
CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO
GINEBRA

INFORME SOBRE EL COMERCIO Y EL DESARROLLO, 2012

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



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2012

Nota

- Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.
-
- Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.
-
- El 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 secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido.

UNCTAD/TDR/2012

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0257-8093

Índice

	<i>Página</i>
<i>Notas explicativas</i>	<i>ix</i>
<i>Siglas</i>	<i>xi</i>
PANORAMA GENERAL	I-XVI

Capítulo I

TENDENCIAS Y DESAFÍOS ACTUALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL..... **I**

A. Tendencias recientes de la economía mundial	1
1. Crecimiento mundial	1
2. Comercio internacional.....	6
3. Mercados de productos básicos	11
B. Problemas económicos de la economía mundial y políticas para afrontarlos	18
1. El difícil camino hacia un crecimiento fuerte y equilibrado	18
2. Margen para adoptar políticas monetarias y fiscales	23
3. Las reformas estructurales no pueden sustituir las políticas macroeconómicas de apoyo	26
Notas	30
Bibliografía	32

Capítulo II

DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS: CUESTIONES PRINCIPALES..... **35**

A. La desigualdad de los ingresos y los mecanismos del mercado	35
B. La desigualdad y la teoría económica	37
C. Algunos datos empíricos sobre la desigualdad, el empleo y el crecimiento	42
D. De cara al futuro	45
Notas	47
Bibliografía	48

Capítulo III**EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS:
DIFERENTES PERSPECTIVAS TEMPORALES Y DIMENSIONES 51**

A. Introducción	51
B. Tendencias a largo plazo de la desigualdad dentro de los países	53
1. Distribución funcional de los ingresos	53
2. Parte de la renta total correspondiente a los ingresos más altos	55
3. Distribución personal de los ingresos	58
C. Examen detallado de las tendencias de la desigualdad de ingresos desde 1980	59
1. Distribución funcional de los ingresos	59
2. Distribución personal de los ingresos	62
3. Desigualdad y pobreza.....	68
D. Desigualdad de ingresos a nivel mundial	71
E. Otras dimensiones de la desigualdad	74
1. Distribución de la riqueza.....	74
2. Desigualdad de género.....	77
3. Desigualdad de acceso a la educación.....	81
Notas	84
Bibliografía	86

Capítulo IV**LOS CAMBIOS EN LA GLOBALIZACIÓN Y EN LA TECNOLOGÍA Y SUS
REPERCUSIONES EN LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS A NIVEL NACIONAL 91**

A. Introducción	91
B. El comercio, la tecnología y los cambios en la estructura de la producción	93
1. El debate sobre el comercio y la desigualdad de principios de los años noventa.....	94
2. El “nuevo” debate sobre el comercio y la desigualdad	95
C. Integración financiera de las economías en desarrollo y en transición	113
D. Conclusiones	119
Notas	122
Bibliografía	126

Capítulo V**EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS** 129

A. Introducción	129
B. Políticas fiscales y desigualdad	131
1. Finanzas públicas y distribución de los ingresos	131
2. Reformas fiscales en los países desarrollados	132
3. Los ingresos públicos en los países en desarrollo y las economías en transición	135
4. Espacio fiscal y gasto público	140
5. Utilización del gasto público para influir en la distribución de los ingresos	142
C. Recomendaciones de políticas	146
1. Aprender de la experiencia	146
2. Fiscalidad, distribución y crecimiento	148
3. El espacio fiscal de los países en desarrollo	149
4. Gasto público para reducir la desigualdad	152
Notas	154
Bibliografía	156

Capítulo VI**RECONSIDERACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA DE LA DESIGUALDAD** 161

A. Introducción	161
B. Interacción entre el desempleo y la parte proporcional de los salarios en el PIB	163
1. El enfoque tradicional: creación de empleo mediante moderación salarial	163
2. El enfoque alternativo: el aumento de los salarios como factor determinante del crecimiento de la demanda	166
C. Flexibilidad de los salarios a nivel empresarial y dinámica de una economía de mercado	171
D. Política económica y fortalecimiento institucional para reducir las desigualdades	176
1. La sociedad participativa y los ajustes dinámicos	176
2. Políticas macroeconómicas y mecanismos institucionales	177
3. Aspectos específicos de las políticas de ingresos y empleo en los países en desarrollo	181
4. Salarios mínimos legales	183
5. El marco internacional	184
E. Conclusiones	189
Notas	190
Bibliografía	191

Lista de cuadros

<i>Cuadro</i>	<i>Página</i>
1.1 Crecimiento de la producción mundial, 2004-2012	2
1.2 Volumen de las exportaciones e importaciones de mercancías, en determinadas regiones y países, 2008-2011	7
1.3 Precios mundiales de los productos primarios, 2006-2012	12
3.1 Parte del PIB correspondiente a los salarios en determinados países, 1920-2010	54
3.2 Cambios en la desigualdad por región, 1980-2010	65
3.3 Proporción de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza en determinados grupos de países, 1981-2008	70
3.4 Desglose de la desigualdad mundial de ingresos, 1988-2008	73
3.5 Concentración de la riqueza y los ingresos en determinados países	76
3.6 Porcentaje de las mujeres empresarias, en puestos directivos o en trabajos a jornada completa, por región.....	79
3.7 Distribución del empleo por género y grupos de ocupación, 2008	79
3.8 Matriculación en la enseñanza secundaria, en valores brutos, 1971-2010.....	82
5.1 Indicadores de los ingresos fiscales, países desarrollados, 1981-2010	132
5.2 Indicadores de los ingresos fiscales, determinadas regiones, 1991-2010.....	133
5.3 Gasto fiscal, determinadas regiones y grupos de países, 1991-2010.....	143

Lista de recuadros

<i>Recuadro</i>	<i>Página</i>
1.1 Los desequilibrios comerciales y la crisis de la zona del euro	22
2.1 Desigualdad, ahorro e inversión.....	39
6.1 Fijación de los salarios y productividad marginal.....	175
6.2 Ajustes salariales en respuesta a una alteración grave de los precios de las importaciones	179
6.3 La flexibilidad del mercado de trabajo, el éxito relativo de Alemania y la crisis del euro.....	186

Lista de gráficos

Gráfico	Página
1.1	Contribuciones regionales al crecimiento del PIB mundial, 1970-2012..... 4
1.2	Volumen del comercio mundial, enero de 2000 a abril de 2012 7
1.3	Relación neta de intercambio de trueque, 2000-2011 9
1.4	Índices mensuales de precios de los productos, por grupos de productos básicos, enero de 2000 a mayo de 2012..... 11
1.5	Crecimiento real del PIB y contribuciones de las exportaciones netas y la demanda interna en determinados países, 2006-2012..... 20
1.6	Balanza por cuenta corriente en determinados países y grupos de países, 2005-2012 21
1.7	Coficiente deuda pública/PIB, 1980-2011 25
3.1	Parte de la renta total correspondiente al 1% de ingresos más altos en determinados países, 1915-2010)..... 56
3.2	Coficiente de Gini por región (1890 a 2000)..... 58
3.3	Distribución Funcional de los ingresos en determinados países, 1980-2010..... 60
3.4	Coficientes de Gini de los ingresos brutos y netos de determinadas regiones, 1980-2010 63
3.5	Desigualdad de ingresos entre países y personas, 1963-2009..... 72
3.6	Coficientes de Gini relativos a la riqueza y los ingresos en determinados países 75
3.7	Brecha salarial entre hombres y mujeres, 1985-2010 80
4.1	Proporción de los salarios medios por hora en diversos percentiles de la distribución de ingresos en los Estados Unidos, 1974-2008 96
4.2	Cambios en las proporciones de empleo por niveles de ocupación en los Estados Unidos y determinados países de la Unión Europea, 1993-2006 97
4.3	Salarios del sector manufacturero de determinados países en el período de convergencia económica con respecto a los Estados Unidos 98
4.4	Importaciones de mercancías en determinados países y grupos de países procedentes de economías de salarios bajos, por categoría de productos, 1995-2010..... 100
4.5	Inversión extranjera directa, empleo en el sector manufacturero y desigualdad de ingresos en determinados países, 1995-2010..... 103
4.6	Crecimiento del empleo, el valor añadido y la productividad, por sector de la economía en los Estados Unidos..... 105
4.7	Relación de intercambio y desigualdad de ingresos en determinados países, 2000-2010 112
4.8	Entradas netas reales de capital privado y tipo de cambio efectivo real en las economías emergentes, 1995-2010..... 115
4.9	Composición de los activos y pasivos exteriores de las economías emergentes, 1980-2010 117
4.10	Volumen del pasivo de inversiones de cartera e índices bursátiles en determinadas economías emergentes, 1990-2010..... 118
5.1	Tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta en determinados países de la OCDE, 1975-1979 y 2004-2008..... 134
5.2	Modificación del tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta, crecimiento del PIB <i>per capita</i> y cambio en la proporción del ingreso correspondiente al 1% de las personas con mayores ingresos en algunos países de la OCDE de 1975-1979 a 2004-2008..... 136
5.3	Tipos del impuesto de sociedades y formación bruta de capital fijo en determinados países desarrollados, 1982-2005..... 149
6.1	Remuneración de los trabajadores y tasa de desempleo en los países desarrollados, 1970-2010..... 164
6.2	Crecimiento del empleo y del PIB real en determinados países, 1981-2011 168
6.3	Crecimiento del empleo y formación bruta de capital fijo en determinados países, 1981-2011.... 169
6.4	Tasas de crecimiento anual de los costos laborales unitarios y de la inflación 178

Notas explicativas

Clasificación por grupos de países o productos

La clasificación de países utilizada en este *Informe* se ha adoptado exclusivamente por razones estadísticas o para facilitar los análisis y no implica necesariamente juicio alguno acerca del nivel del desarrollo de ningún país o zona.

Las principales agrupaciones de países utilizadas en este *Informe* se ajustan a la clasificación de la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO):

- » Países desarrollados o industriales o industrializados: los países miembros de la OCDE (excepto México, la República de Corea y Turquía) más los nuevos países miembros de la Unión Europea e Israel.
- » Economías en transición: Europa sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes (CEI).
- » Países en desarrollo: todos los países, territorios y zonas no especificados más arriba.

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 a 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.

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 2011* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: B.11.II.D.1). Los datos correspondientes a China no incluyen la Región Administrativa Especial de Hong Kong (RAE de Hong Kong), la Región Administrativa Especial de Macao ni la Provincia china de Taiwán.

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 2011* corresponde al *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2011* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.D.3).

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 f.o.b. y las importaciones c.i.f., 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 (.) indica que los datos no se aplican.

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

El guión (-) o el cero (0) 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

AMF	Acuerdo Multifibras
AOD	asistencia oficial para el desarrollo
BCE	Banco Central Europeo
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CEPA	Comisión Económica para África
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPE	Comisión Económica para Europa
CSBB	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
DEG	derechos especiales de giro
EC-AMECO	Base de datos macroeconómicos anuales de la Comisión Europea
ETN	empresa transnacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
IED	inversión extranjera directa
IVA	impuesto sobre el valor añadido
KILM	Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (base de datos de la OIT)
NEI	nueva economía industrializada
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización (u Oficina) Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PIB	producto interno bruto
PMA	país menos adelantado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PYME	pequeña y mediana empresa
TDR	Informe sobre Comercio y Desarrollo
TIC	tecnología de la información y las comunicaciones
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria (de la Unión Europea)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PANORAMA GENERAL

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

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

La lenta recuperación de los Estados Unidos sigue siendo vulnerable a lo que pueda suceder en Europa, dado que los sistemas financieros estadounidense y europeo están estrechamente entrelazados. Europa en su conjunto está al borde de una profunda recesión y algunos miembros de la Unión Europea han estado retrocediendo desde hace varios años. En ambos casos, para resolver la crisis actual se han contemplado sobre todo medidas de austeridad fiscal y una mayor “flexibilización” de los mercados laborales. En la práctica esto se traduce en medidas de contención de los salarios o, en algunos casos, en drásticas reducciones. Sin embargo, lo más probable es que esas políticas debiliten aun más la dinámica de crecimiento y agraven el desempleo en vez de estimular la inversión y la generación de puestos de trabajo. Al mismo tiempo, como lo han demostrado las políticas similares de reforma estructural aplicadas en el mundo en desarrollo en los 30 últimos años, también intensificarán la tendencia al aumento de la desigualdad, que ha sido una de las consecuencias claramente nocivas de la globalización impulsada por el mundo de las finanzas.

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

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

La recuperación mundial es desigual y frágil

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

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

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

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

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

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

En África han aumentado las tasas de crecimiento, por efecto de la continua expansión registrada en el África Subsahariana y de la recuperación económica de los países norteafricanos tras concluir los conflictos internos de 2011. Los precios relativamente elevados de los productos primarios beneficiaron las cuentas exteriores y las balanzas fiscales, permitiendo a muchos países adoptar medidas de estímulo fiscal. Las inversiones en infraestructuras y en la explotación de recursos naturales también contribuyeron al aumento del gasto y el crecimiento internos.

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

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

Lenta expansión del comercio mundial

La expansión del comercio internacional, tras un fuerte repunte en 2010, disminuyó a apenas el 5,5% en 2011, tendencia que probablemente se acentuará en 2012. En la mayor parte de las economías desarrolladas, en particular la zona del euro, el volumen del comercio no ha vuelto al nivel de antes de la crisis, aunque en el primer semestre de 2012 aumentó algo en el Japón y los Estados Unidos. El comercio fue comparativamente más dinámico en los países en desarrollo, pero su crecimiento disminuyó considerablemente incluso en esos países, para situarse en torno al 6-7% en 2011. Se salvan de esa tendencia algunos países exportadores de productos básicos, cuyas importaciones aumentaron en tasas de dos dígitos gracias a la mejora de la relación de intercambio. Estos países se beneficiaron de los precios de los productos básicos, que se mantuvieron a niveles históricamente elevados en 2011 y en el primer semestre de 2012. Ahora bien, esos precios siguen siendo sumamente inestables y, tras haber alcanzado niveles máximos en los primeros meses de 2011, acusan una tendencia a la baja.

La recuperación mundial enfrenta serios riesgos

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

Suele decirse que la crisis europea es una “crisis de la deuda soberana”, puesto que la situación de las finanzas públicas ha sufrido un deterioro considerable desde el principio de la crisis financiera mundial y los tipos de interés se han disparado en varios países. Sin embargo, la situación de las finanzas públicas es menos grave en la mayoría de los países de la zona del euro que en otras economías desarrolladas como los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido, donde el rendimiento de los bonos del Estado ha caído a

mínimos históricos. En general, el deterioro de las finanzas públicas en los países desarrollados se debe sobre todo al efecto de los estabilizadores automáticos y al rescate de varias instituciones financieras tras el colapso de finales de 2008, aunque esta última medida estuvo plenamente justificada por la gravedad de la situación. Con todo, desde 2010 predominan los llamamientos a favor de una “estrategia de salida” de los planes de estímulo fiscal y un pronto saneamiento de las finanzas públicas. En consecuencia, la austeridad fiscal se ha convertido en la “regla de oro” de toda la zona del euro y ha conllevado recortes presupuestarios particularmente drásticos en los Estados miembros de Europa Meridional. Tal medida podría resultar no solo contraproducente, sino incluso fatal para el euro y nefasta para el resto del mundo.

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

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

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

A las sombrías perspectivas de la recuperación mundial se suma el problema de que, al parecer, los dirigentes de los países desarrollados, especialmente los europeos, una vez más han depositado sus esperanzas en las “reformas estructurales”. Ahora bien, con demasiada frecuencia, se entiende por reformas la liberalización de los mercados laborales, con recortes salariales, debilitamiento de los mecanismos de negociación colectiva y una mayor diferenciación salarial entre sectores y empresas. El razonamiento que explica ese programa de reformas estructurales es erróneo, pues se basa en consideraciones puramente *microeconómicas* y no tiene en cuenta la dimensión *macroeconómica* de los mercados laborales y la fijación de los salarios. Ese empeño en realizar tales reformas puede ser peligroso en una situación como la actual, de aumento del desempleo y disminución de la demanda privada. Además, un reequilibrio asimétrico que coloque la carga del ajuste exclusivamente en los países de la periferia europea, abrumados por la crisis y con cuentas corrientes deficitarias, inevitablemente frenará aun más el crecimiento regional.

Es preciso revitalizar las reformas de la gobernanza mundial

El proceso del G-20 establecido en 2008 para fomentar la coordinación macroeconómica y financiera a nivel mundial ha perdido fuerza. No ha servido para avanzar hacia una reforma del sistema monetario internacional, pese a que persisten los desajustes cambiarios causados por la especulación monetaria. Otra asignatura pendiente es la reforma del sistema financiero internacional. Si bien la crisis ha dado pie a

contemplar la adopción de medidas para dotar al sistema financiero internacional de bases más sólidas, los responsables políticos siguen sin prestar toda la atención necesaria y mostrándose indecisos.

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

El desapalancamiento bancario en las economías desarrolladas, aunque esté justificado, puede tener asimismo efectos negativos para los países en desarrollo. Si en vez de llevarse a cabo de forma gradual y ordenada, el desapalancamiento se produce a consecuencia de nuevos 10 impactos que deterioran los balances de los bancos, los préstamos bancarios internacionales podrían verse afectados. A este respecto, se teme en particular por la disponibilidad de financiación para el comercio y quizás sea preciso adoptar una nueva iniciativa mundial para evitar que los países en desarrollo resulten perjudicados por una contracción del crédito externo.

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

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

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

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

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

En la mayoría de los países desarrollados, la distribución de los ingresos personales, que refleja la repartición entre beneficios y salarios, las disparidades entre las categorías de ingresos y la redistribución de

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

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

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

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

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

En China, el rápido crecimiento económico registrado desde los años ochenta ha ido acompañado de un marcado aumento de la desigualdad, tendencia que se ha mantenido después de 2000. A pesar del rápido crecimiento del salario medio real, la parte de los ingresos totales correspondiente a la renta del trabajo ha disminuido y las disparidades entre salarios se han ensanchado desde diversas perspectivas: entre zonas urbanas y rurales, regiones interiores y costeras y entre trabajadores especializados en determinadas ocupaciones y trabajadores migrantes poco cualificados. La parte proporcional de los ingresos totales correspondiente al 1% de la población con rentas más altas también se ha incrementado desde 1985, pero sigue siendo pequeña en comparación con otros países.

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

En todas las regiones, la creciente disparidad de ingresos observada desde principios de los ochenta ha estado relacionada con un aumento de la concentración de la riqueza en los grupos de mayores ingresos.

La posesión de activos financieros y reales no solo es una fuente de ingresos sino que también facilita el acceso al crédito y la participación privilegiada en la adopción de decisiones políticas. En muchos países en desarrollo la concentración de la propiedad de la tierra es particularmente importante a ese respecto. Es especialmente alta en América Latina, donde existe también la disparidad de ingresos más pronunciada, mientras que es relativamente baja en el Asia Oriental, el Asia Sudoriental y el África Subsahariana.

¿Es inevitable una mayor disparidad de ingresos?

Los cambios de la distribución de los ingresos en los tres últimos decenios se han producido paralelamente a la aceleración de los flujos comerciales y financieros, la extensión de las redes internacionales de producción y un rápido progreso tecnológico, debidos en particular a los avances de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Esto hizo suponer que una creciente disparidad de ingresos es consecuencia inevitable de los cambios estructurales provocados por la globalización y el progreso tecnológico, e incluso condición indispensable de esos cambios. Ahora bien, también hubo cambios estructurales a lo largo del siglo pasado, incluso en períodos en que la desigualdad en la distribución de los ingresos era mucho menor.

