de la gran masa de pobres sin recursos². El sector financiero había estado en el centro de la Gran Depresión, por lo que su reorganización resultaba fundamental para que el *New Deal* tuviese éxito. Las medidas adoptadas para disciplinar al sector financiero supusieron un intento concertado de la Administración Roosevelt para romper con la “superada tradición” de la autocorrección de los mercados y fueron la más clara demostración de que el Estado emplearía una mano visible para contrarrestar los intereses que habían sostenido esa tradición. Entre estas medidas figuraban las iniciativas destinadas a restar fuerza al rentismo financiero, como la aprobación de la Ley Glass-Steagall y la Ley de Títulos Valores (ambas de 1933), así como la creación al año siguiente de la Comisión de Bolsa y Valores de los Estados Unidos (SEC), a fin de regular el mercado de valores e impedir las prácticas abusivas, además de fortalecer la legislación antimonopolio.

Entre las medidas legislativas previstas en el *New Deal*, además de las medidas para refrenar a los intereses poderosos, figuraron el apoyo público a los grupos más débiles de la sociedad, al permitirles negociar mejores condiciones laborales en un mercado que, por otra parte, quedó prácticamente intacto. Algunos analistas, como J. K. Galbraith (1952), creían que las reformas institucionales encaminadas a establecer un equilibrio social y económico eran el aspecto más importante de todo el programa. Este objetivo era más que evidente en el caso de algunas leyes, como la Ley Nacional de Relaciones Laborales (1935), cuya finalidad era apoyar los derechos de negociación colectiva de los trabajadores y las organizaciones sindicales (Levy y Temin, 2007). Sin embargo, también tuvieron la misma importancia las leyes de apoyo a los pequeños agricultores, los consumidores y los ciudadanos, como la Ley de Seguridad Social de 1935, por la que se estableció un régimen universal de pensiones de jubilación y el seguro de desempleo. Este proceso creó una nueva clase media y, al mismo tiempo, alentó a los contribuyentes de clase media a identificarse con la mayoría menos afortunada. Al mismo tiempo, las zonas menos desarrolladas del país que habían recibido menos apoyo público en el pasado se incluyeron en proyectos nacionales, como ocurrió en el caso de la

Autoridad del Valle del Tennessee (Rauchway, 2008). La combinación de medidas económicas, reguladoras y políticas fue esencial para la rapidez, la escala y el éxito del programa.

En la formulación del Plan Marshall se emplearon procesos similares para encontrar una solución equilibrada que satisficiera a los distintos grupos de interés económico. Debido a los daños a la capacidad productiva y la gran disparidad entre la fortaleza económica de los Estados Unidos y la de una Europa devastada por la guerra, el Plan estableció una moratoria a la inversión extranjera hasta la plena recuperación de la economía europea (Kindleberger, 1989). Se hizo, al menos en parte, para evitar que las empresas estadounidenses se hicieran con casi todas las empresas alemanas, lo que no habría contribuido a ganarse la adhesión en “cuerpo y alma” de los futuros aliados y socios comerciales (Kozul-Wright y Rayment, 2007). También evitó proceder a una liberalización rápida y simétrica del comercio y los pagos, por temor de que un flujo unidireccional del comercio generase crisis de balanza de pagos en los países europeos. En lugar de ello, se permitió el desmantelamiento gradual de una amplia gama de controles directos e indirectos del comercio durante un período de ocho años. Esta medida proporcionó a los productores europeos un cierto grado de protección contra la competencia de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los Estados Unidos acordaron una apertura más rápida de sus mercados a los productos europeos —una política de liberalización generosa y asimétrica que favorecía al socio comercial más débil y al mismo tiempo permitía poner en marcha una serie de mercados con potencial de crecimiento para las exportaciones de los Estados Unidos. Abordar la interdependencia de las economías nacionales fue un tema prioritario para los planificadores de Roosevelt y Marshall —más de lo que hoy en día podría suponerse—, aun cuando las economías ahora estén más profundamente integradas y sean más interdependientes.

Por lo general, se esperaba que cada país diseñase sus propias políticas y estrategias de regeneración industrial, en la inteligencia de que los países receptores estaban mejor informados de su situación que los extranjeros. Todo esto se tuvo en cuenta en posteriores enfoques del multilateralismo. Así pues, el acuerdo de Bretton Woods, no solo fue concebido para garantizar el espacio de políticas y la estabilidad internacional necesarias para aplicar programas del tipo del *New Deal*, sino que además esas

negociaciones estuvieron muy condicionadas por la impronta que este había dejado en los negociadores y en las iniciativas (TDR 2014; Helleiner, 2013).

3. Cooperación y coordinación

Ninguna de esas iniciativas hubiese tenido éxito sin la decidida cooperación y la coordinación en distintos niveles entre gobiernos y otros actores. El *New Deal* fue un programa integrado que exigía una considerable coordinación entre programas e instituciones de los Estados Unidos de nivel tanto local como nacional. La Autoridad del Valle de Tennessee es un ejemplo de ello, pues logró conjugar una serie de objetivos económicos, sociales y ambientales y crear distintas agencias para revitalizar conjuntamente una parte del Sur que había quedado olvidada. Un planteamiento similar fue el adoptado en los programas de la Agricultural Adjustment Administration (Administración de Ajuste Agrícola), la National Recovery Administration (Administración Nacional de Recuperación) y la Resettlement Administration (Administración de Reasentamiento), aunque con éxito desigual.

Este interés puesto en la integración de distintas políticas mediante la cooperación también se trasladó al plano internacional. Desde el primer momento, en el Plan Marshall se reconocía que el logro de sus objetivos económicos y políticos dependería de la cooperación y la unidad regional. Ese marco fue esencial cuando se plantearon problemas transfronterizos, a fin de evitar que las externalidades, las economías de escala y las dificultades que planteaba la fusión de distintos sistemas nacionales, como las redes interregionales de transporte y energía, propiciasen su fracaso. A fin de coordinar el plan se creó un órgano regional especial. El examen entre homólogos de programas nacionales proporcionó a los encargados de formular políticas una perspectiva regional que de otro modo habría faltado y al mismo tiempo alentó una cultura de contactos periódicos y de cooperación

entre las administraciones nacionales de la región (Kozul-Wright y Rayment, 2007).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, al igual que el Plan Marshall, cuyas actividades comenzaron más o menos al mismo tiempo, se basó en la premisa adoptada en el *New Deal* de la importancia fundamental de impulsar la demanda agregada para apoyar la consecución del pleno empleo y lograr la estabilidad e inclusividad de la economía mundial y, dado el grado de interdependencia, el carácter esencial de la coordinación de las políticas y el intercambio (por ejemplo, en materia financiera, de asistencia técnica y de competencias de gestión) entre todos los países. Dado que entre sus miembros había un gran número de países en desarrollo, la Conferencia se focalizó más en el reto que suponía la transformación estructural que en la reconstrucción. La Carta de La Habana³, que se negoció en el marco de la Conferencia, representó un ambicioso esfuerzo por crear una organización de comercio multilateral que fuese el tercer componente de las instituciones de Bretton Woods, junto al Banco Mundial y el FMI (Graz, 2016). Sin embargo, al final se perdió el interés en la Carta, a medida que el Congreso de los Estados Unidos empezó a alejarse de las aspiraciones más militantes del *New Deal*. No obstante, sigue siendo un instructivo ejemplo de un enfoque coherente y cooperativo para responder a preocupaciones que son muy similares a las de hoy en día, en particular los factores estructurales que constriñen la creación de empleo, el desempleo que lleva aparejado la crisis, el bajo nivel de la inversión y la debilidad de la demanda agregada. En concreto, el intento de establecer un conjunto de políticas compatibles entre sí que conjugasen un estrechamiento de las relaciones comerciales y el reconocimiento de la necesidad de la intervención del Estado, tanto en el ámbito interno como en aspectos sectoriales del comercio internacional, aún brinda numerosas e importantes lecciones que son útiles en nuestra época.

C. Elementos de un nuevo pacto mundial

Estos ejemplos históricos ponen de relieve la importancia de la ambición y la necesidad de un enfoque coordinado, que conjuntamente pueden favorecer la transformación de la economía y la sociedad ante lo que podrían parecer dificultades insuperables. En la

propia formulación de los ODS se pueden observar indicios de una gran ambición internacional, pero lo que se necesita en estos momentos es un acuerdo programático sobre la manera de hacerlos realidad, además de unos compromisos claros en materia fiscal

y regulatoria que incorporen tanto el nivel nacional como el internacional. Al igual que en el pasado, este nuevo pacto mundial tendrá que superar el desafío de recuperar y renovar la esfera pública en formas que constituyan una alternativa al comportamiento coto-placista, depredador y, a veces, destructivo de los mercados desregulados, que provocan una creciente indignación popular. Su logro exigirá un Estado más proactivo, pero también supondrá empoderar a los agentes no estatales para movilizar y emplear mejor los recursos productivos y establecer niveles de cooperación y coordinación acordes con la ambición requerida.

Hay tres elementos interrelacionados —recuperación, regulación y redistribución— que siguen conformando la base de todo intento de establecer vías de crecimiento y desarrollo más inclusivas y sostenibles. En esta sección se desarrollan en profundidad cada uno de estos elementos, teniendo en cuenta tanto las lecciones que cabe extraer de iniciativas que han tenido éxito en el pasado como las ideas sobre la tecnología, los mercados de trabajo, los mercados financieros y la naturaleza del poder empresarial expuestas en capítulos anteriores.

1. Recuperación: abandono de la austeridad e importancia del aumento del gasto público

La desaceleración del crecimiento y la productividad en las economías desarrolladas ha intensificado las desigualdades existentes, ha sacado a relucir la amenaza de nuevos choques y crisis y ha rebajado las perspectivas de crecimiento en esas economías. También ha comenzado a provocar un empeoramiento de las perspectivas de crecimiento en el Sur. Parte del problema estriba en que las últimas estrategias de recuperación adoptadas en el Norte se han basado casi exclusivamente en la laxitud de la política monetaria, que provocó auges (y caídas) de los activos en los países en desarrollo, sin haber logrado impulsar la formación de capital ni generar un crecimiento sostenido en los países desarrollados. De hecho, como se indica en el capítulo I, las políticas monetarias expansionistas han venido acompañadas en muchos casos de unas políticas fiscales más restrictivas, basándose en el argumento de que la austeridad fiscal es en sí misma aconsejable incluso en los países que no se enfrentan a problemas de deuda pública o de balanza de pagos o ni siquiera a presiones inflacionistas. Esta actitud también ha impregnado la formulación de políticas en los países en desarrollo,

lo que ha provocado que los gobiernos reduzcan su gasto más de lo que justificaría su situación concreta.

Dado que la desaceleración mundial tiene una importante dimensión en el lado de la demanda, las políticas que favorecen la reducción de los costos laborales y el gasto público de hecho no pueden más que agravar el problema. Asimismo, resultarán inadecuadas para hacer frente a los múltiples desafíos que plantean la desigualdad y la falta de sostenibilidad generadas por los patrones económicos actuales. Poner fin a la austeridad, por consiguiente, es una condición necesaria para abrir vías de crecimiento que sean sostenibles e inclusivas. A tal fin, es preciso que haya una mayor disposición, tanto en el caso de los países desarrollados como en desarrollo, a aplicar una política fiscal proactiva que permita gestionar las condiciones de la demanda y perseguir el pleno empleo como uno de los objetivos fundamentales de la política macroeconómica. Todo ello es necesario para sacar a los países de lo que algunos perciben como un “estancamiento secular”, pero que, en realidad, es más bien una falta colectiva de liderazgo e imaginación en materia de políticas (Wren-Lewis, 2017).

