

EMBARGO

El contenido del presente informe no podrá ser citado ni resumido por la prensa, la radio, la televisión ni los medios electrónicos antes de las **17.00 horas (hora media de Greenwich)** del 14 de septiembre de 2017.

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

PANORAMA GENERAL



NACIONES UNIDAS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO 2017

UN *NEW DEAL* MUNDIAL COMO ALTERNATIVA
A LA AUSTERIDAD

PANORAMA GENERAL



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. Deberá 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.

El panorama general contenido en el presente documento se publica también como parte del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2017*.

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 los salarios reales apenas aumentaron 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 *brexít*, 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 *brexít*. 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 captación 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 exacerbaban 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 del premio 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 captación de la regulación 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 desenfrenada 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 empréstito para la 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. ■