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

La transformación estructural y las estrategias empresariales en los países desarrollados

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

La frecuencia creciente de esa deslocalización de la producción se debe no solo a la liberalización del comercio y al hecho de que los países en desarrollo se esfuercen cada vez más por atraer inversión extranjera directa (IED), sino también a un cambio de estrategia por parte de un número cada vez mayor de empresas en los países desarrollados. Como se procura ante todo maximizar el beneficio para el accionista, los directivos dan prioridad a la rentabilidad a corto plazo y al valor bursátil de sus empresas. Este enfoque ha cambiado la manera de reaccionar de las empresas ante las presiones de la competencia en situaciones de elevado desempleo. En vez de adoptar una perspectiva a largo plazo y tratar de seguir modernizando su tecnología de producción y el tipo de productos que fabrican mediante inversiones e innovaciones que fomenten la productividad, optan cada vez más por deslocalizar las actividades de producción en economías en desarrollo y en transición donde los salarios son bajos e intentan reducir los costos laborales unitarios internos mediante la compresión salarial. La aplicación de tales estrategias se ha vuelto más fácil al disminuir la capacidad de negociación de los trabajadores, expuestos al constante riesgo de perder su empleo, lo que ha dado más poder a quienes perciben beneficios con respecto a quienes viven de un salario. Esta tendencia ha estado asociada a una creciente disparidad salarial entre trabajadores con diferente nivel de cualificación y entre trabajadores igualmente cualificados en ocupaciones diferentes.

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

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

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

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

Sin embargo, la desindustrialización que experimentaron varios países en desarrollo en los años ochenta y noventa es ante todo el resultado de las políticas macroeconómicas y financieras que adoptaron en el período inmediatamente posterior a las crisis de la deuda de principios de los ochenta. En el contexto de los programas de ajuste estructural aplicados con el apoyo de las instituciones financieras internacionales, esos países emprendieron al mismo tiempo procesos de liberalización financiera y apertura comercial, aplicando tipos de interés internos elevados para contener altas tasas de inflación o atraer capital extranjero. Con frecuencia, esto provocó la sobrevaloración de su moneda, la pérdida de competitividad de los productores nacionales y la caída de la producción industrial y la inversión en capital fijo, incluso cuando esos productores nacionales intentaban resistir a la presión sobre los precios con medidas de compresión salarial o despidos de personal.

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

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

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

Rápida industrialización y aumento de la desigualdad en Asia

En muchas economías del Asia Oriental y Sudoriental la aplicación de políticas macroeconómicas e industriales favorables a la inversión productiva impulsó una industrialización rápida y estimuló el crecimiento económico en un contexto de creciente globalización. En estas subregiones, los cambios en la distribución de los ingresos observados en los últimos decenios se han debido en gran medida a la creación de numerosas oportunidades de empleo en actividades de alta productividad, especialmente en el sector manufacturero. Así, la mano de obra pudo trasladarse desde los trabajos de menor productividad, a menudo rurales, hacia puestos de trabajo de mayor productividad. Los salarios en estas profesiones aumentaron más rápidamente que los salarios medios, pues la oferta de trabajadores mejor cualificados no cubría la demanda. Asimismo, la liberalización financiera hizo que los ingresos derivados de las actividades financieras crecieran a mayor ritmo que los de otras actividades. Toda vez que la desigualdad en los ingresos obstaculiza el desarrollo de los mercados internos, una distribución más equitativa de los ingresos facilitaría una evolución productiva que permitiría abandonar la especialización en trabajos poco remunerados y de baja cualificación en las redes de producción internacionales o regionales.

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

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

Las decisiones en materia de producción e inversión a nivel mundial adoptadas por las empresas transnacionales (ETN) han influido de manera importante en el proceso de globalización. Las ETN integran a la perfección el resultado de las fases de producción externalizadas a determinado país en un proceso global de producción que evoluciona constantemente. Habitualmente consiguen esto deslocalizando partes concretas de su tecnología a sus filiales extranjeras, combinando así la avanzada tecnología desarrollada en su país de origen con mano de obra barata en el extranjero. En los dos últimos decenios, aunque en un contexto específico de desempleo elevado, y posiblemente en contra de lo que sucedía en períodos anteriores cuando el desempleo era bajo, las salidas de IED han ejercido en ocasiones una presión a la baja sobre los salarios y el empleo en el sector manufacturero, lo cual puede haber contribuido a la desigualdad de ingresos en los mayores países desarrollados.

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

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

Para comprender las causas del aumento de la desigualdad, debe tenerse en cuenta que esta tendencia a una mayor disparidad ha coincidido con una reorientación general de las políticas económicas que comenzó en los años ochenta. En muchos países, la liberalización del comercio vino acompañada de una desregulación del sistema financiero nacional y de la cuenta de capital, lo que dio lugar a una rápida expansión de los flujos de capital internacionales. Las finanzas internacionales adquirieron vida propia, alejándose cada vez más de la financiación de inversiones reales o de la corriente internacional de bienes y centrándose a cambio en el intercambio de activos financieros existentes. Este intercambio pronto se convirtió en un negocio mucho más lucrativo que el de crear riqueza mediante nuevas inversiones.

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

En un contexto de expansión de las actividades financieras, la mayor desigualdad a menudo provocaba un aumento del endeudamiento, pues los grupos de ingresos bajos y medios no eran capaces de incrementar ni mantener el consumo sin recurrir al crédito. Esto, a su vez, contribuyó a exacerbar las desigualdades,

pues incrementó los ingresos percibidos por los propietarios de activos financieros. Asimismo, cuando el endeudamiento excesivo dio lugar a crisis financieras, a menudo aumentó la desigualdad, pues por lo general los costos de esas crisis afectaban de forma desproporcionada a los más pobres.

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

Desregulación de los mercados laborales y reformas fiscales

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

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

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

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

Reducción del espacio fiscal de los países en desarrollo

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

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

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

El fracaso de las reformas laborales y fiscales

El crecimiento insuficiente de los salarios medios reales, asociado a unas reformas fiscales inapropiadas, constituyen las causas fundamentales del aumento de las desigualdades en la mayoría de los países, y no han conducido, como se prometía, a un crecimiento más rápido y a menores tasas de desempleo. Esto se debe a que toda política que pase por alto la importante contribución de la distribución de los ingresos al crecimiento de la demanda y la creación de empleo está abocada al fracaso. La modificación de la distribución de los ingresos en favor de los grupos de rentas más elevadas y mayor tasa de ahorro conlleva un descenso de la demanda de bienes producidos por las empresas. Cuando la productividad crece sin que los salarios lo hagan de forma similar, la demanda acaba siendo inferior al potencial de producción, de modo que la utilización de la capacidad y los beneficios se reducen. A su vez, esto provoca una reducción, y no un aumento, de las inversiones.

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

Del mismo modo, el eventual aumento inicial de la competitividad internacional que podría conseguirse si las ganancias de productividad se traducían en unos menores precios de exportación no resulta sostenible, pues afecta negativamente al crecimiento y a la generación de empleo en otros países. Es más, cuando esta estrategia es aplicada simultáneamente por muchos países cuyos productores compiten en el plano internacional, lo más probable es que se desencadene una espiral de descenso de los salarios. Estas prácticas podrían privar a un gran porcentaje de la población de esos países de su parte de las ganancias de productividad. Lo mismo sucede con la competencia fiscal internacional, especialmente en lo que se refiere a la fiscalidad de las empresas.

La importancia esencial de reorientar las políticas salariales y laborales

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

Al aplicar esta regla, el ajuste salarial debe mirar hacia el futuro. Es decir, debe efectuarse teniendo en cuenta las *tendencias* de la productividad y el *objetivo* de inflación previsto por el gobierno o el Banco Central para el período siguiente, y no con arreglo a las tasas de productividad efectivas y la tasa de inflación del período precedente (lo que sería un ajuste retrospectivo). Esto último solo serviría para perpetuar la inflación sin lograr que los salarios reales alcancen el nivel deseado. Vincular los salarios al crecimiento de la productividad y al objetivo de inflación previsto oficialmente por el Banco Central también facilitaría al Banco la tarea de prevenir la inflación, y al mismo tiempo le daría un mayor margen para estimular las inversiones y el crecimiento. La existencia de mecanismos de negociación colectiva puede contribuir al éxito de la política de ingresos.

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

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

Medidas de apoyo a los ingresos en los países en desarrollo

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

No hay duda de que en los países en desarrollo, que todavía dependen en gran medida de la producción y exportación de productos primarios, el vínculo entre el crecimiento y la creación de empleo es menos directo que en los países desarrollados. A menudo, su crecimiento se ve muy afectado por la variación de los precios

establecidos internacionalmente para los productos primarios. Asimismo, en muchos países en desarrollo el sector informal tiene bastante peso, y el empleo por cuenta propia en pequeña escala es bastante habitual. En muchos de ellos, el empleo formal en el sector manufacturero constituye una proporción relativamente pequeña del total de las actividades remuneradas, y los sindicatos y la negociación colectiva tienen por lo general una influencia mucho menor que en la mayoría de los países desarrollados. Por consiguiente, es importante que las políticas de ingresos para el sector formal se complementen con medidas destinadas a aumentar los ingresos y el poder adquisitivo de quienes trabajan en el sector informal y por cuenta propia.

La utilización de mecanismos que vinculan los precios pagados a los productores agrícolas con el incremento general de la productividad de la economía mejoraría gradualmente las condiciones de vida de la población rural. La introducción de salarios mínimos legales, y su ajuste periódico en función de la tendencia del crecimiento de la productividad de la economía y el objetivo de inflación previsto, pueden ser beneficiosos para la dinámica entre inversión, productividad y crecimiento. Además de reducir la pobreza entre quienes cobran el salario mínimo, esto también puede generar empleo adicional gracias al incremento de la demanda, que probablemente sería sobre todo de productos y servicios nacionales. Asimismo, el nivel del salario mínimo y su ajuste a lo largo del tiempo puede constituir una referencia útil para la fijación de los salarios en la economía en general. Es cierto que en las economías cuyo sector informal tiene mucho peso resulta difícil implantar el pago de un salario mínimo. En tales casos, es necesario complementar la legislación con un aumento del empleo público, así como con estrategias para hacer más viable la producción en pequeña escala.

Influencia en la distribución de los ingresos por la vía fiscal

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

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

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

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

También hay margen para la tributación en los países en desarrollo

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

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

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

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

Gasto público para reducir la desigualdad

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

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

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

La dimensión internacional

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

Las perturbaciones macroeconómicas resultantes de una valoración inadecuada de las divisas afectan a las economías en su conjunto, por lo que no se pueden combatir al nivel de las empresas. La manera apropiada de hacer frente a esas perturbaciones es mediante la revaluación o devaluación de las divisas en cuestión, en vez de reducir los salarios en los países cuyos productores están perdiendo competitividad internacional. Las variaciones de los tipos de cambio nominales deberían reflejar la evolución de los diferenciales de las tasas de inflación, o del crecimiento de los costos laborales unitarios. Así se evitaría además que en el comercio internacional hubiera quienes buscan el beneficio propio a costa del empobrecimiento ajeno.

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

* * * *

Todas estas consideraciones muestran que la eficiencia de los mercados en una economía cada vez más globalizada no requiere un aumento de la desigualdad entre las rentas del capital y del trabajo, ni una mayor dispersión de los ingresos personales. Para que el crecimiento y el desarrollo sean incluyentes es necesario adoptar medidas activas en favor del empleo y la redistribución, así como políticas macroeconómicas, cambiarias e industriales que fomenten la inversión productiva y creen empleos dignos. Una mejor distribución de los ingresos haría aumentar la demanda agregada, las inversiones y el crecimiento. Esto aceleraría a su vez la creación de empleo, también en actividades de alta productividad que ofrecen mejores remuneraciones y prestaciones sociales, lo cual reduciría aún más la desigualdad.



Supachai Panitchpakdi
Secretario General de la UNCTAD

TENDENCIAS Y DESAFÍOS ACTUALES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

A. Tendencias recientes de la economía mundial

1. Crecimiento mundial

La economía mundial se debilitó considerablemente a finales de 2011 y los riesgos de un agravamiento de ese retroceso se acentuaron en el primer semestre de 2012. Se prevé que la tasa de crecimiento de la producción mundial, que ya sufrió una desaceleración del 4,1% en 2010 al 2,7% en 2011, disminuya aún más en 2012 y se sitúe en torno al 2,5% (cuadro 1.1). A pesar de una mejora muy leve del crecimiento del producto interno bruto (PIB) en los Estados Unidos y algo más marcada en el Japón, el crecimiento de las economías desarrolladas en su conjunto probablemente no vaya mucho más allá del 1% en 2012, a causa de la recesión que atenaza actualmente a la Unión Europea (UE). Esta situación contrasta con los resultados notablemente mejores de las economías en desarrollo y en transición, en las que el crecimiento del PIB debería mantenerse relativamente elevado y situarse en torno al 5% y el 4% respectivamente.

Los países desarrollados no se han recuperado aún de la crisis financiera¹, que ha dejado como secuela un sector privado enormemente endeudado y un sistema financiero vulnerable, con una morosidad del crédito cada vez mayor y un acceso limitado a la financiación interbancaria. Se inició un importante desapalancamiento debido a que los bancos querían

recapitalizarse y a que el sector privado no podía o no quería contraer nuevas deudas, lo que frenó la demanda interna. Las políticas monetarias expansivas, que entrañaban una importante emisión de moneda y unos tipos de interés oficiales muy bajos, resultaron insuficientes para corregir esta situación. Los elevados niveles de desempleo y el estancamiento o la reducción de los salarios también frenaron el consumo privado. A la ya frágil demanda privada se sumó el hecho de que varios países desarrollados realizaron ajustes fiscales con objeto de reducir la deuda pública y restablecer la confianza de los mercados financieros.

Estos problemas han sido de especial gravedad en la *Unión Europea*, donde se prevé una contracción de la actividad económica en 2012: la caída del consumo y la inversión internos desde mediados de 2011 solo se ve compensada parcialmente por un aumento de las exportaciones netas. Recientemente se han puesto en marcha varias iniciativas políticas destinadas a reforzar el sistema bancario y tranquilizar a los inversores financieros. Entre ellas cabe citar el establecimiento de una nueva estructura fiscal que exige que los presupuestos nacionales sean equilibrados o tengan superávit², las operaciones de refinanciación a largo plazo llevadas a cabo por el Banco Central Europeo (BCE), la condonación de parte de la deuda griega, el fortalecimiento del Mecanismo Europeo de Estabilidad y el establecimiento de nuevas normas

Cuadro 1.1

CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN MUNDIAL, 2004-2012

(Variación porcentual anual)

Región/país	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a
Total mundial	4,1	3,5	4,1	4,0	1,5	-2,3	4,1	2,7	2,3
Países desarrollados	3,0	2,4	2,8	2,6	0,0	-3,9	2,8	1,4	1,1
<i>de los cuales:</i>									
Japón	2,4	1,3	1,7	2,2	-1,0	-5,5	4,4	-0,7	2,2
Estados Unidos	3,5	3,1	2,7	1,9	-0,4	-3,5	3,0	1,7	2,0
Unión Europea (UE-27)	2,6	2,0	3,3	3,2	0,3	-4,4	2,1	1,5	-0,3
<i>de la cual:</i>									
Zona del euro	2,2	1,7	3,2	3,0	0,4	-4,4	2,0	1,5	-0,4
Francia	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,3
Alemania	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	3,7	3,0	0,9
Italia	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-1,9
Reino Unido	3,0	2,1	2,6	3,5	-1,1	-4,4	2,1	0,7	-0,6
Unión Europea (UE-12) ^b	5,6	4,8	6,5	6,0	4,1	-3,7	2,3	3,1	1,2
Europa Sudoriental y CEI	7,7	6,5	8,4	8,6	5,2	-6,5	4,2	4,5	4,3
Europa Sudoriental ^c	5,6	4,9	5,3	5,9	4,2	-3,7	0,7	1,1	0,2
CEI, incluida Georgia	7,9	6,7	8,7	8,9	5,3	-6,8	4,6	4,8	4,6
<i>de la cual:</i>									
Federación de Rusia	7,2	6,4	8,2	8,5	5,2	-7,8	4,0	4,3	4,7
Países en desarrollo	7,4	6,8	7,6	7,9	5,3	2,4	7,5	5,9	4,9
África	7,9	5,4	6,1	6,0	4,8	0,9	4,5	2,5	4,1
Norte de África, excluido el Sudán	4,8	5,1	5,4	4,7	4,6	3,2	4,0	-1,1	3,9
África Subsahariana, excluida Sudáfrica	12,8	5,8	6,9	7,2	5,6	0,6	5,8	4,8	4,9
Sudáfrica	4,6	5,3	5,6	5,6	3,6	-1,7	2,8	3,1	2,7
América Latina y el Caribe	5,8	4,6	5,6	5,6	4,0	-2,0	6,0	4,3	3,4
Caribe	3,7	7,3	9,3	5,8	3,0	0,2	2,8	2,6	2,7
América Central, excluido México	4,2	4,8	6,4	7,0	4,1	-0,2	4,0	4,9	4,5
México	4,1	3,3	5,1	3,4	1,2	-6,3	5,8	3,9	4,0
América del Sur	7,1	5,0	5,5	6,6	5,4	-0,2	6,5	4,5	3,1
<i>de la cual:</i>									
Brasil	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	2,0
Asia	8,0	7,9	8,7	9,0	5,9	4,1	8,4	6,8	5,5
Asia Oriental	8,3	8,6	10,0	11,1	7,0	5,9	9,4	7,6	6,3
<i>de la cual:</i>									
China	10,1	11,3	12,7	14,2	9,6	9,2	10,4	9,2	7,9
Asia meridional	7,5	8,2	8,5	8,9	5,8	5,5	7,3	6,0	5,2
<i>de la cual:</i>									
India	8,3	9,3	9,6	9,7	7,5	7,0	9,0	7,0	6,0
Asia Sudoriental	6,5	5,8	6,2	7,0	4,0	1,3	8,0	4,5	4,9
Asia Occidental	8,8	6,9	6,7	4,5	3,8	-1,1	6,5	6,9	3,7
Oceanía	2,2	3,5	2,9	3,6	2,7	2,1	3,4	3,8	3,6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD a partir de Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas, base de datos *National Accounts Main Aggregates* y *World Economic Situation and Prospects (WESP): Update as of mid-2012*; CEPAL, 2012; OCDE, 2012; FMI, *World Economic Outlook*, abril de 2012; Economist Intelligence Unit, *EIU CountryData database*; JP Morgan, *Global Data Watch*; y fuentes nacionales.

Nota: Los cálculos de los agregados nacionales se basan en el PIB a dólares constantes del año 2005.

a Previsiones.

b Nuevos Estados miembros de la UE después de 2004.

c Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia.

para la recapitalización de la banca. No obstante, las mejoras registradas en los mercados financieros y los indicadores de confianza en respuesta a estas medidas fueron efímeras debido a la persistencia de las causas subyacentes de la crisis.