Este cambio obliga necesariamente a aumentar el gasto público para resolver cinco desequilibrios que están relacionados entre sí: la insuficiencia y precariedad del empleo; el aumento de la desigualdad y la polarización del ingreso; la disparidad del desarrollo, en particular la incapacidad para sacar a ciertas regiones de su atraso y la aparición de nuevas regiones pobres; las presiones demográficas relacionadas con el envejecimiento de unas sociedades y la juventud de otras; sin olvidar el estrés ambiental causado, no solo por el cambio climático, sino también por la contaminación, la degradación y la explotación excesiva de los recursos naturales.

a) Empleo: pleno y digno

Es preciso focalizarse explícitamente en la generación de empleo de calidad para favorecer la recuperación económica, la redistribución y la sostenibilidad social de la futura trayectoria de crecimiento. En las economías tanto desarrolladas como en desarrollo sin duda uno de los medios más importantes para mitigar la desigualdad y aliviar la pobreza es un alto nivel de empleo, ya que propicia la subida de los salarios, impulsa la demanda agregada y contrarresta las presiones deflacionistas. Por añadidura, el trabajo digno, que tiene una serie de implicaciones sociales, cívicas y creativas, es uno de los puntales esenciales de toda sociedad inclusiva. Asimismo, a

la vista de la insuficiencia de la demanda agregada mundial, resulta necesario un plan de pleno empleo si se quiere revitalizar y reequilibrar el comercio mundial, así como repeler las amenazas proteccionistas (TDR 2016). En el caso de los países en desarrollo, la UNCTAD ha sostenido sistemáticamente que a la hora de formular una estrategia de desarrollo equilibrado es preciso prestar la misma atención al fortalecimiento de la demanda interna que al impulso de las exportaciones.

Todo ello justifica la reactivación de la idea de un Estado que actúe como “empleador de última instancia” (Minsky, 2013). Se trata de una cuestión urgente, habida cuenta de los actuales niveles de desempleo y subempleo en todo el mundo⁴ y el carácter informal y precario de gran parte del empleo existente. En un contexto donde son muchas las personas que buscan trabajo y muy escasos los empleos de calidad (como se señala en el capítulo IV), no solo nunca ha llevado tanto tiempo a esas personas encontrar un empleo, sino que además no hay visos de que los tipos de empleos que finalmente logren encontrar puedan ser el sostén de comunidades más estables e inclusivas. Aun cuando se hayan reducido las tasas de desempleo, los empleos de calidad escasean, las tasas de desempleo de larga duración, de discapacidad y de abandono escolar siguen siendo empedernidamente elevadas en comparación con los niveles anteriores a la crisis y el problema del desempleo juvenil es crónico (Blanchflower, 2015; ILO, 2017). Como se examinó en los capítulos III y IV, esta situación es consecuencia, no tanto del cambio tecnológico *per se*, como de estrategias macroeconómicas que dificultan generar más rápidamente empleo en otras actividades.

Además del impacto directo en el empleo, el gasto público, por lo general, puede surtir considerables efectos indirectos en el empleo y la producción, ya que tiene efectos multiplicadores más potentes que otras formas de estímulo, como las reducciones de impuestos (Mineshima y otros, 2014). El gasto (a diferencia de las reducciones de impuestos) fue un factor importante que contribuyó a la expansión fiscal provocada por el *New Deal* en los Estados Unidos, así como en los países que se acogieron al Plan Marshall. En la actual situación de debilidad de la demanda en la que se encuentra la mayoría de las economías de los países y la economía mundial en su conjunto, el gasto debería convertirse en el ingrediente individual más importante de la política pública de creación de empleo.

Sin embargo, el tipo de gasto público es importante, no solo por sus repercusiones en el bienestar social, sino también por su impacto macroeconómico. El gasto público en servicios sociales, en particular en los cuidados, que son actividades a las que el Estado no presta atención en la mayoría de los países, tiene unos efectos multiplicadores mucho mayores en el empleo, ya que, a igual nivel de inversión, genera, por término medio, un número tres veces mayor de puestos de trabajo que la inversión en el sector de la construcción en los países desarrollados (ITUC, 2016) y casi el doble de puestos de trabajo en los países en desarrollo (Women’s Budget Group, 2017). También comporta el importante efecto de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente cuando los objetivos son la prestación universal de servicios públicos de calidad, la cohesión social y la adhesión de la población cuyos impuestos ayudarían a financiar ese tipo de gasto. También puede ser crucial a la hora de reducir las desigualdades, no solo entre los distintos grupos de renta, sino también entre mujeres y hombres y entre otras categorías sociales (véase el capítulo IV).

Además del incremento general del gasto público en infraestructura material y social, pueden ser muy eficaces los planes especiales de empleo público, sobre todo en los países de renta baja, donde gran parte de la población activa trabaja en el sector 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 públicos de empleo basados en el concepto de “empleador de última instancia”⁵. Aunque de alcance limitado, estos planes han actuado como amortiguadores anticíclicos y estabilizadores macroeconómicos, además de sus manifiestos efectos en la reducción de la pobreza. El efecto multiplicador de ese gasto es generalmente elevado, toda vez que los rendimientos salariales de ese tipo de trabajo normalmente se destinan al consumo, de forma que incluso genera más empleo indirecto.

A fin de aprovechar al máximo el beneficioso efecto de capilaridad que genera ese gasto y estimular con relativa rapidez la demanda agregada, el gasto público en la creación de empleo es más adecuado en las regiones, los lugares y las actividades en las que los desempleados y los hogares pobres pueden verse más beneficiados (Minsky, 1965; 2013). Esta idea supone que en el marco de esos planes de empleo hay que partir de las condiciones profesionales reales de los trabajadores y proporcionarles un empleo

que se corresponda con sus aptitudes y capacidades en lugar de limitarse a capacitar para empleos que podrían generarse en el futuro (Minsky, 1965). Este planteamiento puede ser muy adecuado en el caso de algunos planes de empleo donde la capacitación podría ser relativamente rápida (por ejemplo, actividades de limpieza de la contaminación, reparación de infraestructuras, reforestación y actividades relacionadas con los cuidados). La ventaja añadida es que ese enfoque probablemente podría tener una buena acogida popular. Entretanto, las iniciativas multilaterales al menos deberían velar por que los gobiernos no encuentren impedimentos para ampliar el empleo público o la contratación pública. Se trata de un aspecto de suma importancia en el contexto de las limitaciones explícitas o implícitas impuestas a ese tipo de promoción del empleo en los acuerdos internacionales de comercio e inversión.

Poner fin a la austeridad e impulsar el empleo debería servir para empezar a equilibrar la desigual división de la renta nacional entre el capital y el trabajo. Sea como fuere, este objetivo sigue estando supeditado a que se garantice que los trabajadores tengan realmente voz y representación. Sin embargo, también es importante fomentar instituciones y procesos que alienten la cooperación entre los trabajadores, los empleadores y las administraciones públicas, de suerte que el crecimiento de la productividad se plasme en incrementos proporcionales de los ingresos (*TDR 2010*: 137). En un programa más ambicioso podrían contemplarse políticas de rentas que ayuden a impulsar la demanda y a crear oportunidades para la inversión privada y que al mismo tiempo también tengan efectos positivos en la productividad laboral. Dado que se sabe que el aumento de los niveles de actividad y empleo fomentan la productividad, puede crearse un círculo virtuoso de expansión de la demanda y la oferta que sienta las bases de un futuro crecimiento sostenido y no inflacionista (*TDR 2013*, cap. I).

Establecer el empleo como máxima prioridad supone un cambio inmediato en la forma en que los encargados de la formulación de políticas enfocan el resto de políticas que también influyen en la inclusividad del desarrollo económico. En lugar de apostar por una prematura liberalización financiera, un uso intenso de los tipos de interés y unos objetivos de inflación muy bajos para gestionar las entradas de capital y la balanza de pagos, una juiciosa combinación de medidas de política fiscal, controles de capitales y gestión de tipos de cambio puede ayudar a atraer al

tipo adecuado de financiación productiva externa y estimular al mismo tiempo la inversión interna. Además, los bancos centrales pueden y deben hacer algo más y no limitarse exclusivamente a mantener la estabilidad de los precios o la competitividad de los tipos de cambio. Esto plantea la cuestión de cuál debería ser el grado de “independencia” de los bancos centrales (*Economist*, 2016; Munchau, 2016). Por ejemplo, los bancos centrales pueden utilizar las políticas de asignación de crédito y de fijación de tipos de interés para facilitar la modernización industrial y prestar un fuerte apoyo a los bancos de desarrollo y a la política fiscal, como así lo han hecho los bancos centrales de muchas economías en rápida industrialización. Sea como fuere, lo que a partir de ahora debe quedar claro, tras haber analizado el comportamiento económico de distintos países en estos últimos años, es que la política monetaria por sí sola no es suficiente; es esencial contar con una amplia paleta de medidas proactivas de política fiscal y política industrial para crear las estructuras y condiciones que sirvan de apoyo a la expansión de la demanda agregada y el crecimiento de la productividad nacional. Mientras la laxitud de la política monetaria siga siendo una de las principales características del conjunto de instrumentos de política, este debería orientarse más a impulsar el gasto público y no a mejorar los balances de los bancos comerciales.

b) Gasto en infraestructura para la regeneración regional

En los últimos años se ha manifestado (o se ha intensificado) también una dimensión espacial de la desigualdad económica. Esta dimensión tiene que ver, no solo con las diferencias entre países, sino también —y a veces incluso de una manera más importante aún— dentro del propio país. Los problemas resultantes son bien conocidos desde hace ya tiempo en los países en desarrollo, en particular en sus regiones agrícolas o mineras que han caído en el abandono. Sin embargo, es cada vez más evidente que existen también importantes diferencias regionales en las economías desarrolladas, a menudo a causa de la situación de abandono o las graves dificultades económicas que atraviesan las regiones donde han dejado de ser viables antiguas formas de empleo, como sucede en las comunidades fragilizadas del cinturón industrial y las comunidades mineras de las cuencas carboníferas del Reino Unido y los Estados Unidos que, consecuentemente, se han convertido en focos de descontento político (Meyerson, 2017; Hazeldine, 2017).

Es evidente que se necesita una combinación de medidas —macroeconómicas, industriales y sociales— para superar este problema, pero el incremento del gasto público en esas regiones debe ser un elemento fundamental de cualquier esfuerzo coordinado. Uno de los elementos menos examinados, aunque extremadamente eficaz, del *New Deal* de Roosevelt fue la inversión en obras públicas en las regiones desfavorecidas. En aquel momento con ese tipo de inversión se pretendía específicamente reactivar las economías de las regiones del sur y el oeste de los Estados Unidos con el fin de acercarlas al nivel medio del país. Asimismo, en China en los últimos 20 años se ha dado un considerable impulso a la infraestructura pública y otros tipos de gasto en favor de las provincias occidentales y centrales, que hasta ese momento habían permanecido en el olvido, impulso que ha sido crucial para reducir de las disparidades regionales en cuanto a su grado de desarrollo y su renta per cápita (Huang, 2012; Salidjanova, 2013).

c) *Hacer del desafío demográfico una oportunidad*

Debido al aumento de la esperanza de vida, el mundo en su conjunto tiene ante sí la perspectiva de una población más numerosa y longeva. Al mismo tiempo, algunas regiones en desarrollo tienen una población juvenil en pleno crecimiento cuyas perspectivas de empleo son limitadas. Esta estructura demográfica pone de relieve la creciente importancia que están cobrando los cuidados, no solo como actividades socialmente necesarias, sino también como probable futura fuente de empleo para las personas en edad de trabajar (en el cuidado de niños y personas de edad). Además, la creciente participación laboral de la mujer hace aumentar la demanda de servicios remunerados a personas que necesitan cuidados y que son prestados principalmente por mujeres.

Una característica importante de la actividad de prestación de cuidados es que, por su carácter relacional y la flexibilidad que se exige a esos trabajadores, incluso en su modalidad “menos cualificada”, nunca será probablemente un trabajo “repetitivo” y, por lo general, exige estímulos y respuestas de carácter cognitivo. Por ello, la tecnología nunca podrá suplantar totalmente la participación humana, aunque puede ayudar a reducir la pesada carga que suponen algunas actividades de cuidados y a facilitar otras. Precisamente porque su carácter es siempre relacional e interactivo, es probable que la economía de los cuidados crezca a un ritmo más rápido que muchas

otras actividades económicas. Sin embargo, solo una parte de esa expansión puede ser resultado directo de procesos de mercado, por lo que son escasas las posibilidades de que ese empleo pueda ser de buena calidad. Por ello, resulta necesario aumentar la inversión pública en los cuidados, en particular de una manera que mejore la calidad y las condiciones de los profesionales de los cuidados.

Es probable que los cuidados surtan unos mayores efectos multiplicadores en términos de aumentos del empleo agregado y con el tiempo sienten las bases de un proceso de crecimiento más sostenible⁶. Ese gasto puede contribuir también a otros resultados positivos, como la reducción de la desigualdad de género y el alivio de la presión de la urbanización, o como posible respuesta a otros cambios sociales, como la erosión de la familia extensa, que hace necesaria la prestación laboralmente regularizada de servicios de cuidado de niños y personas de edad.

Se trata de un problema mundial y nacional, porque muchos países desarrollados dependen de prestadores de servicios de cuidados de países en desarrollo. Además, las condiciones laborales de estos trabajadores migrantes tienden a ser precarias, no regularizadas y equiparables a la explotación. Un buen punto de partida para crear una economía más inclusiva sería formalizar esta actividad laboral e incluir la portabilidad mundial del seguro y los planes de pensiones, lo que brindaría a los trabajadores expatriados una cobertura similar a la de la seguridad social de las personas a las que estén cuidando.

d) *Encarar los problemas ambientales*

La mitigación y la adaptación al cambio climático exigirán enormes inversiones en los sistemas de energía y transporte, así como en el sistema alimentario. Si bien se han estudiado distintas fuentes innovadoras de financiación, la inversión privada por sí sola no será suficiente; también serán necesarias medidas públicas ambiciosas y urgentes (United Nations, 2009). La reestructuración de las subvenciones públicas a la energía —estimadas en más de 5 billones de dólares en todo el mundo— para favorecer las energías renovables y el abandono de los combustibles fósiles sería el punto de partida más obvio (IMF, 2015). Aparte de las subvenciones y otros incentivos ofrecidos a la inversión privada, la inversión pública sería sin duda más eficaz cuando lo que se persigue es reducir de las emisiones de carbono. En algunos trabajos de investigación centrados en los Estados Unidos (Pollin y otros, 2014) y en varios países en desarrollo

(Pollin y otros, 2015) se ha analizado la forma en que las inversiones “verdes” pueden propiciar aumentos a gran escala de las oportunidades de empleo, así como nuevas posibilidades para establecer nuevas formas de propiedad alternativas, entre ellas, varias combinaciones de formas de menor escala de propiedad pública, privada y cooperativa. En muchos países en desarrollo (así como en los desarrollados), las personas ya experimentan los efectos del cambio climático, pero la infraestructura disponible para hacerles frente o las inversiones necesarias para aumentar la resiliencia y las vías de generación de medios de vida alternativos ante esos cambios es, lamentablemente, insuficiente. Así pues, es evidente la necesidad de un gasto público importante en una serie de ámbitos conexos.

El cambio climático es solo uno de los retos ambientales que enfrentan los países, especialmente los países en desarrollo, y en muchos de ellos hoy por hoy las presiones de la contaminación y la degradación ambiental son enormes. Las pautas de expansión en algunas de las economías de más rápido crecimiento, como China y la India, han creado enormes problemas de contaminación del aire y el agua que ya están afectando negativamente a las condiciones de vida, la morbilidad y la mortalidad. Además, la rápida urbanización en los países en desarrollo obedece a una inadecuada planificación urbana y una deficiente dotación de equipamientos básicos, así como a modalidades de producción y consumo que suscitan la inquietud de que los problemas ambientales sean aún mayores en el futuro. Todo ello exige, no solo una mayor regulación, sino también, además —y aún más importante— una mayor inversión pública para mitigar los peores efectos de la contaminación y reducir ese tipo de daños en el futuro.

2. Ampliar el espacio fiscal

Propugnar un gasto público considerablemente mayor es, evidentemente, irresponsable sin estudiar cómo debe financiarse. Por ello, el fortalecimiento de los ingresos públicos es un aspecto fundamental de un nuevo pacto mundial. El espacio fiscal es a la vez causa y efecto del crecimiento económico y el cambio estructural. El aumento de los niveles de renta media y la expansión de los sectores modernos de la economía, no solo comportarían regularizar un mayor parte de la economía informal e integrarla en estructuras reguladoras oficiales, sino que además ampliaría la base imponible y fortalecería la capacidad de los gobiernos para movilizar ingresos fiscales.

Esto, a su vez, permitiría un mayor nivel de gasto público para potenciar el crecimiento, tanto en el lado de la oferta, mediante la inversión en infraestructura, investigación y desarrollo, la salud y educación, como en la demanda, mediante la prestación universal de servicios públicos de buena calidad y las transferencias sociales.

En la actualidad, gran parte de la estrategia para aumentar los ingresos del Estado se basa en gran medida en los impuestos indirectos, que son inherentemente regresivos y pueden agudizar la desigualdad si el esfuerzo de los pobres y las personas menos pudientes no se ve compensado con un gasto público que mejore su acceso a bienes y servicios. Sin embargo, los gobiernos siempre pueden ampliar su base imponible con medidas nacionales, como un aumento de los impuestos que gravan el patrimonio y otras formas de rentas y, lo que es igualmente importante, con modalidades impositivas progresivas que no ensanchen las desigualdades (*TDR 2014*). De hecho, de realizarse unos ajustes relativamente pequeños en la estructura del impuesto sobre la renta aplicable a las personas que más ganan se podría generar el volumen de ingresos fiscales necesario para financiar el impulso inversor que requiere un nuevo pacto mundial (recuadro 7.1). Sin embargo, los tipos del impuesto de sociedades comerciales han ido reduciéndose en los países tanto desarrollados como en desarrollo, a lo que a menudo se añaden subvenciones o exenciones para atraer o retener a la inversión extranjera. Con todo, es escasa la evidencia que permita afirmar que estas medidas han tenido un efecto positivo en la formación de capital o el crecimiento económico (véase, por ejemplo, Ljungqvist y Smolyansky, 2014). Si bien podría ser conveniente invertir esta tendencia, tal vez no sería necesario aumentar los tipos del gravamen si se adoptan medidas enérgicas y eficaces para reducir las exenciones y eliminar los resquicios legales que permiten a las sociedades comerciales y los contribuyentes de mayor patrimonio eludir o evadir impuestos. Es posible legislar para adoptar una norma general de lucha contra la elusión de modo que se puedan declarar ilícitas las estrategias “agresivas” de elusión que explotan las lagunas existentes en la legislación vigente que se denuncien ante un tribunal (UNCTAD, 2014).

Se han propuesto otras medidas innovadoras que podrían propiciar un aumento de los ingresos fiscales y ayudar a redistribuir la riqueza o la renta. Entre ellas, figuran un impuesto anual sobre el patrimonio

RECUADRO 7.1 Financiación de un nuevo pacto mundial

¿Cómo podría financiarse un estímulo coordinado a nivel mundial, o si se quiere una versión del Plan Marshall a escala mundial, que implique un gran gasto público y que atraiga a la inversión privada? Si bien el endeudamiento es posible en muchos países que disponen de un margen fiscal suficiente, esta medida por sí sola puede que no sea suficiente. Sea como fuere, en un mundo dominado por las finanzas, el gasto público financiado con deuda encontraría una gran oposición.

Sin embargo, un mayor endeudamiento público (aunque no haya que rehuirlo en determinadas circunstancias) no es la única o la principal opción. Dado que hay un consenso basado en evidencias, según el cual en los últimos decenios se ha registrado un aumento sustancial de la desigualdad, al haberse dado simultáneamente una disminución de los tipos de gravamen de los impuestos y un aumento de las exenciones fiscales, es obvio que siempre queda la posibilidad de movilizar recursos gravando más a los que más ganan. En este sentido, la desigualdad es una oportunidad a la vez que un desafío.

Para estimar cuánto podría recaudarse gravando a los segmentos más ricos de la población, se pueden calcular los ingresos que acumula la correspondiente fracción de esa población (el 1%, 5% o 10%) y seguidamente estimar el efecto que tendría aplicar a sus rentas un gravamen adicional a un tipo medio. Podría contemplarse además que, incluso dentro del nivel de ingresos correspondiente, se mantendría cierto grado de progresividad, especialmente en los países donde el umbral del nivel de ingresos especificado no es muy elevado. Así, por ejemplo, se podría distribuir el tipo medio del gravamen aplicable al 5% con mayores ingresos de modo que el primer percentil esté sujeto a un tipo de gravamen más alto que el aplicable al quinto.

A partir de datos de 43 países que, o bien pertenecen a los países de renta alta de la OCDE, o bien no son miembros de la OCDE, pero forman parte del Grupo de los 20, la base de datos del GCIP (a la que se hace referencia en el capítulo V del presente *Informe*) ofrece información sobre la proporción que representan los cuantiles correspondientes a los ingresos más elevados (Lahoti y otros, 2016). Si se cruzan esos datos con los correspondientes al PIB en dólares de los Estados Unidos, de 2015, se observa que el total de las rentas del 10% de los contribuyentes de mayores ingresos en todos esos 43 países se elevó a 19,7 billones de dólares en 2015^a. Si en ese grupo de países se aplicase un gravamen adicional a un tipo medio de apenas 5 puntos porcentuales se obtendría un rendimiento aproximado de 0,98 billones de dólares. Esta cifra es comparable a los 130.000-135.000 millones de dólares (a precios de 2015)^b, que fue el gasto incurrido con el Plan Marshall para Europa Occidental a mediados del siglo XX.