Dentro de la UE, la zona del euro se enfrenta a algunas dificultades específicas: carece de un prestamista de última instancia que pueda ayudar a los gobiernos y a los bancos en caso necesario y debe gestionar desequilibrios comerciales y tendencias asimétricas de la competitividad dentro de la zona, mientras que los distintos países no pueden recurrir a devaluaciones nominales. Las políticas adoptadas hasta la fecha en respuesta a esta situación se han caracterizado por la introducción de ajustes fiscales, en especial en los países con déficits exteriores y fiscales elevados, a fin de tranquilizar a los inversores financieros con respecto a la solvencia de sus gobiernos y sus sistemas bancarios, que están íntimamente relacionadas, ya que una proporción importante de los activos de los bancos está constituida por bonos públicos. Además, los gobiernos han tratado de reducir los salarios nominales y otros costos para lograr una devaluación real dentro de la unión monetaria (proceso conocido como “devaluación interna”). Estas políticas han afectado al crecimiento económico y al empleo al haber agravado el problema básico de la insuficiencia de la demanda. Con un crecimiento débil, los ingresos fiscales han sido inferiores a lo previsto y han aumentado las tensiones en los sistemas bancarios de varios países. Asimismo, como varios países han procedido simultáneamente a una “devaluación interna” y no todos los socios comerciales pueden ganar competitividad al mismo tiempo, al final ninguno de ellos ha podido mejorar su competitividad de manera significativa. Habida cuenta de los decepcionantes resultados conseguidos al tratar de reequilibrar la competitividad y reducir los riesgos soberanos y bancarios, se han aprobado o se están debatiendo nuevas iniciativas en apoyo de la demanda interna. Una de ellas es el anuncio en la Cumbre Europea celebrada los días 28 y 29 de junio de un “pacto de crecimiento” por valor de 120.000 millones de euros. También se ha propuesto reforzar los mecanismos de supervisión y recapitalización de los sistemas bancarios.

Todo esto hará que en 2012 casi todos los países europeos experimenten una desaceleración

del crecimiento (por ejemplo Alemania, Francia y Suecia) o caigan en recesión (por ejemplo España, Hungría, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y la República Checa). Entretanto, Grecia y Portugal ya están sumidos en una depresión económica. Únicamente Islandia y Noruega parecen estar registrando una aceleración del crecimiento del PIB.

En los *Estados Unidos* se prevé que el PIB crezca cerca de un 2% en 2012, solo un poco más que en 2011. Este crecimiento está impulsado casi exclusivamente por la demanda interna; como el aumento (en volumen) de las exportaciones y las importaciones es similar, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento es prácticamente nula. Tras recuperarse de la recesión de 2009, la demanda interna ha perdido impulso desde finales de 2010 debido al elevado endeudamiento de los hogares, la caída de los precios de la vivienda, la disminución de los salarios reales y la persistencia de altas tasas de desempleo. En el último trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2012 hubo cierta mejora de la demanda de los hogares, en parte gracias a una disminución de la tasa de ahorro y a un aumento moderado del crédito bancario, pero esa tendencia no se mantuvo en el segundo trimestre. Hasta ahora el Gobierno ha logrado evitar un ajuste fiscal en gran escala, aunque el descenso del gasto público ha repercutido negativamente en el crecimiento general desde el tercer trimestre de 2010. Esta situación podría agravarse drásticamente si, por consideraciones políticas, se llevaran a cabo importantes recortes fiscales —el denominado “abismo fiscal”— en 2013.

La tasa de crecimiento del PIB del *Japón* será probablemente superior al 2% en 2012 gracias a una demanda interna relativamente fuerte. En particular, el gasto público en actividades de reconstrucción tras los desastres naturales y el accidente nuclear ocurridos en marzo de 2011 contribuirá a impulsar el crecimiento del PIB en 2012. La política monetaria del país sigue siendo muy expansiva, al ser el tipo oficial cercano a cero y haberse prorrogado el programa de adquisición de activos. Esta política, que tiene por objeto contrarrestar las presiones deflacionarias fijando un objetivo de inflación del 1% en 2012, ha contribuido a mantener bajos los intereses de la deuda pública. Sin embargo, no ha estimulado el crédito bancario al sector privado, que no ha registrado ningún crecimiento.

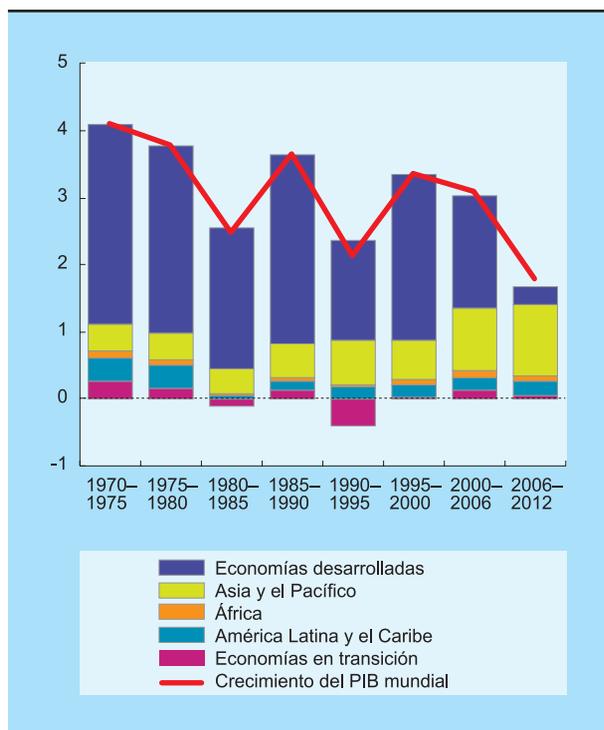
La crisis y sus consecuencias han acelerado la tendencia a una mayor participación de los países en desarrollo en la economía mundial. Entre 2006 y 2012, un 74% del crecimiento del PIB mundial se generó en países en desarrollo, en comparación con solo un 22% en los países desarrollados. Ello contrasta marcadamente con sus respectivas contribuciones al crecimiento mundial en anteriores decenios: los países desarrollados representaron un 75% del crecimiento mundial en los años ochenta y noventa, proporción que disminuyó hasta situarse ligeramente por encima del 50% entre 2000 y 2006 (gráfico 1.1).

El crecimiento del PIB se ha estado ralentizando moderadamente en *América Latina y el Caribe* hasta situarse en alrededor del 3,5% en 2012 (cuadro 1.1). El crecimiento obedece principalmente

Gráfico 1.1

CONTRIBUCIONES REGIONALES AL CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL, 1970-2012

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir del cuadro 1.1; *UNCTADStat*; DAES, base de datos *National Accounts Main Aggregates*; Banco Mundial, *World Development Indicators*; y Maddison, 2008.

Nota: Los datos son promedios de los distintos periodos.

a la resiliencia de la demanda interna y a otros factores positivos, como el moderado déficit por cuenta corriente de toda la región, que solo fue de alrededor del 1,4% del PIB en 2011, un saldo fiscal primario equilibrado, una disminución de la deuda pública y externa (salvo en los países del Caribe), y unos sistemas bancarios solventes. En 2011 y el primer semestre de 2012 el empleo aumentó de manera constante, en particular en el sector formal, los salarios reales y el crédito al sector privado aumentaron y se recuperaron los flujos de remesas de los Estados Unidos a varios países. Todos estos factores contribuyeron a la expansión del consumo privado. La tasa bruta de inversión fija regional alcanzó el 23% del PIB en 2011, superando el nivel de antes de la crisis. En respuesta al empeoramiento de las condiciones externas, muchos países han estado adoptando políticas fiscales anticíclicas consistentes en aumentar el gasto público en lugar de reducir impuestos. De hecho, algunos de ellos (Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú) han puesto en marcha recientemente reformas fiscales destinadas a aumentar los ingresos para sostener el gasto público (CEPAL, 2012). Las preocupaciones por las presiones inflacionarias que provocaron la subida de los tipos de interés en el primer semestre de 2011 se disiparon posteriormente, lo que dio lugar a la adopción de políticas monetarias más flexibles, en particular en el Brasil, Chile, el Paraguay y la República Bolivariana de Venezuela. Algunos países, como la Argentina y el Brasil, complementaron esas políticas con programas de crédito para promover la financiación de actividades productivas. Estas medidas están encaminadas a salvaguardar el espacio de políticas generado en los últimos años gracias al aumento de los ingresos públicos y a la adopción de políticas financieras macroprudenciales (incluida la gestión de los flujos volátiles de capital externo), y a utilizarlo para promover el crecimiento y el empleo.

Las tasas de crecimiento aumentaron en *África* gracias al constante dinamismo de las economías del África Subsahariana y a una recuperación parcial de los países de África Septentrional, cuyas economías se habían visto muy afectadas por conflictos internos en 2011. No obstante, a estos últimos les será difícil volver a sus niveles de PIB de 2010 antes de 2013 debido a la lentitud de la recuperación de sus ingresos procedentes del turismo, a la elevada tasa de desempleo y a la recesión en Europa, que

es un mercado importante para ellos. En Sudáfrica, el fuerte crecimiento de la inversión pública siguió apoyando la actividad económica a principios de 2012. No obstante, la inversión privada, y en menor medida el consumo de los hogares, vienen dando muestras de desaceleración desde principios de 2012. En términos más generales, la mayor fragilidad del entorno mundial también está afectando a las economías africanas, en particular a las que más dependen de los mercados de los países desarrollados. Además, algunos países exportadores de minerales han experimentado un descenso de la demanda externa de algunas importantes economías emergentes, si bien en menor medida. Con todo, las balanzas exteriores y los saldos fiscales de muchas economías siguen apoyándose en los precios relativamente altos de los productos primarios. Asimismo, algunos países africanos también se han beneficiado de la explotación de yacimientos mineros, petrolíferos y de gas. En contraste con las deprimentes condiciones externas, la actividad económica interna sigue siendo dinámica en muchas economías africanas. En el África Subsahariana, el gasto público y el sector de los servicios, en particular los transportes y las telecomunicaciones, siguen registrando un sólido crecimiento. Al mismo tiempo, las inversiones en infraestructuras y en la explotación de recursos naturales también han estado contribuyendo al aumento del gasto y el crecimiento internos.

Aunque sigue siendo la región de más rápido crecimiento, *Asia* está sufriendo cierta ralentización económica al haber disminuido la tasa de crecimiento de su PIB del 6,8% a cerca del 5,5% en 2012. Varios países, entre ellos China, la India y Turquía, se han visto perjudicados por el debilitamiento de la demanda de los países desarrollados y por las políticas monetarias restrictivas que aplicaron en 2011 para combatir la inflación y la subida de los precios de los activos. Desde entonces, en vista de las condiciones adversas de la economía internacional, estos países han relajado la política monetaria y varios de ellos han aplicado medidas anticíclicas. El crecimiento regional ha sido impulsado principalmente por los elevados niveles de inversión y por la expansión continua de la renta y el consumo de los hogares, lo que refleja un cambio de la demanda externa a la interna como motor del crecimiento.

Dentro de Asia, *Asia Oriental* sigue siendo la subregión de más rápido crecimiento, pese a que su

actividad económica se ha moderado desde mediados de 2011. En China se prevé que la reciente flexibilización del crédito en medio de una caída del mercado inmobiliario, combinada con una orientación de la política fiscal ligeramente más expansiva, mantendrá el crecimiento en torno al 8% en 2012. El aumento de los salarios reales también fomentará el consumo privado interno. En cambio, según las previsiones, en la Provincia china de Taiwán el crecimiento del PIB anual experimentará una marcada disminución en 2012 a causa de su importante exposición a las economías desarrolladas y al menor tamaño de su mercado interno. En *Asia Meridional*, la reciente desaceleración registrada en la India también refleja la ralentización de la demanda privada interna, en particular de la inversión, debido a las agresivas restricciones monetarias. En *Asia Sudoriental*, algunas economías muy orientadas a la exportación registraron un bajo crecimiento trimestral del PIB a finales de 2011 y principios de 2012. Por otra parte, las populosas economías de esta subregión siguen teniendo una fuerte demanda interna. Por ejemplo, en Indonesia, que es una de las economías de más rápido crecimiento del mundo, la tasa de desempleo siguió disminuyendo a principios de 2012. En Tailandia se prevé un importante aumento del gasto fiscal, que promoverá la actividad económica en el país gracias a las grandes inversiones del Gobierno en las actividades de reconstrucción posteriores a las inundaciones. En *Asia Occidental* hay indicios de una considerable ralentización del crecimiento económico en 2012 debido en parte a la reducción del gasto público en algunos países en comparación con los niveles excepcionalmente elevados de ese gasto en 2011. Además, el conflicto de la República Árabe Siria está afectando enormemente a su economía y el aumento de la factura de las importaciones en las economías importadoras de petróleo ha estado frenando la demanda interna. Por otra parte, la constante subida de los precios del petróleo debería permitir a los países exportadores reavivar el gasto público de ser necesario y estimular el consumo privado.

Las *economías en transición* han estado manteniendo una tasa de crecimiento superior al 4%. Esto se debe enteramente al dinamismo de los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), dado que los países de Europa Sudoriental siguen sufriendo los efectos de la recesión económica en la UE. En la CEI el crecimiento se basa en una vigorosa demanda interna, estimulada por la mejora de

la relación de intercambio y/o abundantes remesas de los trabajadores emigrantes. En la Federación de Rusia, el consumo privado y la inversión en capital fijo impulsaron el crecimiento, pese a que las salidas de capital, de más de 84.000 millones de dólares en 2011 (base de datos del Banco de Rusia), alcanzaron niveles casi sin precedentes. Por el lado de la oferta, la recuperación del sector agrícola también ha desempeñado un papel importante. En las economías de Asia Central pertenecientes a la CEI, el crecimiento siguió siendo fuerte gracias a los precios relativamente elevados de los productos básicos y al aumento del gasto público en infraestructura.

En resumen, la mayoría de las economías en desarrollo y en transición han contribuido al crecimiento de su PIB fomentando su demanda interna y adoptando políticas anticíclicas, en particular medidas de estímulo fiscal y políticas crediticias expansivas. También han conseguido evitar un aumento significativo del desempleo y sus políticas de ingresos han permitido un constante crecimiento de los salarios reales. Todo ello, junto con las transferencias de fondos públicos que han tenido lugar en varios países, ha promovido el consumo privado y, por consiguiente, la inversión productiva, pese a que en algunos países ello no ha sido suficiente para evitar una desaceleración.

Sin embargo, las economías en desarrollo y en transición no pueden evitar los efectos de las perturbaciones económicas de los países desarrollados. Esto ya se refleja en el estancamiento de los volúmenes de exportación a esos mercados y en la disminución de los precios de los productos básicos desde el segundo trimestre de 2011. Además, la inestabilidad financiera de los países desarrollados está afectando a los flujos financieros hacia las economías de mercado emergentes y aumentando la volatilidad intrínseca de los precios de los productos básicos. En varios países en desarrollo, las excesivas entradas de capital a corto plazo han repercutido negativamente en sus tipos de cambio y su competitividad, obligándolos a tomar medidas para gestionar los flujos de capital. Por último, no se puede excluir el riesgo de que haya otra importante crisis en los mercados financieros, con sus consiguientes efectos en los volúmenes del comercio internacional, los precios de los activos y los productos básicos, los márgenes de riesgo, los flujos de capital y los tipos de cambio, todo lo cual afectaría a las economías en desarrollo y en transición (Akyüz,

2012). Estos países deben continuar preservando su margen de maniobra fiscal y financiero, entre otras cosas reforzando el gasto público, gestionando los capitales y los tipos de cambio para evitar la sobrevaloración de la moneda y el auge artificial del crédito, manteniendo las reservas de divisas necesarias para cubrirse las espaldas, y aumentando la cooperación monetaria y financiera regional.

2. Comercio internacional

El crecimiento del *comercio mundial de mercancías* se ralentizó significativamente hasta alrededor de un 5,5% en 2011, después de haber experimentado un fuerte repunte en 2010, cuando su volumen aumentó un 14% (cuadro 1.2). Además, los datos disponibles correspondientes a los primeros meses de 2012 apuntan a una nueva desaceleración de hasta aproximadamente un 3,5% para todo el año (gráfico 1.2). Estas tasas son muy inferiores al nivel de expansión del comercio anterior a la crisis, que se situó, en promedio, en un 8% entre 2003 y 2007.

La desaceleración se debe en gran medida a los malos resultados de los países desarrollados, que siguen siendo los principales participantes en el comercio mundial pese a que su contribución agregada al comercio mundial disminuyó de un 69% en 1995 a un 55% en 2010 (DAES, 2012a). El lento crecimiento económico de esos países ha frenado sus importaciones, que solo crecieron un 3,5% (en volumen) en 2011. En efecto, la recuperación de los flujos comerciales después de su caída en 2009 parece haber finalizado a mediados de 2011, y el volumen de las importaciones se ha quedado estancado desde entonces. Las exportaciones han evolucionado ligeramente mejor y crecieron un 5,1% en 2011 gracias al aumento, ahora algo más lento, de la demanda de las economías en desarrollo y en transición. Entre los países desarrollados, las exportaciones de los Estados Unidos siguieron aumentando a un ritmo más rápido que las del Japón, ya que estas se vieron afectadas por las perturbaciones de la oferta debidas a los desastres naturales ocurridos en 2011. En la UE, el comercio intrarregional, que representa una gran proporción del comercio de los países miembros, se ha resentido de la actual recesión económica que atraviesa la región. Si se analiza su evolución durante un período más largo, desde 2006 el volumen del

Cuadro 1.2

**VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS,
EN DETERMINADAS REGIONES Y PAÍSES, 2008-2011**

(Variación porcentual anual)

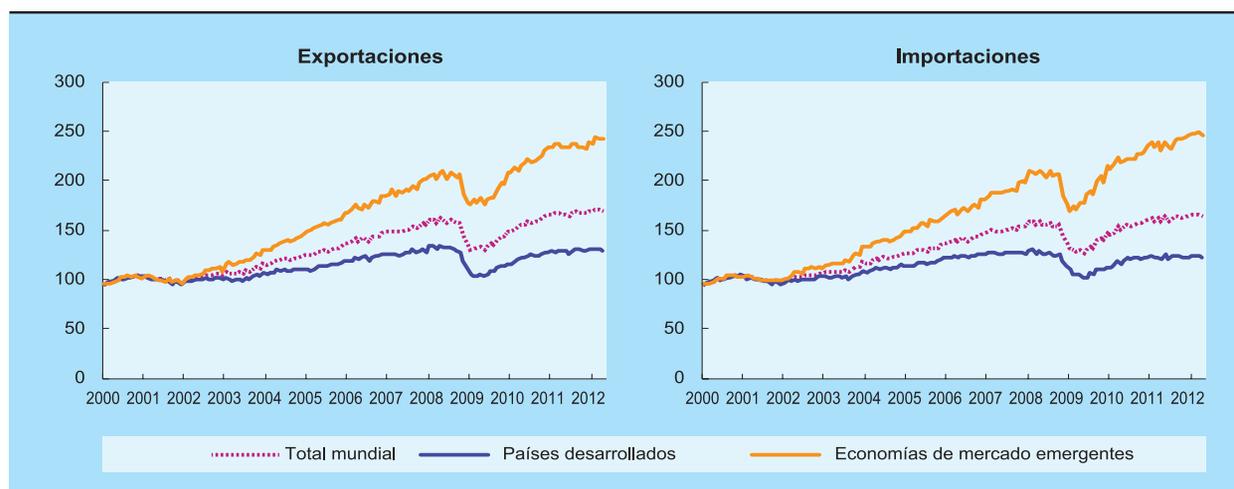
Región/país	Volumen de las exportaciones				Volumen de las importaciones			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
Total mundial	2,4	-13,1	13,9	5,9	2,5	-13,4	14,1	5,0
Países desarrollados	2,5	-15,2	13,2	5,1	-0,2	-14,5	11,0	3,5
<i>de los cuales:</i>								
Japón	2,3	-24,9	27,5	-0,4	-0,6	-12,4	10,1	1,9
Estados Unidos	5,5	-14,9	15,3	7,2	-3,7	-16,4	14,8	3,8
Unión Europea	2,4	-14,3	12,0	6,0	0,8	-14,2	10,0	3,2
Economías en transición	-0,2	-14,4	11,5	6,0	15,5	-28,6	15,5	17,0
<i>de las cuales:</i>								
CEI	-2,6	-11,4	13,3	2,3	22,0	-32,5	18,2	19,1
Países en desarrollo	3,2	-9,7	15,4	7,0	6,6	-9,9	19,2	6,2
<i>de los cuales:</i>								
África	-3,1	-9,7	8,7	-5,1	10,6	-3,9	7,1	3,9
África Subsahariana	-4,1	-8,0	10,2	2,9	3,2	-4,4	8,8	7,0
América Latina y el Caribe	-0,3	-11,0	10,3	3,4	8,5	-17,9	23,3	7,1
Asia Oriental	7,3	-10,6	23,8	9,9	0,4	-5,3	25,0	7,5
<i>de la cual:</i>								
China	10,6	-13,9	29,0	12,8	2,3	-1,8	30,8	10,6
Asia Meridional	6,8	-6,0	6,0	9,1	20,9	-5,6	13,9	4,1
<i>de la cual:</i>								
India	16,8	-6,6	5,9	13,7	29,7	-0,8	13,8	5,3
Asia Sudoriental	1,6	-10,9	18,8	4,5	8,0	-16,3	21,9	6,1
Asia Occidental	4,4	-1,1	2,6	12,7	12,5	-11,5	5,4	3,8

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

Gráfico 1.2

VOLUMEN DEL COMERCIO MUNDIAL, ENERO DE 2000 A ABRIL DE 2012

(Índice, 2000 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos sobre el comercio mundial del CPB Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis.

Nota: Las economías de mercado emergentes no incluyen Europa Central y Oriental.

comercio de este grupo de países ha permanecido prácticamente invariable: si se comparan con 2006, en los primeros meses de 2012 las exportaciones de la UE fueron solo un 8% mayores y las importaciones se situaron aproximadamente en el mismo nivel (gráfico 1.2).

Ante la débil demanda externa de los países desarrollados y el aumento de las incertidumbres mundiales, el crecimiento de las exportaciones en los países en desarrollo y las economías en transición también registró una desaceleración en 2011, hasta situarse en un 7% y un 6% respectivamente. La escasa demanda de los países desarrollados ha afectado principalmente a los exportadores de manufacturas de los países en desarrollo, aunque el aumento del comercio Sur-Sur ha contrarrestado en parte esta desaceleración (DAES, 2012a). No obstante, se prevé que la desaceleración persista o incluso empeore en 2012 debido al crecimiento prácticamente nulo de las importaciones previsto en Europa, que es el principal socio comercial de muchos países en desarrollo. Algunos países en desarrollo asiáticos se verán particularmente perjudicados por la debilidad de la demanda de los países desarrollados porque sus exportaciones, que en su mayor parte consisten en manufacturas, dependen enormemente de los mercados de estos países. La excepción han sido los países de Asia Meridional y Occidental, cuyas exportaciones de hecho aumentaron en 2011, aunque este dato puede inducir a error, ya que el aumento es con respecto a los bajos niveles registrados en 2010, cuando algunas grandes economías de esas regiones, como la India y Turquía, no lograron recuperarse y superar sus niveles de 2008. En general, los datos correspondientes a finales de 2011 y principios de 2012 indican una tendencia a la desaceleración de las exportaciones de los países en desarrollo asiáticos, incluidos los de Asia Meridional y Occidental: en abril de 2012, los niveles de exportación de toda la región fueron solo un 2% superiores a los de un año antes.

En las demás regiones en desarrollo, así como en las economías en transición, los volúmenes de exportación también experimentaron una considerable desaceleración durante el primer semestre de 2011, pero las perspectivas parecen haber mejorado para 2012. Las exportaciones de África, América Latina y las economías en transición aumentaron muy por encima del promedio mundial en los

primeros meses de 2012 con respecto a un año antes. Esto parece reflejar la mayor resiliencia de la demanda de productos primarios, en especial energía y alimentos, a causa del continuo crecimiento de los mercados de muchos países en desarrollo y de la escasa elasticidad de la demanda de esos productos en los países desarrollados. Las importaciones aumentaron con bastante mayor rapidez que las exportaciones en los países exportadores de productos básicos de esas regiones. Esos países se beneficiaron de la considerable mejora de la relación de intercambio en 2011, ya que el poder adquisitivo de sus exportaciones aumentó muy por encima de lo que el crecimiento de su volumen habría permitido. En la mayoría de los países asiáticos ocurrió lo contrario, ya que el volumen de las importaciones creció menos que el de las exportaciones (cuadro 1.2).

El crecimiento interanual de los *servicios comerciales* (a precios corrientes) también experimentó una marcada desaceleración hasta situarse en un 3% durante dos trimestres consecutivos a finales de 2011 y principios de 2012, después de haber registrado tasas de crecimiento de dos dígitos durante los tres primeros trimestres de 2011 (UNCTAD/OMC, 2012). Los servicios de turismo y viajes, que representan aproximadamente una cuarta parte del comercio de servicios, crecieron un 4,6% en volumen (medido en número de llegadas), lo que supone una disminución respecto del 6,4% registrado en 2010. A diferencia de las demás actividades económicas, las llegadas de turistas internacionales fueron particularmente importantes en Europa Meridional, donde aumentaron un 7,7%. Las perspectivas del turismo en 2012 también contrastan con las del comercio de mercancías. De hecho, en los cuatro primeros meses de 2012 el turismo registró un crecimiento interanual del 5,4%, principalmente gracias al crecimiento de la actividad turística en América del Norte, Asia Nororiental y Europa Occidental (Organización Mundial del Turismo, 2012). Así pues, es probable que el crecimiento del turismo internacional se mantenga estable en 2012, o incluso que aumente respecto de 2011.

Los servicios de transporte, que constituyen la segunda categoría más grande de servicios comerciales, también registraron una desaceleración en 2011. Según estimaciones preliminares, el transporte marítimo mundial creció cerca de un 4% en 2011, en comparación con un 7% en 2010. Este crecimiento

se debió sobre todo al fuerte aumento del comercio en contenedores y de carga seca, que hizo que el volumen total de mercancías transportadas en todo el mundo ascendiera a 8.700 millones de toneladas (UNCTAD, 2012a). En cambio, el comercio de petróleo, que representa aproximadamente un tercio del total del comercio marítimo, creció menos de un 1%. La participación de los países en desarrollo en el comercio marítimo mundial también ha estado aumentando, lo que refleja su creciente contribución al producto mundial bruto y al comercio mundial de mercancías (DAES, 2012a). En 2011, el 57% del comercio marítimo mundial total (en volumen) tuvo como destinatarios a países en desarrollo, mientras que el 60% de ese comercio tuvo su origen en ellos. Desde el punto de vista geográfico, Asia mantuvo su primera posición en el comercio marítimo, acaparando un 56% de las mercancías descargadas y un 39% de las cargadas. Además, el crecimiento de la demanda de productos industriales importados en China desde 2000 ha aumentado su necesidad de diversificar las fuentes de abastecimiento, en

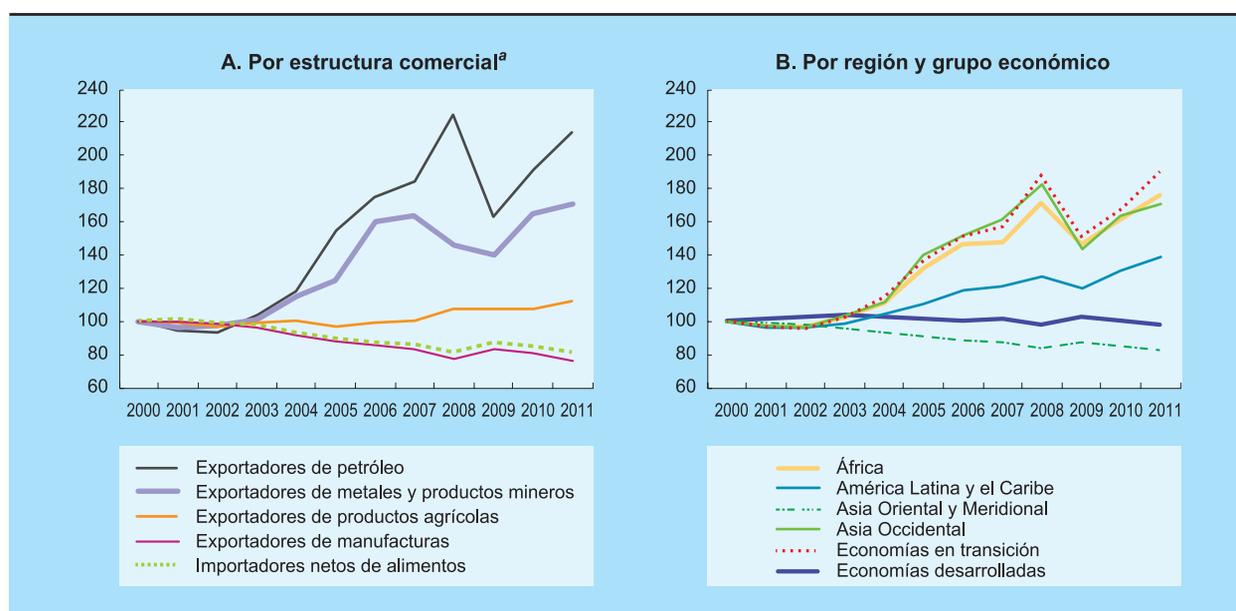
particular de lugares alejados como el Brasil, los Estados Unidos y Sudáfrica. La distancia media estimada del comercio mundial de mineral de hierro, por ejemplo, aumentó alrededor del 15% entre 1998 y 2011, y se prevé que seguirá aumentando con la explotación de nuevas minas en el Ártico y África Occidental (UNCTAD, 2012a).

La evolución de la *relación de intercambio* muestra cómo han aumentado las diferencias entre los distintos grupos de países en desarrollo en los últimos años. Desde 2002, los países en desarrollo en cuyas exportaciones totales de mercancías predominan el petróleo, los minerales y los productos mineros han sido los que más se han beneficiado de que los precios de los productos básicos fueran más elevados que los de las manufacturas (gráfico 1.3A). Dado que la mayoría de esos países son economías en transición o están en África, América Latina o Asia Occidental, han contribuido a que esas regiones experimenten las mayores mejoras de su relación de intercambio (gráfico 1.3B). En los países en cuyas

Gráfico 1.3

RELACIÓN NETA DE INTERCAMBIO DE TRUEQUE, 2000-2011

(Índice, 2000 = 100)



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

Nota: Los importadores netos de alimentos engloban a los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, con exclusión de los países exportadores de combustibles, metales y productos mineros.

a Los datos se refieren a economías en desarrollo y transición.

exportaciones totales predominan los combustibles, la relación de intercambio se duplicó con creces entre 2002 y 2011. En cambio, los países en desarrollo que exportan principalmente manufacturas, muchos de los cuales están en Asia Oriental o Sudoriental, experimentaron un deterioro de su relación de intercambio. Esto se debe en parte al aumento de los precios de sus importaciones de productos básicos, pero también a la caída de los precios de las manufacturas que esos países exportan en comparación con los de las manufacturas exportadas por los países desarrollados. Esta divergencia de tendencias continuó en 2011, cuando los precios de las exportaciones de petróleo, minerales y productos mineros de los países en desarrollo alcanzaron máximos sin precedentes, mientras que los exportadores de manufacturas y los importadores netos de alimentos experimentaron un mayor deterioro de su relación de intercambio. Sin embargo, esas tendencias se están estabilizando o invirtiendo ligeramente en 2012 debido a la disminución de los precios de muchos productos básicos desde mediados de 2011, que puede hacer que, en promedio, se acaben situando en niveles inferiores a los de 2011, como se analiza en la próxima sección.

Al analizar los datos específicos de cada país se observa que, de los países con una mayor proporción de minerales y productos mineros en sus exportaciones, los exportadores de cobre y/u oro (por ejemplo, Chile, el Perú y Sudáfrica) llevan registrando una mejora muy importante de su relación de intercambio desde 2004 (salvo en 2009). El efecto positivo en esos países de la subida de los precios internacionales del cobre y el oro superó los efectos negativos combinados del aumento de los precios del petróleo y la evolución desfavorable de los precios de las manufacturas.

La relación de intercambio ha evolucionado de manera muy distinta en las economías cuyas principales exportaciones de mercancías están constituidas por productos agrícolas, debido a una combinación de tres factores: las diferencias en los movimientos de los precios de determinados productos agrícolas; las diferencias entre países en la proporción de las exportaciones totales correspondiente a otros productos primarios; y las diferencias en la proporción de petróleo que importan. Dos países del grupo de exportadores de productos agrícolas que vieron mejorar su relación de intercambio, la Argentina y el

Uruguay, se beneficiaron del aumento de los precios de la soja, la carne de vacuno y algunos cereales. En la Argentina, esa tendencia se ha acentuado por las exportaciones de petróleo (hasta 2010) y productos mineros, aunque los efectos de la subida de los precios de esas categorías de productos se han visto mitigados por el aumento de los precios de las manufacturas importadas.

Por otra parte, algunos países en desarrollo importadores de combustibles en cuyas exportaciones de mercancías predominan las manufacturas, como la India y la República de Corea, han registrado un deterioro de su relación de intercambio. Esto se ha debido principalmente a su gran dependencia de las importaciones de combustibles y minerales, y a veces a la bajada relativa de los precios de sus exportaciones de manufacturas.

El efecto combinado de la disminución de los precios de las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra y el aumento de los precios de las importaciones de productos básicos ha sido menos pronunciado en los países que han pasado a ser exportadores de manufacturas pero siguen siendo sensibles a las fluctuaciones de los precios de determinados productos primarios. Es el caso, en particular, de algunos países de América Latina (como el Brasil, Colombia y México) y Asia Oriental (por ejemplo, Indonesia), así como de Sudáfrica. En muchos de ellos los movimientos de los precios en las diferentes categorías de productos neutralizaron sus respectivos efectos en la relación de intercambio. En la Arabia Saudita, la Federación de Rusia y México, donde los combustibles representan una parte importante de las exportaciones totales de mercancías, la contribución positiva del aumento de los precios de los combustibles compensó en gran medida el efecto negativo en la relación de intercambio de la caída de los precios de las exportaciones de manufacturas y/o la subida de los precios de los alimentos.

Estos ejemplos ilustran la diversidad de los efectos de los recientes movimientos de los precios internacionales en la relación de intercambio de los países en desarrollo. La variación de la estructura mundial de la demanda y de sus efectos en los distintos países ha dado lugar a una redistribución de los ingresos, no solo entre los países en desarrollo y los desarrollados, sino también, cada vez más, entre diferentes grupos de países en desarrollo.

Gráfico 1.4

3. Mercados de productos básicos

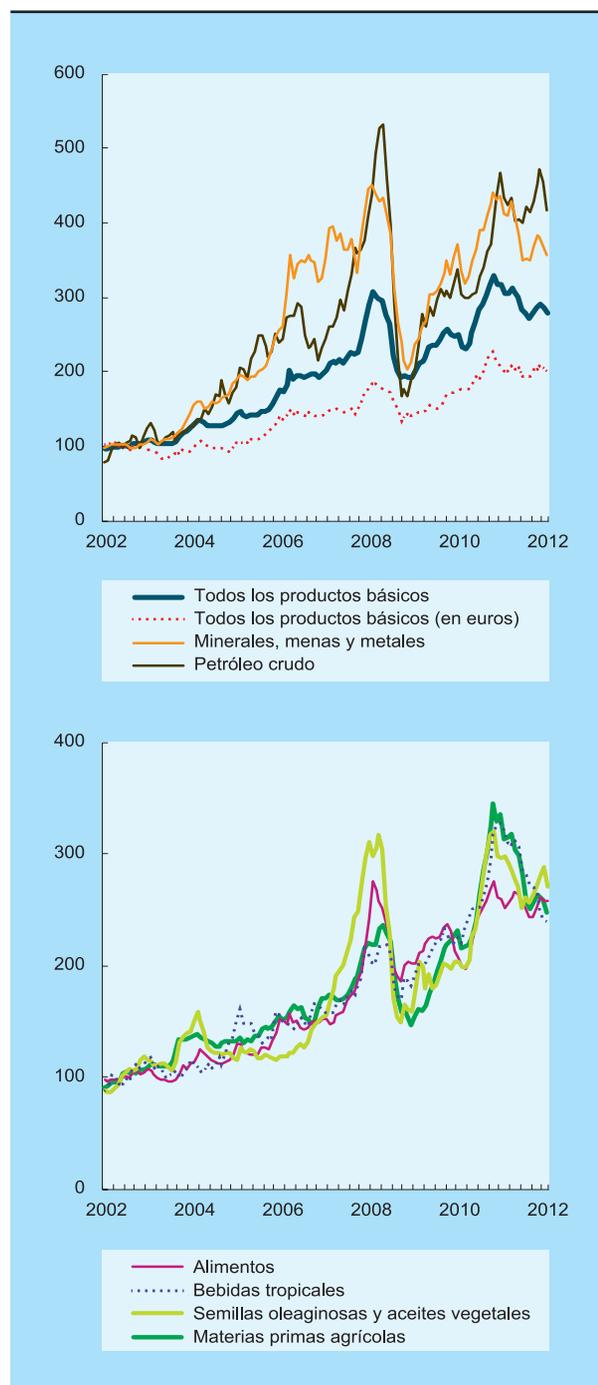
a) Evolución reciente de los precios de los productos básicos

Los precios de los productos básicos se han mantenido elevados y volátiles en 2011 y el primer semestre de 2012 (gráfico 1.4). No obstante, han estado mostrando una tendencia a la baja después de registrar niveles máximos durante los primeros meses de 2011, siendo el petróleo la excepción a esta tendencia general. Los precios de los productos básicos repuntaron brevemente a finales de año solo para volver a caer en el segundo trimestre de 2012. En el cuadro 1.3 se muestra la magnitud de la caída de los precios en el primer semestre de 2012 por producto básico en comparación con sus últimos niveles máximos registrados³. En la última columna del cuadro también se indica que en 2011-2012 los precios de los productos básicos superaron en general los niveles medios registrados durante el auge de esos precios en 2003-2008. La reciente evolución de los precios ha obedecido a la desaceleración de la demanda mundial. Además, las noticias sobre la evolución de la economía mundial y las tensiones en la zona del euro influyeron en las actividades de los inversores financieros, cuya toma de posiciones en los mercados de derivados de productos básicos sigue influyendo en la evolución de los precios⁴.

La evolución de los precios de los productos básicos varía según el tipo de producto básico y los diferentes factores que influyen en cada mercado en particular. Por ejemplo, las subidas de los precios del petróleo a principios de 2012 se debieron en parte a las tensiones geopolíticas de Asia Occidental. El posterior aumento de la producción petrolera contribuyó a un descenso de los precios del petróleo en el segundo trimestre de 2012. En el caso de los productos agrícolas, las condiciones meteorológicas han desempeñado un importante papel; por ejemplo, el precio de la soja aumentó durante el primer semestre de 2012 debido a la disminución de las cosechas a causa de la sequía en América del Sur y, más recientemente, en los Estados Unidos. Las buenas perspectivas del rendimiento de los cultivos de maíz, basadas en una temporada de siembra sin precedentes, se desvanecieron hacia mediados de 2012 debido a una fuerte sequía en los Estados Unidos. Ello hizo que los precios del maíz y la soja

ÍNDICES MENSUALES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS, POR GRUPOS DE PRODUCTOS BÁSICOS, ENERO DE 2000 A MAYO DE 2012

(Índice, 2002 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Commodity Price Statistics Online* de la UNCTAD.

Nota: El precio del petróleo crudo es el promedio simple de Brent, Dubai y Texas. Los números índice se basan en precios expresados en dólares corrientes, salvo indicación contraria.