La propuesta de aplicar un gravamen adicional del 5% al 10% de los contribuyentes de mayores ingresos de este grupo de países debe considerarse teniendo presente las importantes reducciones en los impuestos directos concedidas en la mayoría de los países durante la era de la hiperglobalización. Entre 1971 y 2008, el tipo impositivo marginal más elevado se redujo del 70% al 35% en los Estados Unidos, del 53% al 45% en Alemania y del 61,2% al 53% en Francia. Como Atkinson (2016) ha demostrado, existe una fuerte relación entre la cantidad que conservan por cada dólar adicional que ganan los contribuyentes con más ingresos y los niveles de desigualdad de renta. Invertir esta situación incluso podría contribuir a financiar parcialmente un nuevo pacto mundial.

Existen también otras opciones. En algunos países, se han reducido sustancialmente, cuando no se han eliminado por completo, los impuestos sobre el patrimonio y el impuesto sobre sucesiones; por ejemplo, en Australia, Austria, Canadá, la India, Noruega, Suecia, México y Portugal, por ejemplo, se ha abolido el impuesto sobre sucesiones o impuesto a la herencia. Incluso un impuesto relativamente pequeño como este podría ser una importante fuente de ingresos, dado el creciente valor de los patrimonios heredados.

En suma, como demuestra este simple ejercicio, las restricciones financieras no tienen por qué ser un obstáculo a un nuevo pacto mundial.

^a Los datos correspondientes al PIB proceden de <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/united-nations-global-policy-model>.

^b Cálculo estimado a partir de la cifra de más de 12.000 millones de dólares gastados en el Plan Marshall (Oficina del Historiador, Departamento de Estado de los Estados Unidos; pueden consultarse en: <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>) y los índices oficiales de precios al consumo de los Estados Unidos entre 1947 y 2015 (véase: <https://www.minneapolisfed.org/community/teaching-aids/cpi-calculator-information/consumer-price-index-and-inflation-rates-1913>).

(Atkinson, 2016), un “dividendo social” o fondo “soberano de inversión” basado en la tributación de los rendimientos del capital (por oposición a los rendimientos del trabajo), la aplicación de impuestos a las rentas devengadas por los derechos de propiedad intelectual (DPI), o la adquisición de acciones en sociedades con financiación pública o en una oferta pública inicial de adquisición en sectores clave. Todo ello podría contribuir a reequilibrar la distribución de los beneficios entre las empresas y la sociedad en general y sería reflejo de la inversión de esta en esas empresas (Atkinson, 2016; Varoufakis, 2017).

Uno de los principales problemas que se plantean es que la hiperglobalización ha mermado la capacidad de los gobiernos para movilizar las rentas internas como resultado de la reducción de los aranceles, el aumento de la movilidad de los capitales, los flujos ilícitos de capitales y una mayor utilización de los paraísos fiscales (*TDR 2014*). Por otra parte, es probable que los gobiernos hayan sobrestimado la necesidad de ofrecer incentivos para atraer y conservar la inversión (Keen y Mansour, 2009; *TDR 2014*, cap. VII). También es alentador que recientemente se hayan emprendido una serie de iniciativas con las que se pretende mejorar la transparencia y el intercambio de información con fines tributarios. Otros esfuerzos, como un registro financiero mundial donde figurarían inscritos los propietarios de activos financieros de todo el mundo y la implantación de registros públicos donde consten los datos de los propietarios efectivos de las empresas, supondría un importante paso adelante (Zucman, 2015). También sería importante la difusión a escala nacional de los datos financieros básicos de las empresas, entre ellos los impuestos abonados, ya que permitiría a hacer comparaciones entre países y detectar los casos de no coincidencia (Murphy, 2012).

Si bien estas iniciativas supondrían otros tantos avances en la dirección correcta, solo serían eficaces si se implementan y ejecutan de manera eficiente. Esto es particularmente cierto en el caso de los abusos relacionados con la fijación de precios de transferencia, que son sumamente perjudiciales para los países en desarrollo y constituyen un ámbito donde las empresas internacionales han ido muy por delante de los reguladores. Deben fortalecerse las iniciativas sinceras y coordinadas para reducir el traslado de la base imponible y la manipulación de los precios de transferencia que practican las empresas globales, ya que esas prácticas representan una pérdida de miles de millones de dólares en ingresos fiscales que de otro modo hubiesen podido destinarse a la inversión

productiva en bienes y servicios públicos (Leite, 2012). Los acuerdos previos sobre precios de transferencia son otra esfera que despierta un creciente interés, ya que permiten a las autoridades tributarias examinar previamente la fijación de precios de transferencia de una empresa sin tener que recurrir a una costosa auditoría *ex post*. Sin embargo, dado que los países en desarrollo tienen serias carencias de capacidades en este y en otros ámbitos, son necesarios una cooperación y un intercambio de información más sistemáticos entre las autoridades tributarias de países desarrollados y en desarrollo.

En general, dado que las iniciativas en materia de políticas y mejores prácticas están encabezadas mayoritariamente por las economías desarrolladas —que siguen siendo los principales países de origen de las empresas multinacionales y siguen estando entre las principales jurisdicciones donde impera la confidencialidad, pese a las iniciativas emprendidas recientemente para reforzar los controles y mejorar la transparencia— es necesaria una inclusión más equilibrada de las voces y las necesidades de las economías en desarrollo y en transición en los debates e iniciativas internacionales. Al mismo tiempo, hay que reconocer explícitamente la influencia de la sofisticada actividad de los grupos de presión y los grupos de interés en la elaboración de las políticas nacionales e internacionales y adoptar las contramedidas que procedan. En la aplicación de ese programa en el plano internacional será importante otorgar un papel más destacado a las instituciones de supervisión, como el Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación, así como aprobar un exhaustivo convenio multilateral contra la elusión y la evasión fiscal.

3. Regular el capitalismo rentista

a) Disciplinar al capital financiero⁷

No es solo la financiación del gasto público la que requiere un impulso más fuerte, sino que también son necesarias unos niveles de inversión productiva significativamente mayores en la mayoría de los países en desarrollo, a fin de facilitar una recuperación sostenida que genere un empleo más inclusivo. Sin embargo, las recientes tasas de inversión son muy inferiores a lo esperado en algunos países en desarrollo, e incluso están cayendo; también están cayendo en la mayoría de los países desarrollados. Este hecho pone de manifiesto una de las principales paradojas de la hiperglobalización, como es que, a pesar del

acento excepcional que se pone en el establecimiento de un entorno empresarial favorable a la inversión, son muy pocos países los que han podido incrementar sus tasas de formación de capital y, aun en los casos en los que se ha conseguido hacerlo, las fuerzas del mercado por sí solas no han sido la base para generar los recursos financieros necesarios ni tampoco para asignarlos del modo más productivo.

En un clima de inversión sano, una gran parte de la acumulación de capital se financia normalmente con cargo a los beneficios no distribuidos y a menudo en relación simbiótica con la concesión de crédito bancario a largo plazo. Una característica preocupante de la hiperglobalización es la ruptura del nexo entre beneficio, crédito e inversión. Esta fractura ha sido especialmente acusada en la mayoría de las economías desarrolladas más financiarizadas, aunque también es cada vez más patente en las economías emergentes (*TDR 2016*). La medida en que los ricos ahorran e invierten sus ingresos en activos productivos evidentemente puede variar considerablemente de un país a otro en función de cómo se generan los beneficios y cuántos de ellos no se distribuyen y se dedican a la inversión productiva. Si los beneficios se desvían al consumo de productos o servicios de lujo o la adquisición de activos financieros, como así ha sucedido en los últimos años, serán frágiles o desaparecerán completamente las vinculaciones con la inversión que resultan necesarias para favorecer el desarrollo inclusivo.

A pesar de la primacía del sector financiero en la era de la hiperglobalización, a menudo las entidades financieras no conceden crédito o no lo hacen en una escala suficiente ni en condiciones adecuadas ni, de hecho, lo conceden al tipo de inversor que crearía empresas productivas y generadoras de empleo y que contrasta con el perfil del inversor en bienes inmobiliarios o el especulador. Las profundas reformas propuestas por muchos sectores desde la crisis financiera se han encontrado con la contundente —y en muchos casos victoriosa— resistencia de los grupos de presión de la banca y el sector financiero. Si bien hay que celebrar las iniciativas en curso para reforzar la regulación prudencial mediante un reforzamiento de los requisitos de capital y liquidez, lo cierto es que no son suficientes; también se necesitan reformas estructurales que se focalicen tanto en la estabilidad financiera como en objetivos de carácter desarrollista y sociales. Entre estas reformas debería figurar la regulación que defina los diferentes tipos de actividades que puede desarrollar la banca.

Entretanto, las normas de Basilea siguen siendo muy dependientes de la autoevaluación de los grandes bancos y su marco no se concibió teniendo en cuenta las necesidades particulares de los países en desarrollo. Su objetivo es armonizar las normativas nacionales y evitar el arbitraje regulador entre países donde están radicadas entidades financieras grandes, complejas y activas internacionalmente, pero no se detienen en el reto de alentar el tipo de prácticas crediticias que pueden resultar necesarias para la industrialización y la inclusión financiera. Además, será necesario emprender esfuerzos mucho más concertados para regular el uso por el sector financiero de los tipos de productos financieros “tóxicos”, que han sido una permanente fuente de inestabilidad financiera. Supondrá además abordar la cuestión de la elevada concentración del mercado en el sector de la calificación crediticia y los posibles conflictos de interés entre las agencias que dominan ese mercado y los intermediarios financieros no regulados (banca en la sombra) que han permitido la proliferación de productos tóxicos. Como se señala en el capítulo V, si bien en determinadas circunstancias los controles de capitales son necesarios a nivel nacional, es preciso conjugar estas medidas con otras que regulen la estructura, el tamaño y la gobernanza de los bancos y otras entidades financieras que operan a nivel internacional.

Es menos probable que un sistema financiero que atribuya un papel más importante a varios tipos de banca pública y a bancos privados más pequeños con escasa influencia política, así como a una supervisión reguladora más estricta, origine excesos especulativos, ciclos de expansión y recesión y políticas de austeridad. También tiene mayores probabilidades de garantizar la seguridad de los ahorros de los depositantes, movilizar recursos para la inversión productiva y brindar un tipo de crédito que favorezca la creación de empleo. Además, debería contribuir a mejorar los flujos de información necesarios para formular regulaciones que se adapten a la evolución de la innovación (Chandrasekhar, 2008). Los bancos de desarrollo pueden desempeñar un papel destacado en el apoyo al nexo beneficio-inversión en los países en desarrollo, pues podrían colmar las lagunas de financiación concediendo con carácter general créditos a tipos de interés casi comerciales y en condiciones aún más favorables en el caso de determinados sectores, además de otros servicios que podrían prestar para apoyar la inversión (*TDR 2016*).

Es preciso que las instituciones multilaterales aumenten sus recursos financieros al mismo ritmo que el

crecimiento de las transacciones transfronterizas, incrementándolos hasta un nivel que les permita practicar una financiación contracíclica eficaz y hacer frente a las dificultades de pago que pudieran manifestarse en la cuenta de capital de un país. Recientemente el FMI triplicó sus fondos, lo que supone un avance en esta dirección, pero, como se examinó en anteriores *Informes*, también es necesario ir hacia formas más fiables y menos politizadas de creación de liquidez internacional.

Los bancos multilaterales de desarrollo, tanto los antiguos como los nuevos, deben conceder más créditos para infraestructuras y posibilitar la financiación del comercio exterior, especialmente en los períodos de crisis. Además, pueden desempeñar un papel constructivo en el desarrollo de los mercados locales de bonos e idear mecanismos más innovadores para combinar recursos públicos y privados en apoyo de objetivos de promoción del desarrollo que además sean socialmente inclusivos (Griffith-Jones y otros, 2008). Las instituciones existentes, que tienen un marcado enfoque regional, podrían complementarse mediante las agencias de financiación más especializadas en esferas como el desarrollo agrícola o la financiación para la lucha contra el cambio climático (UNCTAD, 2016). Estas entidades también deberían tener la capacidad de tomar iniciativas en la financiación de proyectos de desarrollo y no practicar un seguidismo de la banca comercial. Por ejemplo, los bancos de desarrollo podrían favorecer proyectos con mayor potencial de generación de empleo, o buscar oportunidades favorables para la adjudicación de contratos públicos en grandes proyectos de infraestructura. La financiación de esas entidades podría conseguirse mediante un aumento de los ingresos fiscales nacionales (como se explica en el recuadro 7.1), un impuesto internacional específico (en forma de impuesto sobre las transacciones financieras) o una emisión internacional de bonos (Varoufakis, 2017).

Dado que sigue siendo problemática la financiación estable, asequible y a largo plazo del crecimiento sostenible e inclusivo de muchos países en desarrollo, en particular de los menos adelantados (PMA), la actualización de la agenda de la cooperación para el desarrollo en consonancia con las pretensiones de los ODS exigirá, no solo el logro del objetivo de dedicar el 0,7% a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), sino también adoptar un nuevo enfoque en los programas de ayuda, de forma que resulte posible a los beneficiarios movilizar cuanto antes sus

propios recursos para el desarrollo (UNCTAD, 2006). Además, la asistencia oficial para el desarrollo debería dedicarse únicamente a los objetivos básicos de desarrollo y no desviarse para financiar otras esferas de interés adicionales y más generales, como la lucha contra el cambio climático, que deberían financiarse con cargo a otras fuentes (UNCTAD, 2016).

El nuevo pacto mundial tendrá que hacer frente a las amenazas económicas y políticas suscitadas por la acumulación masiva de deuda soberana a lo largo de la época de la hiperglobalización. En la actualidad, el sistema de reestructuración de deuda soberana se basa en arreglos especiales y, por consiguiente, se trata de un sistema extremadamente fragmentado. Si bien hay que celebrar los últimos esfuerzos para mejorar los fundamentos jurídicos de los contratos de deuda, es necesario adoptar un enfoque más equilibrado de la reestructuración de la deuda soberana. Deberían adoptar principios que sirvan para orientar y coordinar de la mejor manera el proceso de reestructuración como paso intermedio hacia un procedimiento internacional de quiebra que pueda evitar los daños económicos y sociales causados por la suspensión del pago de la deuda. Debe comportar el establecimiento de un conjunto de procedimientos legales que faciliten la reestructuración de la deuda mediante su cancelación parcial o total y su cobro en las mejores condiciones tanto para los acreedores como los deudores.

b) Cuestionamiento del poder corporativo

Es preciso adoptar medidas drásticas contra el comportamiento rentista de las empresas, tanto para obtener resultados más inclusivos como para crear un clima de inversión más sano. En el plano nacional, se han suavizado considerablemente las políticas de defensa de la libre competencia y de lucha contra los monopolios. El resultado (como se señala en el capítulo VI) ha sido un crecimiento sin precedentes del poder de mercado de las empresas y los grupos de presión, que ya suponen una amenaza para la estabilidad económica y el futuro de la globalización económica, fenómeno que el economista de la Universidad de Chicago Luigi Zingales (2017) denomina el “círculo vicioso mediceo”. Las empresas han adquirido derechos por lo menos equivalentes a los de la ciudadanía, pero han evitado el reproche penal por actividades que se consideran ilícitas cuando las realizan los ciudadanos (Eisinger, 2017). Por consiguiente, la política de defensa de la competencia, y, en general, las medidas encaminadas a reprimir las

prácticas comerciales restrictivas, deben diseñarse con un explícito objetivo distributivo.

Es preciso, pues, restaurar y actualizar gran parte de la estructura reguladora que se dismanteló con la hiperglobalización. Un buen punto de partida podría ser el Conjunto de Principios y Normas Equitativos Convenidos Multilateralmente para el Control de las Prácticas Comerciales Restrictivas, que fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1980. En el Conjunto se presta especial atención a los intereses de los países en desarrollo en lo que respecta a la fijación de precios, la colusión, la fijación de precios de transferencia y, de manera más general, a los comportamientos “predatorios” frente a los competidores y los abusos de posición dominante (Muchlinski, 2007). Desde entonces, se ha intensificado aún más la creciente concentración en el extremo superior de las cadenas de valor mundiales y el elevado grado de competencia en su extremo inferior, por lo que podría resultar necesario crear una nueva institución, como un observatorio mundial de la competencia, para vigilar las tendencias en los mercados internacionales (*TDR 2016*). Hay indicios alentadores de que algunos gobiernos de países desarrollados podrían reconsiderar su planteamiento de las cuestiones y las políticas de competencia. Por ejemplo, los reguladores de la Unión Europea impusieron a Google en junio de 2017 una sanción de una severidad sin precedentes por abuso de posición dominante en el mercado de los motores de búsqueda, y la Comisión Europea está estudiando adoptar una actitud por lo general más proactiva para reducir el poder de mercado y los abusos de las empresas (Toplensky, 2017).

Otra política esencial para apoyar el desarrollo de economías inclusivas es revisar las restricciones negociadas a nivel bilateral y regional sobre el intercambio de conocimientos, así como los derechos de propiedad intelectual que sean más onerosos y restrictivos que los previstos en acuerdos multilaterales, como los negociados bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Algunos de estos acuerdos bilaterales y regionales contienen muchas más disposiciones sobre cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual (83 en el Acuerdo de Asociación Transpacífico, frente a 21 en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte), entre ellas una que amplía la protección de la propiedad intelectual a nuevos usos de productos conocidos y nuevos métodos de utilización de un producto conocido. Muchos de

ellos abordan una amplia gama de ámbitos, como la contratación pública, las nuevas cuestiones y las controversias relacionadas con la inversión entre las empresas y Estados, mientras que algunos también amplían la cobertura reguladora a nuevas esferas, como el comercio electrónico, la armonización en el sector farmacéutico y la digitalización (Gehl Sampath y Roffe, de próxima publicación).

La influencia de las empresas en la configuración de las normativas y políticas no es nada nuevo, pero ha aumentado considerablemente a lo largo del tiempo⁸. Se trata de algo especialmente problemático cuando las negociaciones comerciales tienen lugar de manera opaca o secreta. Esas asimetrías de poder son especialmente manifiestas en los procesos de solución de controversias entre inversores y Estados, que actualmente ya figuran en miles de tratados bilaterales de inversión, y que permiten a los inversores extranjeros impugnar leyes y políticas nacionales, pero que no reconocen el mismo derecho a las empresas o ciudadanos del país. Cada vez se es más consciente de este problema en los amplios debates entablados por la OCDE, la UNCTAD y, más recientemente, por el Grupo de los 20, en los que se incide en la necesidad de un enfoque más equilibrado del derecho a regular a nivel nacional y el tipo de IED que debe alentarse para promover el desarrollo sostenible. Actualmente se examinan numerosas propuestas de reforma, incluida la mejora de los principios de inversión que fomentan el desarrollo sostenible (UNCTAD, 2015b), la creación de un tribunal de inversiones más independiente (y jurídicamente competente), junto con un mecanismo de apelación (Comisión Europea, 2015), y un mayor uso de las leyes nacionales (UNCTAD, 2014).

4. El desafío de la redistribución y la política social transformadora

En el presente *Informe* se ha sugerido que es improbable que los enfoques fragmentarios permitan alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo a la reducción de la desigualdad, ni tampoco, de hecho, dar respuesta a la insatisfacción y la indignación de muchas personas y comunidades de todo el mundo. Si se compara la actual situación con la de los años treinta del siglo pasado, lo destacable es hasta qué punto el grupo de personas de elevados ingresos ha mantenido, cuando no mejorado, su posición. De hecho, la fragilización del grupo de ingresos medios y la polarización de los grupos en las colas de la distribución parecen ser características sistémicas de

la hiperglobalización, ya sea a nivel macro y micro-económico o en los planos nacional e internacional. Las inquietudes que provoca la creciente desigualdad pueden abordarse mediante políticas, normativas y reformas institucionales que se focalicen en algunos ámbitos fundamentales como el empleo, la concentración del mercado y la fijación de los salarios.

Las intervenciones en el mercado de trabajo, como la legislación sobre el salario mínimo, son cruciales, no solo para lograr objetivos de política social (es decir, la reducción de la pobreza y de la discriminación por motivos de género), sino también objetivos macroeconómicos, como el aumento de los niveles de empleo y la reducción de la desigualdad económica. Esto no es en absoluto sorprendente, dado el empleo adicional que resulta de los efectos multiplicadores en la renta generados por una mayor demanda derivada de esos aumentos salariales.

Sin embargo, la creación de economías y sociedades más inclusivas requiere también enfrentar directamente la lucha contra las diversas formas de discriminación, en particular la de género y de otras categorías sociales, por medio de políticas sociales proactivas. La hiperglobalización, toda vez que ha contribuido a una desaceleración del crecimiento de la productividad, el aumento de la desigualdad y la erosión del espacio fiscal nacional, ha sometido a mayores presiones al sistema de bienestar social. Sin embargo, esas presiones no son cualitativamente distintas de las del pasado y los problemas fundamentales siguen siendo la falta de voluntad política y apoyo, de solidaridad y ambición política colectivas (Glyn, 2006; Atkinson, 2016).

Con la hiperglobalización, se ha estrechado la concepción del principal objetivo de la política social hasta limitarlo a la prestación de unas ayudas y una protección específicamente destinadas a la población crónicamente pobre y más vulnerable, o, como sucede desde hace poco tiempo, a una gestión del riesgo social ante una crisis imprevista⁹. Es la orientación que sigue la serie de medidas compatibles con el mercado adoptadas principalmente por un número cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales o sin fines de lucro. La influencia de las fuerzas del mercado en la prestación de servicios públicos, en particular mediante transferencias pecuniarias, puede resultar especialmente desequilibrante si se financian los servicios. Por ejemplo, la privatización puede diluir las prioridades sociales de las empresas de servicio público, al dar lugar a la imposición de

cánones (por ejemplo, de saneamiento) u otras restricciones en el uso (por ejemplo, en relación con los servicios de atención de la salud o el abastecimiento de agua), o puede someter a los proveedores a los caprichos del mercado de valores y la amenaza de adquisición por otra empresa, con las consiguientes presiones para recurrir a la subcontratación, la reducción de plantillas, la división en unidades más pequeñas, los recortes en inversión o el deterioro de la calidad del servicio, a fin de aumentar la rentabilidad a corto plazo. El nuevo énfasis en las transferencias pecuniarias en contraposición al gasto público en bienes y servicios, también ha alentado a las familias a buscar alternativas en el sector privado, al tiempo que se ha reducido tanto la calidad como la cantidad de la prestación pública. Esto refuerza la dinámica de la comercialización de esos servicios sobre la base de la concesión de préstamos a estratos cada vez más amplios de la sociedad (Lavinás, 2013).