Cuadro 1.3

PRECIOS MUNDIALES DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS, 2006-2012

(Variación porcentual con respecto al año anterior, salvo indicación contraria)

Grupo de productos básicos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a	Variación desde el último nivel máximo registrado ^b	Diferencia entre 2011-2012 y 2003-2008 ^c
Todos los productos^d	30,2	13,0	24,0	-16,9	18,2	17,4	-6,5	-15,2	70,8
Todos los productos (en DEG)^d	30,5	8,6	19,5	-14,5	19,5	13,5	-4,2	-13,5	64,1
Todos los alimentos	16,3	13,3	39,2	-8,5	7,4	17,8	-3,6	-9,5	77,9
Alimentos y bebidas tropicales	17,8	8,6	40,4	-5,4	5,6	16,5	-3,6	-8,6	77,7
<i>Bebidas tropicales</i>	6,7	10,4	20,2	1,9	17,5	26,8	-17,1	-26,9	97,5
Café	7,1	12,5	15,4	-6,9	27,3	42,9	-18,5	-31,8	124,7
Cacao	3,5	22,6	32,2	11,9	8,5	-4,9	-22,1	-33,4	52,4
Té	11,7	-12,3	27,2	16,5	-1,0	11,4	-1,7	-7,4	55,1
<i>Alimentos</i>	19,0	8,5	42,5	-6,0	4,4	15,4	-2,1	-6,7	75,8
Azúcar	49,4	-31,7	26,9	41,8	17,3	22,2	-11,3	-29,7	144,1
Carne de vacuno	-2,4	1,9	2,6	-1,2	27,5	20,0	4,7	-3,8	62,8
Maíz	24,4	38,2	34,0	-24,4	13,2	50,1	-5,0	-13,8	106,3
Trigo	26,6	34,3	27,5	-31,4	3,3	35,1	-12,1	-23,1	48,3
Arroz	5,5	9,5	110,7	-15,8	-11,5	5,9	3,7	-0,7	61,8
Banano	18,5	-0,9	24,6	0,7	3,7	10,8	5,0	-17,0	61,5
Semillas oleaginosas y aceites	5,0	52,9	31,9	-28,4	22,7	27,2	-3,7	-15,4	78,9
Soja	-2,2	43,0	36,1	-16,6	3,1	20,2	-0,1	-0,3	60,5
Materias primas agrícolas	13,3	12,0	20,5	-17,5	38,3	28,1	-15,9	-28,4	89,1
Cueros y pieles	5,1	4,5	-11,3	-30,0	60,5	14,0	-2,5	-4,6	20,2
Algodón	5,9	10,2	12,8	-12,2	65,3	47,5	-36,2	-61,5	120,9
Tabaco	6,4	11,6	8,3	18,0	1,8	3,8	-2,1	-5,3	47,9
Caucho	40,6	9,5	16,9	-27,0	90,3	32,0	-20,7	-37,2	154,0
Maderas tropicales	-4,7	19,5	39,3	-20,6	1,8	13,8	-4,2	-10,7	32,4
Minerales, menas y metales	60,3	12,8	6,2	-30,3	33,7	12,7	-7,7	-19,3	53,7
Aluminio	35,4	2,7	-2,5	-35,3	30,5	10,4	-11,8	-24,9	8,3
Fosfato en bruto	5,3	60,5	387,2	-64,8	1,1	50,3	2,8	-13,6	92,3
Mineral de hierro	..	77,4	26,8	-48,7	82,4	15,0	-15,4	-27,0	37,9
Estaño	18,9	65,6	27,3	-26,7	50,4	28,0	-14,8	-37,3	139,4
Cobre	82,7	5,9	-2,3	-26,3	47,0	17,1	-6,8	-19,7	78,1
Níquel	64,5	53,5	-43,3	-30,6	48,9	5,0	-18,0	-39,8	7,7
Plomo	32,0	100,2	-19,0	-17,7	25,0	11,8	-13,9	-27,3	65,8
Zinc	137,0	-1,0	-42,2	-11,7	30,5	1,5	-8,8	-21,7	10,0
Oro	35,9	15,3	25,1	11,6	26,1	27,8	5,9	-10,5	182,5
Petróleo crudo^e	20,4	10,7	36,4	-36,3	28,0	31,4	6,9	-11,6	80,5
Partida pro memoria:									
Manufacturas^f	3,4	7,5	4,9	-5,6	1,9	8,4	..	..	..

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

Nota: Salvo indicación contraria, los precios se expresan en dólares corrientes.

a Variación porcentual entre el promedio de enero a mayo de 2012 y el promedio de 2011.

b Variación porcentual entre mayo de 2012 y el último nivel máximo mensual.

c Variación porcentual entre el promedio de 2003 a 2008 y el promedio de 2011-2012.

d Excluido el petróleo crudo.

e Promedio simple de los precios Brent, Dubai y West Texas Intermediate.

f Valor unitario de las exportaciones de bienes manufacturados de países desarrollados.

alcanzaran niveles sin precedentes en julio de 2012. Del mismo modo, el precio del trigo se ha visto recientemente influenciado por las malas condiciones meteorológicas de la zona del Mar Negro. El rápido aumento de los precios de los alimentos ha suscitado el temor a que pueda repetirse la crisis mundial de alimentos de 2008. No obstante, por el momento las existencias de los productos básicos más importantes para la seguridad alimentaria, el arroz y el trigo, no son tan alarmantemente bajas como entonces.

El hecho de que los movimientos de los precios sigan estando muy influenciados por la fuerte presencia de inversores financieros en los mercados de productos básicos se refleja en que los activos de productos básicos gestionados casi se han multiplicado por 40 entre 2001 y 2011. En efecto, la caída de los precios en 2011 y 2012 han venido acompañadas de una gran reducción de las posiciones tomadas por los inversores financieros. El año 2011 fue el más flojo en flujos de inversión en productos básicos desde 2002, y también el más volátil (Mohammadian-Molina, 2012). Después de repuntar brevemente a principios de 2012, las inversiones en productos básicos pasaron a registrar números negativos en el segundo trimestre. Según Barclays Capital (2012a), en mayo de 2012 los inversores retiraron 8.200 millones de dólares de sus inversiones en productos básicos, en lo que se describió como “algo parecido a una estampida ... que recordaba lo ocurrido en 2008”⁵. En general, los activos totales de productos básicos gestionados disminuyeron 28.000 millones de dólares, en comparación con el máximo histórico de alrededor de 450.000 millones alcanzado en abril de 2011 (Barclays Capital, 2012b). Un ejemplo reciente de la influencia de los inversores financieros sobre los mercados de productos básicos es la rápida subida de los mercados del petróleo tras el acuerdo para la recapitalización de los bancos alcanzado en la zona del euro a finales de junio de 2012, cuando el precio del petróleo Brent subió un 7% en un día, un aumento que difícilmente podía justificarse por una alteración de las relaciones fundamentales entre la oferta y la demanda. La marcada subida de los precios del maíz y la soja a fines de junio de 2012 también parece obedecer en parte a la reacción de los inversores financieros a las noticias sobre un aumento de las temperaturas que afectaría a las cosechas⁶.

Esta evolución de los precios a corto plazo ha reactivado el debate sobre las tendencias de los

precios de los productos básicos a largo plazo. El auge de esos precios, que se inició a principios del decenio de 2000 y se mantuvo al menos hasta 2011, salvo por una interrupción en 2008-2009 a causa de la crisis, se considera un nuevo superciclo (es decir, una tendencia al alza de los precios reales de una amplia gama de productos básicos que dura uno o dos decenios y está impulsada por la urbanización e industrialización de al menos una gran economía). A menudo se considera que la elevada y creciente intensidad de utilización de los metales (es decir, el volumen de metales consumidos por unidad de producción) indica la existencia de un superciclo de los productos básicos (*TDR 2005: 49-53*)⁷. No obstante, la reciente inversión de la tendencia al alza de los precios de los productos básicos en el contexto de la desaceleración del crecimiento económico mundial podría indicar que el actual superciclo de los productos básicos está tocando a su fin.

Algunos de los factores que contribuyen a la fase ascendente del actual superciclo de los productos básicos no han desaparecido, en especial el rápido y resistente crecimiento económico de varios países en desarrollo importantes y su continua necesidad de invertir en infraestructura y construcción. En particular, la fuerte demanda de productos básicos en China ha sido un importante factor que ha influido en el superciclo. No obstante, preocupa cada vez más la posibilidad de que se esté debilitando. Existen opiniones divergentes sobre si la elevada tasa de inversión de China en capital fijo se mantendrá con la misma intensidad de crecimiento que la demanda de productos básicos por unidad de crecimiento de la producción. Es posible que la desaceleración prevista del sector inmobiliario y las infraestructuras en China marque el fin del superciclo de los productos básicos (Credit Suisse, 2012). En términos más generales, muchos prevén que la continua ralentización del crecimiento en los principales países desarrollados hará que la desaceleración del crecimiento de las exportaciones de China a raíz de la crisis se mantenga moderada durante un tiempo. No se sabe si el auge de las inversiones de China en infraestructura y en el sector inmobiliario comercial, que se debe en gran parte a las medidas de estímulo adoptadas por el Gobierno tras la crisis (Cai, Wang y Zhang, 2010), puede mantenerse para compensar la consiguiente disminución del crecimiento de la demanda agregada de manera indefinida⁸. Un fuerte consumo privado y público interno podría sostener unas tasas

de crecimiento elevadas, aunque ese crecimiento podría entrañar un uso menos intensivo de determinados tipos de insumos básicos. Ello significaría que la contribución de China a la creación de condiciones favorables en los mercados mundiales de productos básicos no alimentarios, y en especial en los mercados de metales comunes, podría disminuir. Además, algunos proyectos de inversión iniciados en los años de subida de los precios podrían comenzar a provocar un aumento de la oferta de productos básicos, que aliviaría las presiones sobre los precios.

En consecuencia, existe bastante incertidumbre sobre si la combinación de crecimiento sostenido de la demanda y limitaciones de la expansión de la oferta en la que se ha basado el superciclo de los productos básicos, y cuyos efectos en los precios se han visto amplificados por las operaciones de los especuladores financieros en los mercados durará mucho más tiempo. De ser así, ello afectaría, en particular, a los metales comunes y quizá también a la energía. Si bien es probable que el continuo crecimiento de Asia Oriental y Meridional y otras regiones del mundo en desarrollo impida una caída significativa de la demanda de productos primarios, no es probable que en el futuro los precios de los productos básicos sigan subiendo de manera sostenida. Por ello, los países productores de productos básicos no deben dar por descontada una subida de los precios de esos productos ni confiarse en exceso con las políticas de diversificación e industrialización.

b) *Implicaciones de la evolución de los precios de los productos básicos para la distribución de los recursos*

Con independencia de la evolución futura de los precios de los productos básicos, la persistencia de unos precios altos y volátiles en los últimos años plantea una serie de problemas relacionados con la desigualdad y la distribución de los recursos. Los movimientos de los precios de los productos básicos provocan la aparición de ganadores y perdedores a nivel internacional y nacional. A nivel nacional, la subida de los precios de determinados productos básicos hizo que aumentaran los ingresos de exportación y las tasas de crecimiento de los países que producían y exportaban esos productos en el decenio de 2000. No obstante, no se sabe con certeza cuál fue su repercusión en las desigualdades

internas existentes en esos países exportadores: por una parte, la subida de los precios de los productos básicos amplía su espacio fiscal y les permite aplicar políticas redistributivas; pero por otra es probable que los principales beneficiarios sean tan solo algunos propietarios privados de recursos naturales. En cambio, los países en desarrollo importadores de productos básicos han sufrido un aumento de las facturas de importación, en particular de alimentos y combustibles. Esto podría limitar su capacidad de importar bienes de capital e insumos, que son esenciales para su desarrollo⁹.

Además, por lo general esto supone una carga mucho más pesada para la mayoría de los presupuestos familiares de los países en desarrollo que para los de los países desarrollados. En los países más pobres, los alimentos pueden representar hasta un 80% del gasto de los hogares. Así pues, el aumento de los precios de los alimentos no solo puede hacer que los hogares más pobres reduzcan su ingesta de nutrientes, sino también que recorten otros gastos básicos, como la atención de la salud o la educación. También pueden verse obligados a vender activos que les son necesarios para mejorar sus ingresos actuales y futuros, haciéndolos caer en una espiral descendente de pobreza y agravando una desigualdad de ingresos que será difícil corregir¹⁰.

Según las estimaciones del Banco Mundial, el nivel máximo alcanzado por los precios internacionales de los alimentos en 2007-2008 mantuvo o situó a 105 millones de personas por debajo del umbral de pobreza y, del mismo modo, el máximo de 2010-2011 afectó a 48,6 millones de personas (Banco Mundial, 2012). En 2011 y el primer semestre de 2012 se produjeron situaciones de lo más dramáticas en este sentido, con las hambrunas del Cuerno de África y la región del Sahel en África Occidental. Si bien la sequía fue la principal causa de estas situaciones de emergencia, el alarmante problema del hambre se complica por los elevados precios de los alimentos en los mercados internacionales y se ve agravado por los conflictos. Sin embargo, muchos de los países afectados no pueden permitirse el aumento del gasto social necesario para hacer frente al hambre y la malnutrición si no reducen otros gastos, como las inversiones urgentes en infraestructura. Este dilema pone de manifiesto la necesidad de recibir más asistencia del exterior para superar el problema de la distribución de los recursos en los países más pobres.

De hecho, en respuesta a la crisis alimentaria mundial, los dirigentes del G-8 que se reunieron en L'Aquila en 2009 prometieron aumentar las ayudas a la agricultura y se comprometieron a respetar los planes de cada país, dando prioridad a la inversión pública para beneficiar a los pequeños agricultores. Sin embargo, de los 22.000 millones de dólares prometidos a lo largo de tres años, en realidad solo se ha gastado un 22% en los dos primeros años. Las perspectivas de las ayudas a la agricultura, y en general de las ayudas al desarrollo, son desalentadoras en el contexto de los programas de austeridad fiscal aplicados actualmente por los países desarrollados. Asimismo, en la Nueva Alianza para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición anunciada en la Cumbre del G-8 de mayo de 2012 se reducen considerablemente las promesas de inversión y se da más importancia a la inversión privada en las agroindustrias. Las inversiones públicas y privadas deben ser complementarias, pero los objetivos de las agroindustrias, que se centran en la obtención de beneficios, no se corresponden necesariamente con los intereses de los pequeños agricultores en aumentar sus ingresos y su seguridad alimentaria, ni tampoco contribuyen necesariamente a reducir la pobreza (AfricaFocus, 2012)¹¹.

Los efectos de la evolución de los precios de los productos básicos en el crecimiento vienen a menudo acompañados de consecuencias negativas para la distribución de los recursos. Incluso en los países en desarrollo productores de productos básicos que pudieron crecer gracias a la subida de los precios de esos productos, los beneficios resultantes no se distribuyeron lo suficiente como para beneficiar a toda la población. Una razón es que por lo general la distribución de la propiedad de los recursos naturales es menos equitativa que la de otros activos. La producción y el comercio de productos básicos están dominados por grandes empresas transnacionales (ETN) y compañías de comercio exterior¹². En ese contexto, suelen ser las grandes ETN —y los inversores financieros— quienes más se benefician de los aumentos de los precios de los productos básicos; los productores y trabajadores del sector, o incluso los gobiernos de los países productores, perciben escasos beneficios¹³.

Los altos precios de los alimentos y la preocupación por la seguridad alimentaria mundial han hecho que en los últimos años los inversores

extranjeros se hayan precipitado a realizar adquisiciones (o arrendamientos) de tierras en gran escala en países en desarrollo, lo que ha podido influir negativamente en la distribución de las tierras y la seguridad alimentaria. Diferentes actores, como los fondos soberanos, los fondos de inversiones y de pensiones, las empresas alimentarias y los grandes productores y propietarios agrícolas, han mostrado cada vez más interés en adquirir o arrendar tierras. Esta fiebre agraria obedece principalmente a las expectativas generalizadas de que haya una fuerte demanda de cultivos alimentarios debido al crecimiento demográfico, al fuerte crecimiento de los mercados emergentes y al constante aumento de la demanda de biocombustibles, además de la búsqueda de mayores beneficios y la diversificación de las inversiones. Algunos gobiernos de países importadores de alimentos también han estado invirtiendo en tierras en el extranjero guiados principalmente por el objetivo de garantizar su seguridad alimentaria nacional.

Es complicado realizar una evaluación exhaustiva de la magnitud de esas operaciones debido a que muchos de esos acuerdos son bastante opacos. No obstante, los datos disponibles parecen indicar que ha habido un aumento muy importante y rápido de estos acuerdos de inversión en tierras, en particular desde la crisis alimentaria de 2007-2008, y que está previsto que continúe. Por ejemplo, según Oxfam (2011), desde 2001 se han vendido o arrendado no menos de 227 millones de hectáreas de tierras en países en desarrollo. Otras estimaciones son inferiores, como las de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, que sugieren una cifra aproximada de 80 millones de hectáreas desde 2000 (HLPE, 2011)¹⁴. Estas transacciones, muchas de las cuales tienen lugar en África, suelen cerrarse a un precio muy bajo.

Las adquisiciones de tierras en gran escala, también denominadas “apropiaciones de tierras”, pueden ofrecer oportunidades a los países en desarrollo, pero también crean considerables dificultades. Por una parte, en teoría, podrían estimular la inversión en agricultura después de muchos decenios de escasez, lo que podría dar lugar a mejoras en la tecnología y la infraestructura, así como a la creación de empleo. Por otra parte, existe preocupación por los problemas y riesgos que plantean, en particular para los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria

de los países en desarrollo. Hay indicios de que la mayoría de los beneficios de estas inversiones en tierras van a manos de los inversores y no se distribuyen equitativamente entre la población de los países en desarrollo receptores. Es difícil concebir cómo se materializarían esos supuestos beneficios, por ejemplo en términos de creación de empleo o mejora de la seguridad alimentaria, si la mayor parte de esa inversión se realiza en cultivos destinados a la exportación que entrañan un alto grado de mecanización. Además, dado que en muchos países en desarrollo los derechos sobre las tierras están escasamente protegidos, los pequeños agricultores pobres son muy vulnerables a las presiones y la competencia cada vez mayores por las tierras. En particular, corren el riesgo de verse desplazados de sus tierras sin recibir una indemnización adecuada, si es que reciben alguna. Por ello, esta inversión suele dar lugar a una creciente concentración de las tierras en unas pocas manos¹⁵.

Se han puesto en marcha varias iniciativas para abordar estas cuestiones y garantizar que las inversiones en tierras respeten los derechos sobre las tierras y no vayan en detrimento de la producción en pequeña escala, que constituye una parte importante de la agricultura en muchos países en desarrollo, ni de la seguridad alimentaria. En mayo de 2012, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas aprobó las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Asimismo, la UNCTAD ha estado participando, junto con la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Banco Mundial, en la elaboración de los *Principios para una inversión agrícola responsable que respete los derechos, medios de vida y recursos*¹⁶. Estos son algunos ejemplos de las medidas que se están adoptando a fin de ofrecer a los gobiernos de los países en desarrollo un marco apropiado para garantizar que las inversiones en tierras propicien realmente un desarrollo incluyente.

También se necesitan políticas proactivas para prevenir el aumento de las desigualdades a que podrían dar lugar los elevados precios actuales de los minerales y los combustibles. De hecho, existen varios problemas de distribución asociados a las industrias extractivas en lo que se refiere a desigualdad de ingresos, asimetrías regionales y distribución

intergeneracional. Al ser intensivas en capital, esas industrias crean relativamente poco empleo directo. Además, por lo general la producción de minerales y combustibles está concentrada geográficamente y la infraestructura desarrollada para su exportación suele ser de poca utilidad para otras actividades económicas o para la integración física del país. Al no existir políticas eficaces destinadas a establecer vínculos productivos ascendentes y descendentes, en el país productor solo se generan escasos empleos e ingresos indirectos. Asimismo, como se trata de recursos no renovables, su explotación no beneficiará a las generaciones futuras a menos que una parte importante de los ingresos generados se invierta en el país.