Sin embargo, para que la política social sea transformadora debe ir más allá de una simple oferta de una categoría residual de redes o mínimos de seguridad o destinados a recuperar (o impedir que caigan) a los que se quedan descolgados, y lo que es igualmente importante, debe abordar las estructuras económicas, los procesos y los modelos de la exclusión social y económica, prestando mayor atención a la producción, la reproducción, la redistribución económica y la solidaridad social. El mero hecho de proporcionar un cierto grado de protección social o bienestar a los más necesitados no hace que la sociedad sea más “inclusiva”; antes al contrario, la evidencia de hecho indica que las políticas sociales que están pensadas específicamente para ayudar a los más necesitados normalmente suelen ser menos inclusivas que las que son universales y cuyo objetivo es superar los problemas tanto de exclusión arbitraria como de inclusión injustificada (Mkandawire, 2005; Le Grand, 2006; Atkinson y Stiglitz, 1980). Los resultados sociales y económicos tienden a ser más equitativos en las sociedades que aplican políticas universales que en las que adoptan una política que condiciona las prestaciones al nivel de recursos económicos de la persona y otras formas de selectividad (Korpi y Palme, 1998; Huber y Stephens, 2012; Standing y Orton, 2017). Además, en un contexto de rápido cambio estructural, las políticas sociales suelen ser parte de un conjunto más integrado de políticas encaminadas a gestionar esos cambios. En algunos de los casos más exitosos de convergencia económica, han sido fundamentales para fomentar la modernización

tecnológica y las mejoras de productividad (Ringgen y otros, 2011; Ove y Wallerstein, 2006).

En los países que ya han creado capacidades públicas de apoyo al desarrollo, probablemente ya se ha implantado la infraestructura administrativa necesaria para gestionar los programas sociales universales o puede instaurarse con relativa rapidez. En otros países, las políticas y los programas sociales universales pueden implantarse gradualmente (por ejemplo, proporcionando solo un producto o servicio a la vez), o en determinadas regiones, velando por que sean relativamente sencillos y eficaces en función de los costos. Incluso en el caso de la oferta de una cobertura universal, es posible incorporar varias de las ventajas de los programas muy selectivos mediante una “focalización inteligente”, a fin de que todos puedan tener acceso a ellos y al mismo tiempo estén dirigidos *de facto* a un grupo específico, porque cada proyecto o iniciativa afectará a distintos grupos sociales de manera diferente. Estos programas de bienestar social no deberían ser opciones extraordinarias; deberían ser componentes esenciales de una estrategia de desarrollo inclusivo porque apoyarán la mejora de la productividad, el desarrollo de las habilidades y el crecimiento y la estabilización de la demanda a medida que un rápido desarrollo económico vaya transformando la economía.

Al igual que las demás propuestas de gasto público examinadas, la financiación sigue siendo el principal problema de los programas universales que ofrecen servicios públicos de buena calidad, en particular en los países en desarrollo. Es evidente que esos programas, aun en el caso de que se adopten las medidas tributarias más progresivas sugeridas en párrafos anteriores, deben ser financiados en última

instancia por el conjunto de los asalariados. Por ello, resulta fundamental elevar, respecto a sus niveles actuales, tanto la tasa de crecimiento como el peso de los salarios en la economía nacional para lograr que los servicios de bienestar social sean inclusivos y universales. A fin de que sigan siendo políticamente sostenibles, es importante también mantener un nivel de calidad de los servicios públicos lo suficientemente elevado que despierte en la mayoría de los contribuyentes el deseo de recurrir a ellos.

Últimamente se viene observando un renacer del interés por los sistemas de renta básica —suma de dinero que abonada incondicional y regularmente todos los ciudadanos de un país— fundamentándose en la idoneidad de sus características desde un punto de vista administrativo, igualitario y transformador (recuadro 7.2). En las economías desarrolladas, este resurgimiento es en parte una reacción ante la amenaza de un mundo sin empleo que proyecta la tecnología. Sin embargo, aunque esta amenaza es menos inminente de lo que a menudo se dice (como se analiza en el capítulo III), merece la pena debatir en profundidad la idea de una renta básica universal o incluso de un ingreso básico solo para ciertas categorías de personas como elemento de un sistema de bienestar eficaz y como medio de “vencer a la pobreza”¹⁰. Sin embargo, esos sistemas no deberían ser considerados como *sustitutos* de la prestación universal de servicios públicos de calidad, sino como *elementos adicionales*. Este aspecto es fundamental, aunque a menudo se plantea más o menos de manera encubierta en los debates sobre esos sistemas, porque si se considera que la renta básica puede ser un sustituto de otras prestaciones se perderían probablemente los beneficios más generales que podría reportar en la macroeconomía, el crecimiento y la distribución de la renta.

D. Conclusiones

Han transcurrido diez años desde que el sector público se movilizó para salvar la hiperglobalización mediante la adopción de un montón de políticas, como la flexibilización cuantitativa, la absorción de deudas incobrables, la concesión de garantías y, en algunos casos, mediante políticas expansivas de inversión pública y gasto. La idea del mercado libre autorregulado no ha sobrevivido intacta, pero tampoco se han abordado los desequilibrios sociales

y económicos que condujeron a la crisis. En el interregno, a medida que el crecimiento se estancaba en las economías desarrolladas y acusaba una marcada desaceleración en las economías emergentes, el nacionalismo resentido y las fantasías xenófobas han vuelto a hacer su aparición como era más que previsible. La comunidad internacional ha presentado una agenda alternativa y esperanzadora con una serie de objetivos y metas que podrían garantizar un futuro

RECUADRO 7.2 Fundamentos de renta básica

La “renta básica” es una idea secular que hizo su aparición hace 500 años con la publicación de la *Utopía* de Tomás Moro y que ha resurgido a intervalos relativamente regulares a lo largo del pasado siglo (Atkinson, 2003). Según algunas interpretaciones incluso está consagrada en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Bregman, 2017).

Una renta básica universal (RBU) obliga al Estado a abonar, regularmente y como derecho económico, una suma de dinero a todas las personas adultas (y eventualmente una cantidad menor cuando se trata de una persona menor de edad). A diferencia de la prestación de desempleo y de otras prestaciones sociales que se retiran cuando la persona consigue un empleo o si su situación personal experimenta algún cambio, la RBU no depende de las circunstancias particulares ni tampoco puede ser retirada. Sin embargo, puede limitarse por ley a los nacionales o residentes en situación regular de un país o, en algunos casos aplicarse a una escala menor, con una cobertura geográfica regional o incluso municipal.

La idea es insólita, toda vez que ha tenido una sorprendente capacidad para obtener el respaldo político de los dos extremos del arco político. En la derecha, a partir de la idea del “impuesto negativo sobre la renta” propuesto por Milton Friedman y del apoyo de la corriente libertaria del mundo de la alta tecnología a la “cultura de la empresa emergente” (Schneider, 2015), se vincula esta renta a las ideas de “libertad económica” que postulan la reducción del estado del bienestar y de las funciones reguladoras del Estado. En el campo de la izquierda progresista, el apoyo a la idea viene del archienemigo de Friedman, John Kenneth Galbraith, y de los pensadores utópicos contemporáneos que anuncian un mundo poslaboral (Bregman, 2017). Estos pensadores asocian esa renta con ideas de justicia redistributiva y solidaridad social, que también abarcan la reivindicación feminista de que se remuneren las tareas domésticas (James, 2012).

Gran parte del debate actual se circunscribe a las economías desarrolladas, donde está vinculado a los cambios previstos en el empleo como consecuencia de los avances tecnológicos, lo que a su vez se considera que es un cambio radical del Estado de bienestar de la posguerra, articulado en torno a las relaciones laborales tradicionales (Standing, 2016). Sin embargo, la idea ha encontrado eco en varios países en desarrollo. En China, ya existe la garantía mínima de subsistencia o *dibao* o (cuyo nivel se fija diferenciando entre zonas urbanas o rurales) que complementa los ingresos de las personas categorizadas como pobres, a fin de permitirles alcanzar un cierto nivel definido de ingreso mínimo. En otros países, existen proyectos experimentales o se ha entablado un debate sobre la utilidad y la viabilidad de un sistema de renta básica (Standing y Orton, 2017).

Sin embargo, desde la perspectiva de un nuevo pacto mundial, la renta básica por sí sola es insuficiente e incluso puede resultar perjudicial. Según Rogers (2017: 15), “solo puede ser parte de la solución de las desigualdades económicas y sociales —se necesita también una profunda renovación del sector público y un sistema nuevo y diferente de negociación colectiva. De hecho, sin esas reformas en profundidad, la renta básica podría hacer más daño que bien”. En este mismo sentido, Glyn (2006) y Galbraith (2014) consideran que la renta básica es un elemento para reequilibrar las economías de modo que, lejos de focalizarse únicamente en el crecimiento, presten una mayor atención a un desarrollo más igualitario. Otros defensores de la renta básica consideran que es, junto con otras formas de gasto social, un estabilizador macroeconómico para reaccionar ante una crisis financiera u otros tipos de perturbaciones económicas (Standing y Orton, 2017).

Varios aspectos prácticos de la RBU suscitan preocupación. En primer lugar, el consenso inicial sobre su conveniencia con frecuencia se rompe cuando se tratan cuestiones como el nivel previsto de la renta, el nivel de presión tributaria necesaria para financiarla y su forma de encaje en el marco más amplio del sistema de bienestar social (Varoufakis, 2017). Incluso sus defensores en las economías desarrolladas aceptan que probablemente tendría que situarse, al menos en un primer momento, en un “nivel relativamente austero” (Glyn, 2006: 183). Especialmente en los países en desarrollo, su cuantía debe ser lo suficientemente elevada para influir positivamente en los ingresos reales y sus beneficiarios debe ser un segmento de la población lo suficientemente grande como para que pueda tener un impacto general significativo. Sin unas reformas que amplíen la base imponible e impriman una orientación fiscal más progresiva, esos países no podrían permitirse abonar ni siquiera unas rentas de escasa cuantía.

En segundo lugar, los Estados que tengan una RBU podrían tener que reducir otros gastos sociales importantes, lo que de hecho supone proceder a recortes en la prestación de servicios públicos esenciales. Evidentemente se trata de una cuestión problemática, dado que la prestación pública de servicios sociales de calidad es necesaria por muchos motivos (entre ellos, la reducción de las desigualdades de renta y género), como se puso de relieve en el presente capítulo. También podría comportar la privatización de muchas actividades que, debido a la asimetría de la información y el funcionamiento imperfecto del mercado, sería mejor que quedasen en manos del sector público, aunque ese sector tendría que rendir mayores cuentas de su actividad.

En tercer lugar, y aún más importante, en función de la evolución de los precios de los alimentos y de otros productos de primera necesidad, la RBU podría acabar reduciendo los ingresos reales de los presuntos beneficiarios, como argumentó Minsky (2013) cuando criticó el “impuesto negativo sobre la renta” de Friedman. Minsky observó que si esas transferencias generaban inflación, como podría suceder si aumentase el poder adquisitivo agregado sin que se produjese al mismo tiempo un incremento de la oferta, podría ocurrir que el sistema proporcionase a los pobres menos prestaciones en términos reales que las prometidas y que se redujesen los ingresos reales de la población que no siendo pobre tampoco era pudiente. Esa probabilidad se ve respaldada por la última experiencia inflacionista en la República Islámica del Irán, donde en 2010 se dejaron de subvencionar los combustibles y se liberalizaron los precios de la energía, pero donde al mismo tiempo las familias también recibían regularmente una ayuda económica para compensar el aumento de los costos de los alimentos y la energía (Meskoub, 2015).

Aunque en el Parlamento Europeo se lleva ya tiempo estudiando con carácter exploratorio la posibilidad de una renta básica europea, parece poco plausible su instauración a escala mundial. De hecho, mientras que el objetivo sea una economía inclusiva, un programa de empleo universal con un salario mínimo garantizado podría contribuir más directamente a reducir la pobreza y mejorar la distribución en la mayoría de los países en desarrollo, porque ese programa tendería a ejercer una presión alcista sobre los salarios. Además, todo plan de garantía de empleo que reconozca que el trabajo remunerado es, no solo una fuente de ingresos, sino también un factor de dignidad, es un plan transformador, por cuanto, no solo provoca un cambio en las relaciones de poder entre trabajadores y empleadores, sino que además tiende a forzar un tipo de cambios estructurales que mejoran la productividad.

inclusivo y sostenible. Sin embargo, lo que aún no existe es un relato convincente y persuasivo que permita pasar de la adopción de ambiciosas decisiones en materia de políticas a la acción resolutoria.

Crear las estructuras y las flexibilidades institucionales que sirvan de apoyo al crecimiento y el desarrollo inclusivo resulta cada vez más difícil, puesto que el mundo es ahora más interdependiente. Las instituciones de consulta, debate y participación siguen siendo esenciales para conseguir el apoyo popular necesario para poner en tela de juicio los intereses que han cristalizado bajo la hiperglobalización. Toda vez que esos intereses están vinculados con los mercados y empresas mundiales, urge adoptar normas y regulaciones también mundiales. Estas también son necesarias para proporcionar y administrar los bienes públicos mundiales de los que los mercados no pueden o no desean ocuparse, como sucede en particular con las incipientes amenazas y peligros que plantea el cambio climático. Sin embargo, dadas las brechas, las asimetrías y los intereses existentes, concebir normas y flexibilidades adecuadas a nivel mundial probablemente resulte aún más difícil que en los niveles nacional o regional. Además, para que un Estado, independientemente de la fase de desarrollo en que se encuentre, se aviniera a ceder cierto grado de influencia a los organismos internacionales, estos tendrían que ser mucho más transparentes y democráticos de lo que lo son actualmente.

En los últimos años, los intentos por mejorar la representación y la rendición de cuentas en las instituciones de Bretton Woods solo pueden calificarse de indecisos, en el mejor de los casos. El proceso del Grupo de los 20 ha contribuido a ampliar más allá de las potencias tradicionales la participación en la adopción de decisiones a nivel mundial. No obstante, persisten importantes carencias en su arquitectura y la voz de la mayoría de los países en desarrollo sigue teniendo poco peso o simplemente brilla por su ausencia. Ante esta situación, varios países en desarrollo han actuado por su cuenta y han creado instituciones, fondos y bancos regionales que están proporcionando con eficacia bienes públicos regionales y atendiendo las necesidades de muchos países. Sin embargo, esas iniciativas no pueden tener mayor recorrido ni nunca podrán tener la suficiente envergadura ni disponer de recursos suficientes como para hacer frente a las crisis sistémicas o satisfacer todas las necesidades al mismo tiempo. Un nuevo pacto mundial tendrá que acelerar el proceso de reforma a fin de arbitrar enfoques más eficaces para los problemas mundiales. Se han hecho llamamientos intermitentes para modernizar las estructuras establecidas al final de la Segunda Guerra Mundial, como recortar algunos mandatos superpuestos y buscar mejores formas de coordinar sus medidas y su asesoramiento en materia de políticas. Con todo, pese a ser conscientes de que hoy el crecimiento de la interdependencia mundial plantea mayores

problemas, los mecanismos e instituciones que han actuado en los últimos 30 años no han logrado superar el reto de garantizar la coherencia, la complementariedad y la coordinación de la formulación de políticas económicas a nivel mundial. Las propuestas para lograr que la globalización sea más inclusiva en el actual contexto deberían empezar por tratar de solucionar esos problemas, entre otras cosas, a través de los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas.

Además, cada país debería poder decidir dónde trazar los límites entre el Estado, el sector privado y el sector social; por su parte, los países en desarrollo que pretenden converger con los que están situados en un lugar más alto de la escalera del desarrollo, deberían ser libres de elegir su propio modelo de desarrollo, ya sea siguiendo los pasos de países como los Estados Unidos o Dinamarca o los de China. Esa libertad de elección ha sido dejada de lado o abandonada por completo a lo largo de los últimos 30 años bajo el dominio de una agenda de política única para todos los casos, sin que se considerase viable ni aceptable ninguna alternativa. De hecho, aun cuando esas posturas se hayan suavizado y se haya cuestionado que un reducido grupo de intereses se haya arrogado la formulación de políticas, una de las constantes de la hiperglobalización ha sido la aplicación a los problemas sociales métodos empresariales, que “exageran las posibilidades de la tecnología, ignoran las complejidades de las limitaciones institucionales y sociales, a menudo desperdician sumas de dinero que hubiera sido mejor emplear con un mejor criterio y causan estragos en el tejido social existente de lugares de los que saben muy poco” (Mazower, 2014: 417). Esos métodos empresariales pueden tener efectos excluyentes de gran alcance, ya sea por la selección adversa o la posibilidad de escoger las actividades

más rentables, dejando al Estado el desempeño de las tareas inmanentes y onerosas. Se trata de una verdadera negación de la política representativa, que esencialmente consiste en sopesar varias alternativas y elegir entre ellas, dirimir entre los pros y contras que esa opción entraña necesariamente y enfrentarse a los diversos intereses que inevitablemente entran en juego.

Si lo que se pretende es fomentar las vías de crecimiento sostenible e inclusivo, es necesario que las instituciones multilaterales sean tan fuertes como sólidos y representativos los gobiernos nacionales. De hecho, es difícil entender que esas instituciones puedan operar disociadas de los gobiernos. Sin embargo, en la búsqueda de un multilateralismo más fuerte, se observa una tensión palpable entre su adhesión a un sistema basado en normas y el tipo de flexibilidad que necesitan los encargados nacionales de formular políticas para solventar la complejidad y la enorme incertidumbre que caracterizan al mundo interdependiente de hoy. Por un lado, las normas se prestan a un cierto grado de previsibilidad y transparencia; por otro, como se examinó en el capítulo anterior, las normas no son simplemente el resultado de un conocimiento especializado de corte tecnocrático, sino también de la influencia política. Las normas concebidas para ayudar a impulsar los beneficios a expensas de la ciudadanía —una característica tóxica de la hiperglobalización en los últimos 30 años— parecen haber debilitado el multilateralismo y haberlo expuesto a su apropiación por un reducido grupo de intereses privados (*TDR 2014*). Esta captura es probable que siga siendo una fuente permanente de tensiones políticas en una economía mundial más abierta. Superar estos retos institucionales será fundamental para sellar un nuevo pacto mundial más inclusivo para el siglo XXI. ■

Notas

- 1 La idea de un “nuevo pacto” (*new deal*), fue presentada, dicho sea de paso, por el Presidente Roosevelt en su discurso de aceptación como candidato del Partido Demócrata a la Presidencia de los Estados Unidos, pero solo se convirtió en una de las principales promesas de la campaña tras ser recogida en las crónicas y artículos de prensa. Para más información, véase Leuchtenburg, 2009, y Hiltzik, 2012.
- 2 El chalaneo político, por ejemplo, supuso que los hogares de la comunidad negra quedasen excluidos de las políticas destinadas al Sur de los Estados Unidos; por lo general, los programas de empleo fueron lentos en la inclusión de las mujeres, los inmigrantes y los trabajadores negros, e incluso cuando así se hizo, las condiciones fueron diferentes y restrictivas debido a las cuotas establecidas y los sueldos más bajos (véase Katznelson, 2013).

- 3 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en La Habana (Cuba), Acta Final y Documentos Conexos. Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio, Lake Success, Nueva York, abril de 1948.
- 4 Según la OIT (ILO, 2017), se estima que el número de personas definidas como “desempleados” ascenderá a la cifra histórica de más de 204 millones en 2018, de los que 163 millones probablemente estarán en los países emergentes y en desarrollo y 38 millones en las economías desarrolladas. El hecho de tener un empleo por sí solo no es garantía de inclusión; según las estimaciones, nada menos que 28 millones de personas son definidos como “trabajadores pobres” y un poco menos de la mitad del empleo mundial entra dentro de la definición de “empleo vulnerable”. La vulnerabilidad impera especialmente en los países en desarrollo, donde afecta a 4 de cada 5 trabajadores.
- 5 Sobre los éxitos del Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (plan nacional de empleo rural garantizado) de la India, véase Ghosh, 2014.
- 6 En un estudio en que se analizó la situación en seis países en desarrollo (entre ellos, Brasil, China, India e Indonesia) se llegó a la conclusión de que el aumento del gasto en salud, aunque solo fuese de un 2% del PIB, provocaría un incremento en el empleo total que podría situarse entre un 1,2% y un 3,2%, según el país (Women’s Budget Group, 2017).
- 7 Estas cuestiones se han examinado ampliamente en *Informes* anteriores y más recientemente en el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2015*.
- 8 Véase el *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2015* en relación con el debate sobre el papel de los grupos de presión en los mercados financieros y la redacción de las reglamentaciones financieras.
- 9 Un estudio del Banco Mundial sobre la inclusión social es bastante representativo de este planteamiento por su enfoque centrado en los marginados o excluidos de la sociedad. El estudio describe los problemas de exclusión de los “indígenas, los nuevos inmigrantes, las personas con discapacidad, las personas con distintos tonos de piel, las personas que hablaban incorrectamente el idioma oficial...” (World Bank, 2013: 1) y propugna la educación como solución fundamental.
- 10 Hace 50 años el economista James Tobin escribió un artículo en el *New York Times* titulado “Conquering Poverty in America”, en el que pedía la instauración de una renta básica garantizada, y al año siguiente dirigió al Congreso de los Estados Unidos una carta abierta, que firmó junto con otros 1.200 economistas, entre ellos, Kenneth Galbraith y Paul Samuelson. La Cámara de Representantes de los Estados Unidos aprobó un texto legislativo en apoyo de que esa medida a principios de 1970, pero fue rechazada en varias ocasiones por el Senado, abandonándose la idea finalmente en 1978 (Bregman, 2017).