Por tanto, para convertir actividades basadas en recursos en una fuente de crecimiento incluyente, el reto es adoptar políticas que permitan a todos los sectores de la población compartir los beneficios derivados de esos recursos. A fin de lograr este objetivo, es necesario abordar la cuestión de la distribución de los ingresos de las industrias extractivas entre las ETN, que controlan gran parte de las actividades de exportación en ese sector, y los gobiernos de los países productores. La explotación de los recursos genera rentas (es decir, la diferencia entre el valor de las ventas y el costo de explotación de los recursos, incluidos los beneficios normales) que, si se utilizan eficazmente, pueden servir de base para el cambio estructural y el aumento de la formación de capital fijo, lo que a su vez crearía oportunidades de empleo. Los ingresos percibidos por los Estados del sector de los productos primarios pueden proceder de regalías, de impuestos, de sociedades conjuntas o de la propiedad totalmente pública de las empresas explotadoras (véase también el capítulo V del presente *Informe*). En este contexto, e independientemente de la evolución de los precios a corto plazo, es fundamental lograr el equilibrio adecuado entre la rentabilidad de la inversión privada, por un lado, y la apropiación por el gobierno de una parte equitativa de las rentas obtenidas gracias al aumento de los precios en las industrias extractivas, por otro. Los gobiernos deben evitar una carrera desenfrenada hacia la relajación de la reglamentación fiscal y ambiental para atraer inversión extranjera directa.

Existen indicios de que la distribución de las rentas derivadas de las actividades extractivas varía enormemente según los países y sectores, como

consecuencia del distinto nivel de presencia de empresas de propiedad estatal y de los distintos regímenes fiscales. En los países en que las empresas de propiedad estatal tienen una importante presencia en las industrias extractivas la proporción de las rentas percibidas por el gobierno es mucho mayor que en los países en que esas empresas han sido privatizadas y el trato fiscal es relativamente liberal (*TDR 2010*, cap. V).

La mejor manera de lograr una distribución equitativa de los recursos entre el Estado y los inversores (extranjeros o nacionales) quizás sea mediante acuerdos específicos en cada país que admitan ocasionalmente una renegociación. Si no, podrían prever cierta flexibilidad para adaptarse a la variación de las condiciones del mercado. Tanto los países desarrollados como los países en desarrollo, así como algunas economías en transición, han modificado recientemente sus regímenes fiscales relativos a la distribución de las rentas para aprovechar mejor los beneficios excepcionales¹⁷. Por lo general estas políticas son más fáciles de aplicar para los países productores cuando los precios de los productos básicos suben o se encuentran en máximos históricos. Dado que no puede atribuirse a las ETN el logro de ganancias inesperadas, no hay motivos económicos o éticos para permitir que se apropien de esas ganancias. Como señaló el Ministro de Finanzas del Reino Unido, George Osborne, para justificar la modificación unilateral por el Gobierno del régimen fiscal aplicable al petróleo del Mar

del Norte al imponer un impuesto suplementario a la producción de petróleo y gas, “las compañías petroleras están obteniendo beneficios inesperados gracias a unos precios del petróleo mucho más altos que aquellos en los que basaron sus decisiones de inversión”¹⁸.

Al modificar sus regímenes fiscales a fin de asegurar una distribución más equitativa de las rentas, los gobiernos pueden aprovechar la evolución favorable de los precios de los productos básicos para lograr un crecimiento sostenido e incluyente. A largo plazo, la mejor forma de alcanzar este objetivo es mediante políticas que promuevan la diversificación económica y la industrialización. El aumento de los ingresos del Estado puede reducir la desigualdad de ingresos e impedir la desindustrialización mediante inversiones públicas y transferencias redistributivas dirigidas a los sectores de la población que no se benefician directamente de los ingresos derivados de la explotación de los recursos. Las políticas también deberían tratar de promover la producción industrial alentando a las empresas exportadoras a añadir valor a nivel local y crear una red de proveedores nacionales, manteniendo un tipo de cambio competitivo y aplicando una política monetaria que estimule la inversión privada. Los países productores de productos básicos también pueden establecer fondos de estabilización de ingresos, que podrían no solo contribuir a la estabilidad macroeconómica y la equidad intergeneracional, sino también minimizar la apreciación de los tipos de cambio reales.

B. Problemas económicos de la economía mundial y políticas para afrontarlos

1. *El difícil camino hacia un crecimiento fuerte y equilibrado*

Hasta el primer semestre de 2009, los gobiernos de las mayores economías respondieron a la crisis económica y financiera adoptando fuertes medidas de estímulo. La combinación de instrumentos utilizados variaba de un país a otro. En el aspecto financiero y monetario, las políticas incluyeron el rescate de grandes instituciones financieras, la reducción de los tipos de interés oficiales a mínimos históricos y la inyección masiva de liquidez en respuesta a la congelación del crédito interbancario. Algunos bancos centrales interpretaron sus mandatos en un sentido amplio y proporcionaron ayudas directas a sus gobiernos o a agentes privados no financieros. Muchos países también recurrieron a “estabilizadores automáticos” para aumentar el gasto público y reducir la recaudación fiscal. Como todas esas políticas fueron aplicadas de manera simultánea en diferentes países, todos los países se beneficiaron de sus respectivas medidas de estímulo y la caída del PIB y del comercio internacional, si bien fue acusada, duró relativamente poco, en especial en los países en desarrollo. Esto dio una idea del poder de las sinergias económicas y un nuevo impulso a los foros de cooperación económica internacional como el Grupo de los 20 (G-20).

Los dirigentes reunidos en la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009 alcanzaron un acuerdo formal de cooperar con miras a garantizar un crecimiento mundial fuerte, sostenible y equilibrado y reforzar los sistemas financieros nacionales e internacionales. Sin embargo, en lugar

de seguir adoptando medidas generales de estímulo para sostener una recuperación mundial aún frágil, convinieron en que las estrategias variarían según el país: los que tuvieran déficits exteriores promoverían el ahorro privado y procederían a una reducción del déficit fiscal, mientras que los países con superávit reforzarían las fuentes de crecimiento internas. Se consideró que, en principio, esto daría lugar a un reequilibrio suave que haría que la mayor demanda interna de los países con superávit permitiera a los países deficitarios aumentar sus exportaciones. En realidad, el reequilibrio ha sido solo parcial y ha ido acompañado de un debilitamiento del crecimiento mundial, principalmente porque el cambio de orientación de las políticas hacia un aumento del ahorro público en los países desarrollados deficitarios se produjo antes de que la demanda del sector privado tuviera ocasión de recuperarse. Además, los países desarrollados con superávit han adoptado escasas medidas de estímulo. En la Cumbre del G-20 celebrada en Toronto en junio de 2010 se alentó a los países miembros en desarrollo y emergentes que registraban superávits a que proporcionaran ayudas directas para estimular su demanda interna y sus importaciones, entre otras cosas mediante una apreciación de la moneda, mientras que los países miembros desarrollados con superávit debían alcanzar ese objetivo centrándose en reformas estructurales que promovieran la demanda interna. Como se ve más adelante, esas reformas no pueden dar resultados rápidos y, habida cuenta de la naturaleza de algunas de las reformas propuestas, es poco probable que impulsen la demanda.

La asimetría de los planteamientos adoptados por los países desarrollados y en desarrollo se refleja en las diferentes contribuciones de Alemania y

China, los dos principales países excedentarios en términos absolutos, al establecimiento de un nuevo equilibrio mundial. El superávit externo de Alemania solo ha disminuido ligeramente desde el estallido de la crisis, tanto en precios corrientes como en porcentaje del PIB (del 7,5% en 2007 al 5,5% estimado para 2012). Además, sus exportaciones netas contribuyeron en considerable medida al crecimiento general registrado por el país en 2010 y 2011, mientras que el consumo privado siguió siendo moderado. En cambio, el superávit por cuenta corriente de China disminuyó de su nivel máximo del 10% del PIB en 2007 a menos del 3% en 2011 y 2012, y la contribución de sus exportaciones netas al crecimiento ha sido insignificante desde 2010. Se está procediendo a un reequilibrio fundamental de la economía china, al recurrir más a la demanda interna para impulsar el crecimiento (Lemoine y Ünal, 2012). Sin embargo, las iniciativas internas encaminadas a establecer un nuevo equilibrio siguen inconclusas, ya que el consumo privado todavía debe asumir una función más importante en comparación con la inversión. Los rápidos incrementos salariales están contribuyendo al logro de este objetivo interno y promoviendo al mismo tiempo un mayor reequilibrio externo.

En la mayoría de las economías en desarrollo y en transición, la contribución de las exportaciones netas al crecimiento parece haber disminuido drásticamente desde el inicio de la crisis. Fue casi nula en el período 2010-2012 en los países en desarrollo asiáticos y africanos y pasó a ser negativa en América Latina y las economías en transición. En cambio, se elevó significativamente en la UE, donde el volumen de las exportaciones aumentó bastante más que el de las importaciones. No obstante, la contribución de las exportaciones netas de la UE solo compensó en parte los efectos negativos de la caída de la demanda interna (gráfico 1.5).

Además de la variación del volumen de las transacciones comerciales, la evolución de los precios también influyó significativamente en los desequilibrios mundiales. La reducción de esos desequilibrios en 2009 tuvo mucho que ver con la disminución de los superávits de las economías en desarrollo y en transición exportadoras de petróleo y la correspondiente reducción de los déficits de los Estados Unidos y Europa (excepto Alemania). Debido a la nueva subida del precio del petróleo desde mediados de 2009 y a la constante reducción

de los superávits de China y el Japón, los países exportadores de combustibles fueron responsables en gran medida del aumento de los desequilibrios mundiales en 2010 y 2011 (gráfico 1.6). En cierta medida, el aumento del precio del petróleo ha estado debilitando el crecimiento mundial, debido a que ese aumento repercute inmediatamente en el gasto agregado de los países importadores de combustibles, mientras que por lo general los países exportadores de combustibles no aumentan el gasto hasta después de transcurrido un tiempo. Para algunos exportadores de petróleo es razonable mantener cierto nivel de superávit en la cuenta corriente, ya que no pueden aumentar sus importaciones más allá de determinados límites sin incurrir en gastos superfluos financiados con un recurso no renovable, en detrimento de las generaciones futuras.

Las preocupaciones por los desequilibrios mundiales se han calmado en cierta medida el pasado año gracias a las considerables correcciones introducidas en algunos importantes países excedentarios (como China y el Japón) y en el mayor país deficitario (los Estados Unidos), pero persisten otros problemas conexos. Si bien la zona del euro en su conjunto está bastante equilibrada en comparación con el resto del mundo, los desequilibrios persistentes en su interior plantean considerables riesgos (recuadro 1.1). También son peligrosas las importantes tensiones relacionadas con los flujos internacionales de capitales y los tipos de cambio.

Los flujos internacionales de capital han experimentado grandes fluctuaciones, al aumentar enormemente justo antes de la crisis financiera y económica y descender significativamente (si bien con algunas excepciones) después. Las operaciones internacionales de los bancos que rinden cuentas al Banco de Pagos Internacionales (BPI) se han llevado a cabo principalmente en países desarrollados, como se refleja en la distribución de sus activos: en el primer trimestre de 2012, un 73% de los créditos bancarios internacionales habían sido suscritos por deudores de economías desarrolladas, y esa cifra se eleva al 80% si no se tienen en cuenta los centros extraterritoriales¹⁹. No obstante, las variaciones de los activos de los bancos de otras regiones, pese a ser inferiores en términos absolutos, pueden tener un importante efecto macroeconómico en estos países dado el carácter incipiente de sus mercados financieros y de divisas. Entre el primer trimestre de 2002 y

Gráfico 1.5

CRECIMIENTO REAL DEL PIB Y CONTRIBUCIONES DE LAS EXPORTACIONES NETAS Y LA DEMANDA INTERNA EN DETERMINADOS PAÍSES, 2006-2012

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir del cuadro 1.1; DAES, base de datos *National Accounts Main Aggregates*; Comisión Europea, *Annual macro-economic database (EC-AMECO)*; CEPAL, *CEPALSTAT*; base de datos de la *Economist Intelligence Unit (EIU)*; FMI, *World Economic Outlook*; y fuentes nacionales.

Nota: Los datos correspondientes a 2011 son estimaciones preliminares y los de 2012 son previsiones.

el primer trimestre de 2008, el total de los créditos bancarios internacionales aumentó un 226% hasta alcanzar los 28 billones de dólares, lo que supone un máximo histórico. Ese porcentaje fue mucho mayor en el caso de los nuevos miembros de la UE²⁰ (630%) y las economías en transición (865%); también fue sumamente elevado en España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal (casi un 400%). Entre los primeros trimestres de 2008 y 2012, los créditos internacionales disminuyeron un 16% en todo el mundo, registrándose las reducciones más acusadas en las economías desarrolladas y en transición (un 22% y un 18% respectivamente). Entre los países desarrollados, los más perjudicados fueron los países europeos, en particular España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal, donde los activos de los bancos internacionales se redujeron a la mitad. Si bien parte de esa reducción se debió a movimientos de los tipos de cambio²¹, uno de los principales factores que contribuyeron a la fragilidad de sus sistemas bancarios fue la importante reversión del flujo del crédito.

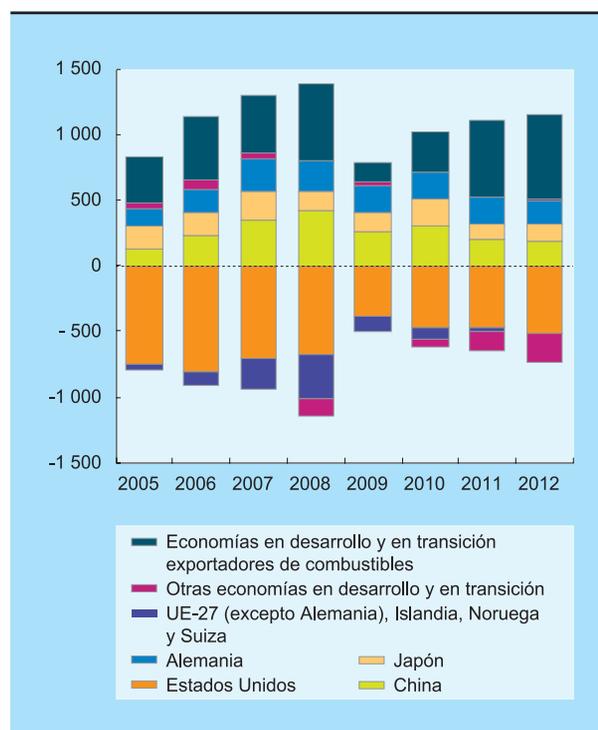
Esto contrasta con el constante aumento de los flujos de capital hacia los países en desarrollo, donde el valor de los activos de los bancos había estado aumentando y registró otra subida del 25% entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2012. En particular, en América Latina aumentaron un promedio del 30% en toda la región y un 55% en el Brasil. En el conjunto de los países en desarrollo asiáticos aumentaron un promedio del 21%, y no menos del 80% en China. Varios de estos países tienen otro tipo de problemas a causa de las entradas excesivas de capitales, que ejercen presiones alcistas sobre sus monedas. Algunos de estos países (en particular el Brasil) sostienen que la laxitud de las políticas monetarias adoptadas por los bancos centrales de las economías desarrolladas ha repercutido negativamente en su estabilidad macroeconómica y su competitividad. Esto implica una especie de “guerra de divisas” en la que los países desarrollados intentan recuperar parte de su competitividad a expensas de algunos países en desarrollo más dinámicos.

Las tensiones por los tipos de cambio se agudizaron en el primer semestre de 2011 a causa del endurecimiento de las políticas monetarias en varias economías de mercado emergentes. Su objetivo era combatir las presiones inflacionarias debidas principalmente al aumento de los precios internacionales

Gráfico 1.6

BALANZA POR CUENTA CORRIENTE EN DETERMINADOS PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES, 2005-2012

(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de DAES, 2012b; FMI, bases de datos *World Economic Outlook (WEO)* y *Balance of Payments Statistics*; y base de datos de la Economist Intelligence Unit (EIU).

Nota: Los datos de 2012 son previsiones.

de los alimentos y la energía. La subida de los tipos de interés frenó la demanda interna y, al atraer capital a corto plazo, también ejerció presión sobre la apreciación de la moneda. Esta apreciación quizás haya servido para reducir las tasas de inflación, pero a un elevado costo para el crecimiento económico. Con la desaceleración del crecimiento internacional y la disminución de los precios de los productos básicos, los objetivos de las políticas volvieron a cambiar y más que promover la estabilidad de los precios se centraron en apoyar el crecimiento. A tal efecto, varios países, como el Brasil, China, la India y Turquía, recortaron sus tipos de interés oficiales en 2011 y 2012, mientras que México mantuvo su tipo a un mínimo histórico del 4,5%. Además de recortar los tipos de interés o reducir las reservas

Recuadro 1.1**LOS DESEQUILIBRIOS COMERCIALES Y LA CRISIS DE LA ZONA DEL EURO**

Las graves divergencias intrarregionales en materia de competitividad y el consiguiente aumento de los desequilibrios regionales han sido la causa fundamental de la crisis en la zona del euro. Los miembros de la unión monetaria se comprometieron a mantener una baja tasa de inflación común, “inferior pero cercana al 2%”. Los miembros no pueden apartarse demasiado tiempo del compromiso colectivo de mantener esa tasa de inflación sin acabar socavando la unión. Dado que los salarios constituyen el principal factor determinante de los precios, la evolución de los salarios nacionales, corregida en función del crecimiento de la productividad (es decir, los costos laborales unitarios), debe mantenerse pareja para preservar la integridad de la unidad monetaria europea (Flassbeck, 2007).

En este caso, el largo período de moderación salarial vivido en el país miembro más grande, Alemania, originó diferenciales de inflación y tuvo los siguientes efectos: en Alemania provocó un estancamiento prolongado del consumo y una mayor desigualdad de los ingresos; y en el conjunto de la Unión aumentaron los desequilibrios comerciales, ya que los países con baja inflación ganaron competitividad respecto de los que registraban una elevada inflación de salarios y precios. En una unión fiscal, esos desequilibrios comerciales pueden durar mucho tiempo si los miembros excedentarios financian a los miembros deficitarios mediante transferencias fiscales. En la unión monetaria europea, los flujos de deuda privada permitían compensar financieramente los crecientes desequilibrios comerciales, ya que los bancos de los países excedentarios, que no podían ampliar sus actividades comerciales en sus mercados locales, prestaban en cambio a los clientes y consumidores de los países deficitarios (Bibow, 2007 and 2012).

Los flujos de crédito privados de los que dependía el desequilibrado crecimiento europeo se interrumpieron abruptamente cuando los acreedores comenzaron a dudar de la solvencia de sus deudores. La crisis mundial simplemente fue el detonante que hizo explotar en toda Europa las burbujas de los precios de la vivienda generados a nivel interno. El final de la bonanza de la deuda privada dio lugar a una larga serie de crisis de la deuda, ya que el sobreendeudamiento inicial de los hogares provocó crisis bancarias, que acabaron convirtiéndose en crisis de la deuda soberana. Al tratar el síntoma de las crisis de la deuda soberana prescribiendo dosis aún mayores de austeridad, las autoridades europeas ponen las cosas aún más difíciles: con unos recortes presupuestarios draconianos que empujan a los países deudores a la deflación de la deuda, el contagio en una economía regional enormemente interconectada que carece de un apoyo fiscal sólido corre el riesgo de paralizar el crecimiento regional, ya que la sostenibilidad de la deuda se convierte en una amenaza para toda la unión monetaria.

Estos problemas son atribuibles en parte a las deficiencias del diseño original de la unión monetaria: no se preveía una gestión de la demanda, y por lo general las políticas macroeconómicas proactivas no estaban bien vistas. Además, no se están coordinando las políticas de manera adecuada. Al restringir las transferencias fiscales sin impedir la aparición de desequilibrios internos en la zona que hacen indispensables esas transferencias, la unión monetaria se ha colocado ella misma en el callejón sin salida en el que se encuentra actualmente. En la actualidad, al hacer recaer de manera desproporcionada sobre los países deficitarios la carga de restablecer el equilibrio, las autoridades europeas aumentan el costo de ese nuevo equilibrio (De Grauwe, 2012). Esto último podría lograrse con mayor eficacia, y a un menor costo, si los países excedentarios de la región acordaran ajustar al alza sus salarios y precios.

Las medidas institucionales acordadas hasta ahora son inadecuadas porque no tienen por objetivo principal la recuperación del crecimiento. Si bien el anuncio de un paquete de 120.000 millones de euros para proyectos de inversión es un paso en la dirección correcta, parece insuficiente. Entre las medidas adoptadas cabe citar el establecimiento de la Facilidad Europea de Estabilidad Financiera y el Mecanismo Europeo de Estabilidad como principales instrumentos de gestión de la crisis (“cortafuegos”), además de diversas iniciativas encaminadas a mejorar la gobernanza económica en la UE y prevenir así futuras crisis (BCE, 2012). Básicamente, todas las nuevas iniciativas siguen el mismo plan. Las medidas se centran principalmente en reforzar el llamado Pacto de Estabilidad y Crecimiento y ajustar las políticas a la última versión del antiguo programa de reformas estructurales de la UE, la estrategia Europa 2000. Europa sigue ignorando las cuestiones vitales de la gestión de la demanda interna y la coordinación adecuada de las políticas para alcanzar un equilibrio interno.

obligatorias, algunos países también han adoptado políticas crediticias encaminadas a promover la demanda interna de manera más directa y efectiva, en especial la inversión. Los bancos de desarrollo y otras instituciones financieras públicas han estado desempeñando un importante papel en este sentido.

Con la bajada de los tipos de interés y quizás también la mayor aversión al riesgo por parte de los inversores financieros a causa de las tensiones financieras en la zona del euro, las inversiones de cartera en países en desarrollo disminuyeron algo en los primeros meses de 2012. No obstante, la repercusión negativa en las economías en desarrollo y en transición de las repetidas entradas masivas de capital seguidas de “interrupciones repentinas” demostró la importancia de adoptar políticas activas de gestión de capitales en el marco de una regulación macroprudencial. El acuerdo sobre las corrientes de capital alcanzado por el G-20 en octubre de 2011 reconoce expresamente la necesidad de utilizar de manera flexible las medidas de gestión de las cuentas de capital para contener los riesgos que normalmente podrían derivarse de la liberalización e integración de los mercados financieros mundiales. También sugiere que el desarrollo y la ampliación de los mercados locales de capitales y de bonos y la adopción de regulaciones y prácticas prudenciales adecuadas acabarán permitiendo a los países en desarrollo absorber y gestionar mejor las corrientes de capital volátiles. Pero, como muestran los ejemplos del Japón y Suiza, incluso los países con sistemas financieros bien desarrollados pueden verse obligados a intervenir en los mercados de divisas para impedir variaciones indeseadas de los tipos de cambio y una distorsión significativa de los precios a causa de movimientos de capitales a corto plazo. En este contexto, la intención de “ir avanzando hacia sistemas de tipos de cambio determinados por el mercado y hacerlos más flexibles, en función de los parámetros económicos fundamentales en los que se basan” (G-20, 2011) parece obviar el hecho de que los movimientos de capitales influyen mucho más en los tipos de interés que las balanzas comerciales o por cuenta corriente, y no hay motivos para creer que reflejarán “parámetros económicos fundamentales”. Se necesita la intervención pública para gestionar esas corrientes de capital y guiar los tipos de cambio reales hacia niveles sostenibles. Parece, por ejemplo, que la apreciación gradual del renminbi en valores reales, permitida por el Banco Popular de China²²,

fue preferible a una combinación de apertura de la cuenta de capital y establecimiento de un tipo de cambio flotante. Esto último probablemente habría provocado inestabilidad financiera y una brusca apreciación de la moneda, poniendo así gravemente en peligro no solo el crecimiento de China, sino también la economía mundial.

2. Margen para adoptar políticas monetarias y fiscales

El debate sobre la función y la repercusión de diversas políticas macroeconómicas en la crisis actual viene marcado por la disparidad de opiniones sobre los principales problemas que será necesario abordar en un momento dado, la disponibilidad de instrumentos para ello (es decir, el “espacio fiscal” o el “espacio monetario”) y los resultados que cabe esperar de su utilización.

La primera cuestión se refiere al diagnóstico de las causas de la crisis mundial y los principales problemas económicos que deben solucionarse para superarlas. Un diagnóstico se centra en los problemas fiscales: déficits y coeficientes deuda/PIB elevados, sobre todo en los países desarrollados. Como remedio se propone una reducción del déficit fiscal. Según esta opinión, la austeridad fiscal tranquilizará a los inversores financieros acerca de la solvencia de los deudores soberanos y así mantendrá controlados los tipos de interés y restablecerá el crédito, lo que a su vez dará lugar a una recuperación económica. Existen variantes en torno a esta corriente principal. Los observadores más optimistas se refirieron a los “brotes verdes” de 2010 para demostrar que la economía mundial era lo suficientemente fuerte como para que se pudieran retirar las medidas públicas de estímulo sin consecuencias negativas, ya que el sector privado había comenzado a gastar de nuevo de manera sostenible (FMI, 2011). Los más pesimistas aducen que los ajustes fiscales no reanudarán el crecimiento, pero permitirán ganar tiempo (es decir, impedirán un pánico financiero) para poner en marcha las reformas estructurales necesarias para salir de la crisis. En una posición intermedia se hallan quienes creen que la austeridad fiscal debe ser suficientemente fuerte en términos de sostenibilidad fiscal, pero lo bastante flexible para minimizar sus efectos adversos en el crecimiento (FMI, 2012a).

Un diagnóstico alternativo de la causa de la crisis mundial apunta al sobreendeudamiento privado y no al derroche fiscal, aunque una de sus consecuencias fuera el deterioro de la situación fiscal de las economías desarrolladas. Una característica típica de las crisis financieras es que vienen seguidas de un largo proceso de desapalancamiento, ya que tanto bancos como deudores tratan de ajustar sus balances (Koo, 2011). En el presente caso, en que la demanda privada se vio aún más limitada por la elevada tasa de desempleo, la congelación o disminución de los salarios y los “efectos de riqueza” negativos, era excesivamente optimista suponer que el sector privado ya había “tomado el relevo” y que el gasto privado sostendría la recuperación. Por lo tanto, se considera que los ajustes fiscales son contraproducentes. Al reducir aún más el crecimiento y los ingresos fiscales, probablemente ni siquiera permitirán reducir el déficit fiscal ni recuperar la confianza de los mercados financieros²³. Por lo general la confianza, en especial entre los mercados financieros, no se restablece hasta que la economía se ha recuperado.

Por todos estos motivos, la política monetaria no puede reactivar el crecimiento. El problema no es que la falta de liquidez esté limitando el crédito: los bancos centrales han dado enormes cantidades de dinero a los bancos. Por ejemplo, desde septiembre de 2008 la Reserva Federal de los Estados Unidos ha inyectado más de 2 billones de dólares en el sistema bancario triplicando sus activos totales, y en Europa el Banco Central Europeo (BCE) ha doblado sus activos a alrededor de 3 billones de euros. Pese a esto, los créditos bancarios al sector privado se estancaron en Europa y disminuyeron un 4% en los Estados Unidos entre el tercer trimestre de 2008 y el final de 2011. Los bancos no aumentan sus préstamos al sector privado porque carecen de fondos, sino porque no quieren prestar (es decir, prefieren en cambio consolidar sus balances) o porque el sector privado no solicita créditos netos (es decir, solo pide créditos para renovar las deudas que vencen) al no tener intención de aumentar el consumo o la inversión. Una vez más, los mercados crediticios se muestran propensos a actuar procíclicamente. Esto no significa que la política monetaria sea totalmente ineficaz; una contracción de la política monetaria podría empeorar considerablemente la situación actual. Por otra parte, las autoridades monetarias podrían ser más eficaces si se centraran menos en la cantidad global de dinero

emitido y más en quién debe recibir el dinero y cómo debe utilizarse. No obstante, la política monetaria ha puesto de manifiesto sus limitaciones, razón por la cual la política fiscal sigue siendo un instrumento indispensable.

En este debate de política económica hay varias cuestiones conceptuales subyacentes. El error fundamental de la ortodoxia fiscal es considerar que las finanzas públicas de un país funcionan como las finanzas privadas de una familia. Como ninguna familia puede vivir permanentemente por encima de sus posibilidades gastando más de lo que gana, se supone que hay que aplicar el mismo principio a cualquier gobierno responsable. Esta analogía induce a graves errores si se toma como guía para la formulación de buenas políticas económicas. Una familia aislada podría perfectamente lograr reducir su deuda recortando su gasto, dado que sus ingresos no se ven afectados por esos recortes. Sin embargo, un principio fundamental de las economías de mercado es que el gasto de una familia es la renta de otra. Por consiguiente, si una entidad importante o muchas familias juntas intentan reducir su deuda recortando simultáneamente el gasto, acabarán reduciendo toda la renta, incluida la suya propia.

Fue el recorte simultáneo del gasto por parte del sector privado (tanto familias como empresas) en todo el mundo el que provocó una reducción de los ingresos y del crecimiento a nivel mundial. Es poco probable que el mundo se recupere de esta reducción, a menos que los distintos agentes dejen de intentar reducir el gasto. Si no se contiene la oleada de recortes del gasto, acabará provocando una espiral descendente de ingresos y gastos. Sin embargo, no puede esperarse que un solo agente privado cambie el curso de los acontecimientos actuando de manera anticíclica; solo los gobiernos pueden contrarrestar los efectos negativos de los recortes privados en la renta.

Esto plantea la cuestión del espacio fiscal. En el *TDR 2011* se propugnó evaluar el papel de la política fiscal desde una perspectiva macroeconómica y dinámica. Se señaló que era necesario tener en cuenta el impacto de esa política en los ingresos totales y en el crecimiento del PIB y, por ende, en la propia situación presupuestaria. El espacio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas no dependen únicamente del coeficiente deuda pública/PIB y el

tamaño del actual déficit presupuestario; también hay que tener en cuenta las tasas de crecimiento y los tipos de interés. De ahí que, por su influencia sobre el PIB y el nivel de los tipos de interés, la política macroeconómica sea un factor determinante del espacio fiscal en una economía.

En la actualidad, varios gobiernos europeos se enfrentan a unos tipos de interés cada vez más elevados sobre su deuda soberana debido a que los mercados financieros consideran que sus préstamos son de alto riesgo. Esta ha sido la razón invocada para propugnar un mayor recorte fiscal. Por ejemplo, los dirigentes de la UE han aprobado una “regla de oro” que exige leyes (o incluso reformas constitucionales) que prohíban déficits fiscales estructurales superiores al 0,5% del PIB. En los Estados Unidos también hay fuertes presiones en favor de unos recortes del gasto público que podrían ser importantes y “automáticos” a partir de principios de 2013 a no ser que se llegue antes a un acuerdo político sobre la reducción del déficit fiscal.

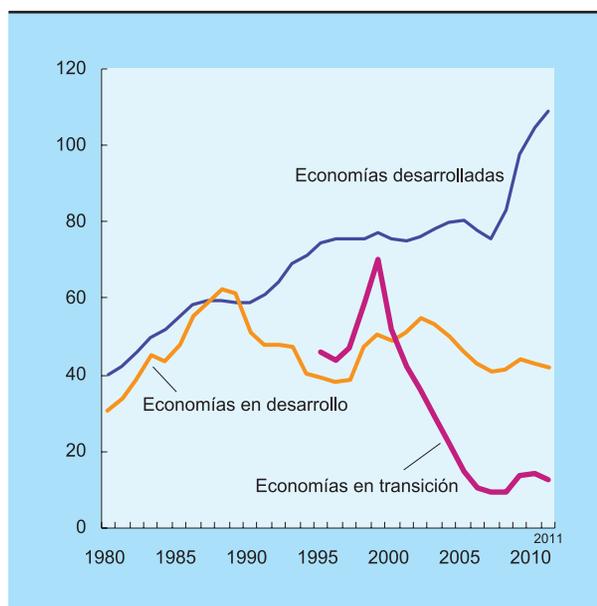
Sin embargo, lo que provoca el riesgo de insolvencia en los países de la zona del euro no es su elevado coeficiente deuda/PIB, sino más bien la falta de control soberano sobre su política monetaria. Varios países de la zona del euro tienen coeficientes deuda/PIB muy inferiores a los de los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido. La diferencia es que estos últimos no solo tienen un control soberano sobre sus políticas monetarias, sino que además sus bancos centrales pueden actuar como prestamistas de última instancia tanto para los bancos como para sus gobiernos. En la zona del euro, la solución no vendrá de un mayor recorte fiscal y el desmantelamiento del Estado de bienestar, sino de una mayor integración fiscal y financiera y un planteamiento cooperativo del reequilibrio económico (Aglietta, 2012).

Algunos de los factores que determinan el espacio fiscal (en particular las distintas tasas de crecimiento del PIB) explican las tendencias divergentes de los coeficientes deuda pública/PIB en las economías desarrolladas, en desarrollo y en transición (gráfico 1.7). Esos coeficientes permanecieron estables en las economías desarrolladas entre 1995 y 2007 y han tendido a disminuir en los países en desarrollo desde 2002 y en las economías en transición desde 1999. La crisis disparó ese coeficiente en los países desarrollados, pero no invirtió la tendencia

Gráfico 1.7

COEFICIENTE DEUDA PÚBLICA/PIB, 1980-2011

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de FMI, *Historical Public Debt Database*, *World Economic Outlook*, abril de 2012, y *Country Reports 2012 for Article IV consultations*.

a la baja en los otros grupos de países, pese a las importantes medidas de estímulo fiscal introducidas por muchos de ellos. Esto se debió en parte al costo de los rescates financieros, principalmente en los países desarrollados. Pero también a que, por lo general, las economías en desarrollo y en transición volvieron a registrar un sólido crecimiento del PIB con mucha más rapidez, lo que también impulsaba sus ingresos fiscales. En efecto, los países en desarrollo solían hacer buen uso de su espacio fiscal y algunos de ellos aplicaban importantes medidas de estímulo fiscal. A varios países en desarrollo que optaron por aplicar políticas macroeconómicas proactivas en respuesta a la crisis mundial les ha ido bastante bien (Takats, 2012). Sus programas de estímulo, que se han centrado más en impulsar el gasto público que en reducir los impuestos, han resultado muy eficaces para restablecer el crecimiento rápidamente. En consecuencia, sus finanzas públicas se han mantenido saneadas en términos generales y su espacio fiscal también se ha recuperado²⁴.

No solo puede lograrse el necesario estímulo económico modificando la cuantía del gasto público

y los impuestos, sino también su composición. Se trata de potenciar el efecto multiplicador de un determinado nivel de gasto, o de reducir el efecto contractivo de los impuestos sobre el gasto privado. Como se vio en el *TDR 2011*, lo importante para estimular la economía no es la magnitud del déficit o el superávit fiscal en sí, sino los efectos de determinados ingresos y gastos públicos en la distribución de la renta. En particular, es necesario considerar la medida en que las operaciones fiscales generan nueva demanda agregada, no solo directamente, sino también indirectamente gracias al efecto multiplicador de la nueva demanda. De hecho, en un estudio reciente del Fondo Monetario Internacional se concluye que los multiplicadores fiscales pueden ser bastante importantes en épocas de recesión, cuando “es menos viable el argumento tradicional de que se produce un desplazamiento de la inversión privada” (FMI, 2012b: 34). El FMI también concluye que el aumento del gasto aporta más estímulo que el recorte de impuestos, apartándose así de algunas de sus opiniones anteriores (FMI, 2010). Sin embargo, en lugar de recomendar el uso de esos importantes multiplicadores fiscales para invertir la tendencia hacia la recesión, el FMI recomienda adoptar un enfoque más gradual del ajuste fiscal. Con todo, es importante señalar que ahora se reconoce más el daño causado por las políticas procíclicas, así como la posibilidad de mejorar los resultados económicos mediante políticas fiscales anticíclicas.

Por lo tanto, la eficacia de las políticas monetarias y fiscales depende en gran medida de sus efectos distributivos, ya que pueden aumentar el poder adquisitivo de agentes con una elevada propensión a consumir y/o invertir. Esto es particularmente importante cuando el principal problema de una economía es la falta de demanda. También es posible tratar de obtener el mismo resultado aplicando políticas laborales y de ingresos destinadas a aumentar la participación de los grupos de renta baja y media en la distribución primaria de la renta. Una política de ingresos que genere expectativas de un aumento progresivo de la renta de los trabajadores, con unos salarios reales (en el caso de los trabajadores asalariados) que aumenten a la par que la productividad, puede ser esencial para reactivar el crecimiento del consumo.

En conclusión, en el contexto de la elevada tasa de desempleo, el actual desaplancamiento y

las presiones a la baja sobre los salarios reales, la salida de la recesión de los países golpeados por la crisis no se puede dejar únicamente en manos de las fuerzas del mercado. Las políticas públicas deben estar encaminadas a restablecer la demanda, en lugar de reducirla aún más con recortes del gasto público. A fin de reactivar la demanda agregada, el crecimiento y el empleo, los gobiernos deben combinar varios instrumentos que pueden ser más accesibles de lo que suele creerse. Como se ha argumentado en anteriores *TDR* y se analiza con más detalle en el capítulo VI del presente *Informe*, las políticas laborales y de ingresos son instrumentos legítimos que pueden combinarse con instrumentos fiscales y monetarios para intentar lograr un crecimiento incluyente y sostenible.

3. Las reformas estructurales no pueden sustituir las políticas macroeconómicas de apoyo

En términos generales, las políticas estructurales están destinadas a establecer o reformar la estructura de las instituciones y el funcionamiento de los mercados. Las medidas adoptadas pueden afectar tanto a la función del gobierno en (determinados) mercados como a la interacción de los participantes en el mercado. El desarrollo y la correspondiente transformación estructural de las economías a lo largo del tiempo requieren políticas estructurales adecuadas que optimicen la promoción y mejora del desempeño económico en términos de eficacia, estabilidad y crecimiento. Por lo tanto, la reevaluación del alcance y la forma de las políticas estructurales es un reto constante para los gobiernos de todos los países.

Las políticas estructurales en sí mismas abarcan muy diversos campos, como la regulación o liberalización de los mercados, la educación, la atención de la salud, las pensiones, los sistemas tributarios y de bienestar, las infraestructuras y la propia administración pública. Por ejemplo, desde la crisis mundial de 2008-2009, la reforma financiera ha sido una prioridad común de las políticas estructurales de muchos países en sus intentos por recuperar la estabilidad y redefinir la función económica de sus respectivos sectores financieros, así como de las iniciativas de cooperación internacional en esta esfera.