Bibliografía

- Atkinson AB (2003). *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Oxford and New York, NY, Oxford University Press.
- Atkinson AB (2016). *Inequality: What Can be Done?* Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Atkinson AB and Stiglitz JE (1980). *Lectures on Public Economics*. New York, NY, McGraw-Hill International Editions.
- Blanchflower D (2015). Britain’s hidden army of underemployed. *The Independent*, 29 April.
- Bregman R (2017). *Utopia for Realists, and How We Can Get There*. London, Bloomsbury.
- Chandrasekhar CP (2008). Financial policies. In: *National Development Strategies: Policy Notes*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, New York, NY, United Nations.
- Economist* (2016). Rethinking central bank independence. 17 November.
- Eisinger J (2017). *The Chickenshit Club: Why the Justice Department Fails to Prosecute Executives*. New York, NY, Simon and Schuster.
- European Commission (2015). Investment in TTIP and beyond: The path for reform. Concept paper, 12 May. Available at: <https://www.transnational-dispute-management.com/legal-and-regulatory-detail.asp?key=13949>.
- Galbraith John K (1952). *American Capitalism: The Concept of Counterveiling Power*. Boston, Houghton Mifflin.
- Galbraith James K (2014). *The End of Normal: The Great Crisis and the Future of Growth*. New York, NY, Simon and Schuster.
- Gehl Sampath P and Roffe P (forthcoming). The untimely death of the Trans-Pacific Partnership Agreement: Where do we go next? CEIPI-ICTSD Series on Trade and Intellectual Property, Strasbourg and Geneva.
- Ghosh J (2014). Can employment schemes work? The case of the rural employment guarantee in India. In: Papadimitriou DB, ed. *Contributions to Economic Theory, Policy, Development and Finance: Essays in Honour of Jan A. Kregel*. London, Palgrave Macmillan: 145–171.

- Glyn A (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization, and Welfare*. Oxford, Oxford University Press.
- Graz J-C (2016). The Havana Charter: When State and market shake hands. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing: 281–290.
- Griffith-Jones S, Griffith-Jones D and Hertova D (2008). Enhancing the role of regional development banks. G-24 Discussion Paper Series No. 50, UNCTAD, Geneva.
- Hazeldine T (2017). Revolt of the rustbelt. *New Left Review*, 105: 51–79.
- Helleiner E (2013). Back to the future? The social protection floor of Bretton Woods. *Global Social Policy*, 14(3): 298–318.
- Hiltzik M (2012). *The New Deal: A Modern History*. New York, NY, Free Press.
- Huang PCC (2012). Profit-making State firms and China's development experience: "State Capitalism" or "Socialist Market Economy"? *Modern China*, 38(6): 591–629.
- Huber E and Stephens JD (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- ILO (2017). *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017*. Geneva, International Labour Organization.
- IMF (2015). How large are global energy subsidies? Working Paper No.15/105, International Monetary Fund, Washington, DC.
- ITUC (2016). Investing in the care economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries. International Trade Union Confederation, Brussels.
- James S (2012). *Sex, Race, and Class – The Perspective of Winning: A Selection of Writings, 1952–2011*. Oakland, CA, PM Press.
- Katznelson I (2013). *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Time*. New York, NY, W.W. Norton and Company.
- Keen M and Mansour M (2009). Revenue mobilization in Sub-Saharan Africa: Challenges from globalization. Working Paper No. 09/157, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Kelber H (2008). How the New Deal created millions of jobs to lift the American people from Depression. *The Labour Educator*. Available at: <http://www.laboureducator.org/newdeal2.htm>.
- Kindleberger CP (1989). *The German Economy, 1945–1947: Charles P. Kindleberger's letters from the field*. Westport, CT, Meckler.
- Korpi W and Palme J (1998). The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare State institutions, inequality and poverty in the Western countries. *American Sociological Review*, 63(5): 661–687.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Books.
- Kregel J (2017). The concert of interests in the age of Trump. Policy Note No. 2, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.
- Lahoti R, Jayadev A and Reddy SG (2016). The global consumption and income project (GCIP): An overview. Working paper (27 March version). Data available at: www.gcip.info.
- Lavinias L (2013). 21st century welfare. *New Left Review* (84): 5–40.
- Le Grand J (2006). *Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford, Oxford University Press.
- Leite CA (2012). The role of transfer pricing in illicit financial flows. In: Reuter P, ed. *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*. Washington, DC, World Bank: 235–264
- Leuchtenburg WE (2009). *Franklin D. Roosevelt and the New Deal: 1932–1940*. New York, NY, Harper Perennial.
- Levy F and Temin P (2007). Inequality and institutions in 20th century America. Working Paper No. 13106, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Ljungqvist A and Smolyansky M (2014). To cut or not to cut? The impact of corporate taxes on employment and income. Working Paper No. 20753, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Mazower M (1998). *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*. London, Penguin Books.
- Mazower M (2014). *Governing the World: The History of an Idea*. London, Penguin Books.
- Meskoub M (2015). Cash transfer as a social policy instrument or a tool of adjustment policy: From indirect subsidies (to energy and utilities) to cash subsidies in Iran, 2010–2014. Working Paper No. 610, International Institute of Social Studies, Erasmus University, Rotterdam.
- Meyerson H (2017). Place matters. *The American Prospect*, 22 June.
- Mineshima A, Poplawski-Ribeiro M and Weber A (2014). Size of Fiscal multipliers. In: Cottarelli C, Gerson P and Senhadji A, eds. *Post-Crisis Fiscal Policy*. Cambridge, MA, MIT Press: 315–372.
- Minsky HP (2013). *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare* (edited by Papadimitriou DB, Wray LR and Kregel J). Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College.
- Minsky HP (1965). The role of employment policy. Hyman P Minsky Archive Paper No. 270. Available at: http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/270.
- Mkandawire T (2005). Targeting and universalism in poverty reduction. *Social Policy and Development*

- Programme Paper, No. 23, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Muchlinski PT (2007). *Multinational Enterprises & the Law*. Oxford, The Oxford International Law Library.
- Munchau W (2016). The end of the era of central bank independence. *Financial Times*, 13 November. Available at: <https://www.ft.com/content/8d52615e-a82a-11e6-8898-79a99e2a4de6>.
- Murphy R (2012). How companies avoid tax – a quick summary in 8,000 words. Available at: <http://www.taxresearch.org.uk/Blog/2012/01/06/how-companies-avoid-tax-a-quick-summary-in-8000-words/>.
- Ove Moene K and Wallerstein M (2006). Social democracy as a development strategy. In: Bardhan P, Bowles S and Wallerstein M, eds. *Globalization and Egalitarian Redistribution*. Princeton, NJ, Princeton University Press: 148–168.
- Patel KK (2016). *The New Deal: A Global History*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Pollin R, Garrett-Peltier H, Heintz J and Hendricks B (2014). Green growth: A U.S. program for controlling climate change and expanding job opportunities. Center for American Progress. Available at: <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/09/PERI.pdf>.
- Pollin R, Garrett-Peltier H, Heintz J and Chakraborty S (2015). *Global Green Growth: Clean Energy Industrial Investments and Expanding Job Opportunities (Vol. I and Vol. II)*. Vienna and Seoul, United Nations Industrial Development Organization and Global Green Growth Institute.
- Rauchway E (2008). *The Great Depression and the New Deal: A Very Short Introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- Ringen S, Kwon H-J, Yi I, Kim T and Lee J (2011). *The Korean State and Social Policy: How South Korea Lifted Itself from Poverty and Dictatorship to Affluence and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.
- Rogers B (2017). Basic income in a just society. *Boston Review*, 15 May. Available at: <http://bostonreview.net/forum/brishen-rogers-basic-income-just-society>.
- Salidjanova N (2013). China's new income inequality reform plan and implications for rebalancing. U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC.
- Schneider M (2015). Why the tech elite is getting behind universal basic income. *Vice*, 6 January. Available at: https://www.vice.com/en_us/article/mv5d3y/something-for-everyone-0000546-v22n1.
- Smith A ([1759] 2002). *The Theory of Moral Sentiments*. Reprinted in series: *Cambridge Texts in the History of Philosophy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith A ([1776] 2008). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Oxford, Oxford University Press.
- Standing G (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay*. London, Biteback Publishing.
- Standing G and Orton I (2017). Development and basic income: An emerging economic model. Background paper prepared for UNCTAD, Geneva. Unpublished.
- Toplensky R (2017). EU considers tougher competition powers. *Financial Times*, 2 July.
- UNCTAD (2006). *Economic Development in Africa Report 2006: Doubling Aid – Making the “Big Push” Work*. United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.10. New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs – an Action Plan*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.1. New York and Geneva.
- UNCTAD (2015a). *From Decisions to Actions*. Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIV. United Nations publication. Geneva, UNCTAD.
- UNCTAD (2015b). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.5. New York and Geneva.
- UNCTAD (2016). *The Role of Development Banks in Promoting Growth and Sustainable Development in the South*. United Nations publication. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report 2010: Employment, Globalization and Development*. United Nations publication. Sales No. E.10.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.3. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.3. New York and Geneva.
- United Nations (2009). *World Economic and Social Survey 2009*. United Nations publication. Sales No. E.09.II.C.1. New York.
- Varoufakis Y (2017). The universal right to capital income. Project Syndicate, 31 October. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/basic-income-funded-by-capital-income-by-yanis-varoufakis-2016-10?barrier=accessreg>.
- Women's Budget Group (2017). Investing in the care economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies. International

- Trade Union Confederation and United Nations Women, Brussels.
- World Bank (2013). *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity*. Washington, DC.
- Wren-Lewis S (2017). Underestimating the impact of austerity. *Mainly Macro*, 7 May.
- Zingales L (2017). Towards a political theory of the firm. New Working Paper Series No. 10, University of Chicago Booth School of Business, Chicago, IL.
- Zucman G (2015). *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*. Chicago, IL, Chicago University Press.

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO

Ediciones anteriores

TDR 2016	Transformación estructural para un crecimiento inclusivo y sostenible
TDR 2015	Hacia una arquitectura financiera mundial al servicio del desarrollo
TDR 2014	Gobernanza mundial y espacio para políticas de desarrollo
TDR 2013	La adaptación a la dinámica cambiante de la economía mundial
TDR 2012	Políticas para un crecimiento incluyente y equilibrado
TDR 2011	Retos de política para la economía mundial después de la crisis
TDR 2010	Empleo, globalización y desarrollo
TDR 2009	Respuesta a la crisis mundial; Mitigación del cambio climático y desarrollo
TDR 2008	Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión
TDR 2007	Cooperación regional para el desarrollo
TDR 2006	Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo
TDR 2005	Nuevas características de la interdependencia mundial
TDR 2004	Coherencia de las políticas económicas, estrategias de desarrollo e integración en la economía mundial
TDR 2003	La acumulación de capital, el crecimiento económico y el cambio estructural
TDR 2002	Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial
TDR 2001	Tendencias y perspectivas mundiales, arquitectura financiera
TDR 2000	Crecimiento económico y desequilibrio mundiales
TDR 1999	Frágil recuperación y riesgos de regresión económica – Comercio, financiación y crecimiento
TDR 1998	Financial Instability; Growth in Africa
TDR 1997	Globalization, Distribution and Growth
TDR 1981-2011	Three Decades of Thinking Development



Printed at United Nations, Geneva
1723378 (S) – August 2017 –
UNCTAD/TDR/2017

United Nations publication
Sales No. S.17.II.D.5
ISSN 0257-8093