Ha habido bastantes iniciativas nacionales y mundiales para efectuar una reforma de la regulación financiera. No obstante, la nueva regulación sigue estando fragmentada y probablemente pasarán muchos años antes de que se aplique íntegramente. A nivel mundial, el acuerdo de “Basilea III” (elaborado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y aprobado en la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010) y el establecimiento de la Junta de Estabilidad Financiera (antiguo Foro sobre Estabilidad Financiera) se cuentan entre las principales iniciativas puestas en marcha en el marco de la regulación y supervisión financieras mundiales motivadas por la crisis financiera. El primero establece normas reguladoras internacionales para los bancos transnacionales (BCBS, 2010a y b), mientras que la segunda es un canal de información y una plataforma de coordinación para las autoridades financieras nacionales y los órganos normativos internacionales encargados de evaluar los puntos débiles del sistema financiero y determinar y supervisar las medidas necesarias para corregirlos. Las normas de Basilea III entrarán en vigor gradualmente y no se prevé que estén totalmente implantadas hasta enero de 2019 (BCBS, 2012). La Junta de Estabilidad Financiera, que complementa las funciones (ampliadas) de supervisión financiera del FMI, se enmarca en el nuevo enfoque adoptado tras la crisis a fin de contener los riesgos sistémicos mediante una regulación macroprudencial. Sin embargo, los principios macroprudenciales se ven socavados por presiones en favor de la libertad de circulación internacional de los capitales, aunque esta haya resultado ser una importante fuente de inestabilidad financiera en muchas economías en desarrollo y en transición.

Quedan importantes cuestiones sin resolver en vista del peligro de que las instituciones y actividades financieras puedan eludir una vez más la supervisión, en particular mediante actividades bancarias paralelas y centros extraterritoriales. Además, el tratamiento de los bancos “demasiado grandes para quebrar” puede requerir la cooperación entre autoridades fiscales nacionales y el uso de recursos financieros compartidos. No obstante, esta cuestión está resultando particularmente complicada incluso dentro de la UE, pese a su largo historial de profunda integración regional²⁵.

Queda mucho por hacer para reestructurar los sistemas financieros nacionales y mundiales a fin

de reducir los riesgos sistémicos resultantes de su insuficiente regulación y sus perversos sistemas de incentivos. También es importante reorientar sus actividades para que apoyen la economía real, en particular para que financien las inversiones productivas, la generación de empleo y el crecimiento (*TDR 2011*, cap. IV). Sin embargo, en los últimos años las reformas estructurales se han ido orientando cada vez más, en especial en las economías desarrolladas, hacia medidas de reforma que recuerdan las aplicadas en respuesta a una crisis financiera anterior, la de América Latina en los años ochenta.

La mayoría de los gobiernos de los países desarrollados y las instituciones financieras internacionales asumen que hay muy poco margen de maniobra para estimular la economía mediante políticas macroeconómicas. Existe la percepción de que la adopción de políticas monetarias más favorables podría verse limitada por el nivel extraordinariamente bajo de los tipos de interés oficiales. En el plano fiscal, los gobiernos temen que un nuevo estímulo les aparte del objetivo de reducir el déficit fiscal. Por tanto, cada vez se da más importancia a las reformas estructurales, destinadas a impulsar la competitividad y reactivar el crecimiento.

Por consiguiente, varios países desarrollados han puesto en marcha una amplia gama de reformas consistentes, entre otras cosas, en reducir la protección laboral, trasladar la negociación de los salarios al plano empresarial, ejecutar planes de privatización, liberalizar los sectores de la energía y la venta al por menor y reducir el empleo público y el gasto social. Los anuncios de privatizaciones han sido particularmente importantes en las economías de Europa Central y Oriental y en Portugal, Irlanda y Grecia. Otras economías desarrolladas también planean vender parte de sus activos de propiedad estatal. Es probable que algunas reformas de los sistemas tributarios y de bienestar repercutan negativamente en los ingresos de los hogares de renta baja y media y, por consiguiente, en la desigualdad. Por ejemplo, España, Grecia, Irlanda y Portugal han limitado el acceso a los subsidios de desempleo y su cuantía. Además, varios países de la OCDE han introducido reformas en sus sistemas de pensiones, elevando la edad de jubilación y/o reduciendo el nivel de las pensiones, así como reformas tributarias que amplían la base imponible y aumentan los impuestos indirectos, pero reducen los impuestos

personales y empresariales directos (OCDE, 2012b). Por otra parte, algunas medidas parecen tener por objeto mitigar los efectos de la crisis social, como el aumento de los recursos destinados a la formación de los trabajadores y la ampliación de los subsidios de desempleo.

Parece prestarse especial atención a la reforma del mercado de trabajo. La liberalización de unos mercados de trabajo que algunos consideran excesivamente rígidos se basa en la creencia general de que los mercados más flexibles son más eficientes. Se considera que las reformas encaminadas a reducir el costo de la mano de obra y facilitar el despido de trabajadores incentivan más la contratación de trabajadores y mejoran la competitividad general, lo que a su vez impulsa el crecimiento y aumenta las oportunidades de empleo. En el capítulo VI del presente *Informe* se analiza la razón de ser de las instituciones y normas laborales y se muestra que las llamadas “rigideces” existen por un buen motivo y no perjudican el crecimiento. Además, los razonamientos microeconómicos relativos al mercado de trabajo ignoran la dimensión macroeconómica de ese mercado y de la fijación de los salarios. Dado que la renta del trabajo es un importante factor determinante de la demanda agregada (en especial en los países desarrollados), los recortes significativos de esa remuneración frenan la actividad económica y, por lo tanto, la demanda de mano de obra. A diferencia de lo que ocurre con otros bienes y servicios, la disminución del precio de la mano de obra también reduce su demanda.

Podría propugnarse una política que busque salir de la crisis mediante el aumento de las exportaciones netas. La disminución de los salarios permite bajar los precios y, por consiguiente, hacerlos más competitivos, siempre que las variaciones de los tipos de cambio no compensen los diferenciales de inflación. Esta parece ser la política que promueven la Comisión Europea y el BCE²⁶. No obstante, los recortes salariales llevados a cabo al mismo tiempo en varios países de la misma región resultan contraproducentes cuando las demandas internas y regionales son cuantitativamente superiores a las exportaciones al resto del mundo, como ocurre en muchos países europeos afectados por la crisis.

Aparte del debate sobre los efectos a largo plazo de las reformas estructurales, también suscitan preocupación su oportunidad y su capacidad

de subsanar los problemas actuales. Dado que el principal problema de la crisis actual es la falta de demanda (Krugman, 2012), las reformas destinadas a mejorar la oferta no son las más apropiadas, en especial si debilitan aún más la demanda agregada. Por ejemplo, la mayor flexibilización de los mercados de trabajo y el incremento de la tasa de participación (objetivo específico de varios gobiernos) cuando no aumenta la demanda de mano de obra solo agravarán la situación de desempleo y reducirán aún más los salarios y la demanda interna, que es justo lo contrario de lo que hace falta. Incluso instituciones que apoyan enérgicamente ese programa de reformas estructurales advierten que puede ser “perjudicial en tiempos difíciles” (OCDE, 2012b: 20), y que los efectos de la austeridad pueden ser demasiado duros en el actual contexto de escasa demanda del sector privado y desempleo persistente (FMI, 2012d). Además, los grandes programas de privatización llevados a cabo bajo presión y en medio de una depresión económica probablemente aportarán a los gobiernos muchos menos ingresos de lo previsto.

Hasta la fecha, las reformas económicas llevadas a cabo en varios países de la OCDE no han propiciado una reactivación del crecimiento económico. De hecho, los países que han aplicado más activamente este tipo de políticas no están logrando el crecimiento del PIB, la creación de empleo y la reducción del déficit fiscal previstos (OCDE, 2012). Esto no significa que las reformas en sí mismas sean la causa principal de la recesión actual; es más probable que la crisis económica y financiera se haya considerado una justificación para llevar a cabo reformas estructurales que se pretendía introducir por otros motivos, al margen de la crisis²⁷.

En cambio, las reformas estructurales que se llevan a cabo en los países en desarrollo han tendido a crear o reforzar redes de seguridad social y a ampliar la función económica del Estado. En varios países en desarrollo, las reformas del sistema de asistencia social han ido en una dirección distinta de las de los países desarrollados; en algunos casos han consistido en una especie de “contrarreforma” de principios antes orientados a la economía de mercado. En América Latina, muchos países han revisado a fondo sus sistemas de pensiones, deshaciendo las reformas favorables al sector privado llevadas a cabo en los años ochenta y noventa y reintroduciendo la participación del Estado. Por ejemplo, Chile ha

incrementado la cobertura universal de las prestaciones no contributivas pagadas por el Gobierno; la Argentina ha recuperado el régimen de reparto público de las pensiones; y Colombia, México, el Perú y el Uruguay están introduciendo reformas similares (Arza, 2012; Kritzer, 2008; Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2010; ISSA, 2010). Estas “contrarreformas” estructurales pretenden subsanar las deficiencias observadas tras la revolución de los fondos de pensiones privados de los años ochenta y noventa, entre otras la fuerte reducción de la cobertura, las desigualdades entre los géneros, los elevados costos de administración y comercialización y las escasas prestaciones para los beneficiarios. En algunos países también permiten que el gobierno destine las pensiones o los fondos acumulados a inversiones públicas.

En la India, el Gobierno aprobó un plan de 5.000 millones de dólares para proporcionar atención médica gratuita al 50% más pobre de la población en 2012²⁸. Esta medida vino acompañada de una resolución obligaba a utilizar exclusivamente medicamentos genéricos (y no de marca), lo que no solo mejorará el acceso a la atención de salud, sino que también impulsará la industria farmacéutica nacional. En Sudáfrica, las reformas del sistema de salud en curso tienen por objeto establecer algún tipo de seguro estatal y mejorar la calidad y la cobertura de los servicios de salud del país.

En la Cumbre del G-20 celebrada en Los Cabos en junio de 2012, varias economías en desarrollo se comprometieron a reforzar o ampliar las redes de seguridad social y los programas de reducción de la pobreza. En Indonesia, por ejemplo, las medidas del Gobierno se han centrado en la asistencia social a las familias, el empoderamiento de la comunidad, la oferta de oportunidades económicas a los hogares de bajos ingresos y la atención de las necesidades básicas de la población de bajos ingresos a un costo asequible. En la Argentina el principal programa de transferencia de ingresos, la Asignación Universal por Hijo, destinada a los niños vulnerables menores de 18 años, ha alcanzado una tasa de cobertura del 85% y se amplió a las mujeres embarazadas en 2011. En el Brasil se pusieron en marcha o reforzaron varios programas destinados a erradicar la pobreza extrema y mejorar las oportunidades de las poblaciones vulnerables. Cabe citar, entre otras, la iniciativa Brasil sin Miseria, que consta de tres pilares principales: i) aumentar la renta per cápita

de los hogares pobres; ii) incrementar el acceso a los servicios públicos y la asistencia social; y iii) ampliar las oportunidades de empleo y trabajo remunerado. México ha introducido medidas para promover el empleo formal de trabajadores.

En varios países en desarrollo las reformas estructurales incluyen una mayor contribución de las políticas públicas a la promoción de la inversión y el cambio estructural. Esas medidas suelen ajustarse a objetivos de estímulo tanto de la oferta como de la demanda. Por ejemplo, el Brasil redujo recientemente la reserva obligatoria para los préstamos bancarios a la industria del automóvil y disminuyó los tipos de interés de los préstamos al consumo con objeto de ayudar tanto a los fabricantes como a los compradores de automóviles. Esta medida específica se sumó a una ampliación de las inversiones públicas en infraestructura a escala masiva, en particular proyectos de transporte y energía que pueden crear puestos de trabajo a corto plazo y al mismo tiempo impulsar la capacidad productiva a largo plazo. Otros gobiernos de importantes países en desarrollo también han aumentado su participación en el desarrollo de infraestructura para promover la actividad económica interna y aumentar la creación de empleo. En Indonesia, por ejemplo, una parte significativa del gasto público se destina al sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), mientras que en la Argentina y México se centra más en el sector de la energía. La inversión pública de Sudáfrica, que se destina principalmente al desarrollo de infraestructuras de transporte, electricidad y agua, representó el 7,1% del PIB en 2011 y está previsto que se mantenga por encima del 7% del PIB al menos durante los tres próximos años. Al mismo tiempo, el Gobierno ha reforzado sus programas de obras públicas, que garantizan oportunidades de empleo para los vulnerables y desfavorecidos. Entretanto, en la Arabia Saudita se espera que el Gobierno pueda estimular la creación de empleo facilitando el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito (G-20, 2012).

La mayor parte de estas medidas tienen un objetivo anticíclico, ya que pretenden salvaguardar el empleo y apoyar la actividad económica en tiempos difíciles. No obstante, algunas de ellas no son solo medidas provisionales que se revocarán cuando la coyuntura internacional sea más favorable. Una importante reforma estructural consiste en reformar el propio Estado (construir o restablecer el “Estado

desarrollista”), lo que también permite aplicar políticas industriales y realizar otras reformas estructurales. La ampliación de la seguridad social, los subsidios de desempleo y la cobertura de las pensiones también tiene un componente anticíclico por su efecto inmediato en la demanda, pero no hay motivos para dismantelar estas ventajas sociales cuando se reanude el crecimiento, aunque normalmente algunas de las transferencias necesarias disminuirán con la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.

En conclusión, las reformas estructurales no pueden ser el principal instrumento para salir de una

depresión económica; esa tarea debe corresponder en gran medida a políticas macroeconómicas de apoyo. Estas reformas deben calibrarse cuidadosamente en función de los objetivos sociales y la estrategia de desarrollo a largo plazo de un país. En particular, deben estar destinadas a corregir las principales deficiencias que dieron lugar a la crisis, muchas de las cuales afectan a los sistemas financieros mundiales y nacionales. Otros factores causantes de la crisis son la desigualdad de ingresos y sus factores determinantes, que se examinan en detalle en el presente *Informe*. Las reformas estructurales deben tener por objeto reducir la desigualdad, y no aumentarla como ha ocurrido frecuentemente en el pasado. ■

Notas

- 1 Al final de 2011, solo 15 de las 35 economías desarrolladas registraban un PIB por encima de los niveles máximos alcanzados entre 2007 y 2008.
- 2 El 2 de marzo de 2012, 25 miembros de la UE firmaron el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, que incluye un pacto fiscal por el que se establece que el déficit fiscal estructural no debe ser superior al 0,5 del PIB y que deberá incorporarse en la legislación nacional.
- 3 En general esos niveles máximos de los precios de los productos básicos se registraron entre enero y abril de 2011, salvo en el caso del arroz, el tabaco, las maderas tropicales y el oro, que alcanzaron esos niveles en agosto-septiembre de ese año. El último máximo registrado por el fosfato en bruto fue en enero de 2012, mientras que los precios del petróleo, el banano y la carne de vacuno llegaron a esos niveles en marzo de 2012.
- 4 Véase un análisis detallado del papel de la información y de la influencia de los inversores en productos básicos sobre los precios en *TDR 2011*, cap. V.
- 5 Citado por *Reuters*, Barclays says \$8.2 bln pulled from commodities in May, 25 de junio de 2012.
- 6 Véanse, por ejemplo, Kemp (2012); Danske Research (2012); *Reuters*, Oil posts fourth biggest daily gain on record, 29 de julio de 2012; y *Reuters*, Corn eases after rally, soy turns up ahead of USDA report, 10 de julio de 2012.
- 7 Erten y Ocampo (2012) observan cuatro superciclos en el período 1865-2010. También muestran que el precio medio de todas las categorías de productos básicos distintas del petróleo ha disminuido significativamente de un ciclo de precios al siguiente.
- 8 Mantener el impulso inversor posterior a la crisis podría generar una capacidad excesiva y préstamos improductivos. Como ha señalado Akyüz (2012), el sector inmobiliario comercial de China corre el riesgo de desplomarse y los gobiernos locales parecen tener dificultades para hacer frente al servicio de su deuda.
- 9 Por ejemplo, se prevé que la factura neta de las importaciones de cereales de los países de renta

- baja con déficit de alimentos alcance un máximo sin precedentes en 2011/2012, incluso más alto que el registrado durante la crisis alimentaria de 2008 (FAO, 2012).
- 10 La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2011) ofrece un análisis detallado de la forma en que la volatilidad de los precios de los alimentos hace que tanto los pequeños agricultores como los consumidores pobres sean cada vez más vulnerables a la pobreza. La Oficina Internacional del Trabajo (OIT, 2011) examina las consecuencias laborales y distributivas del aumento de los precios de los alimentos en los países en desarrollo y concluye que todo parece indicar que la subida de los precios de los alimentos trae consigo un efecto negativo de pobreza.
 - 11 Véase un análisis más detallado de los progresos realizados en materia de ayudas a la agricultura desde la Cumbre de L'Aquila en Action Aid, 2012, y en *The Guardian*, Rich nations risk breaking their pledges on farming aid, says anti-poverty group, 10 de julio de 2011. La FAO también ha puesto de relieve el déficit de financiación de los planes de emergencia para el Sahel y el Cuerno de África. En cuanto a la ayuda al desarrollo en general, la OCDE (2012a) señala que la ayuda recibida por los países en desarrollo de los principales donantes disminuyó casi un 3% en 2011 después de un largo ciclo de incrementos anuales.
 - 12 Véase un análisis detallado de la función de las ETN en el sector agrícola y en las industrias extractivas en UNCTAD, 2009 y 2007 respectivamente.
 - 13 Según PricewaterhouseCoopers (PWC, 2012), las 40 mayores compañías mineras del mundo registraron beneficios sin precedentes en 2011 gracias a los altos precios de los productos básicos.
 - 14 Véase más información sobre la fiebre agraria mundial en IIED, 2012.
 - 15 Véase un análisis de cómo las transacciones de tierras no han reportado beneficios a los pobres en Oxfam, 2011.
 - 16 Las directrices incluyen aspectos como la promoción de la igualdad de derechos de la mujer para acceder a la tierra, la creación de sistemas de registro transparentes que sean accesibles a los pobres de las zonas rurales, y la ayuda para el reconocimiento y la protección de los derechos informales y consuetudinarios sobre las tierras (Graziano da Silva, 2012). Las directrices pueden consultarse en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_SP_May_2012.pdf. Los principios para una inversión agrícola responsable se refieren al respeto de los derechos sobre las tierras y los recursos, el logro de la seguridad alimentaria, la transparencia, la buena gobernanza y un entorno propicio adecuado, la consulta y la participación, la inversión responsable en las agroindustrias y la sostenibilidad social y ambiental (UNCTAD, 2010).
 - 17 Véanse ejemplos de países que recientemente han estado revisando sus regímenes de explotación minera en Leon, 2012; Ernst & Young, 2012; *The Economist*, 2012a; y Australian Mining, 2012.
 - 18 Véase la presentación de los presupuestos de 2011 por el Ministro de Finanzas en: http://www.hm-treasury.gov.uk/2011budget_speech.htm.
 - 19 Véase la base de datos del BPI en: <http://www.bis.org/statistics/index.htm>.
 - 20 Se trata de los 12 países que se adhirieron a la UE después de 2004.
 - 21 Las estadísticas del BPI sobre créditos internacionales se expresan en dólares, aunque algunos créditos puedan estar expresados en otras monedas (por ejemplo en euros, en particular en Europa). Por consiguiente, la apreciación del dólar respecto del euro tras la crisis tiende a acentuar la reducción de los créditos bancarios expresados en dólares.
 - 22 En valores reales, el renmimbi se apreció desde 2005 un 20% respecto del dólar, y alrededor de un 30% sobre la base de los tipos de cambio efectivos reales.
 - 23 Agradar a los mercados ha resultado ser tarea difícil, ya que “los mercados parecen algo esquizofrénicos, piden una reducción del déficit fiscal pero reaccionan negativamente cuando esa reducción merma el crecimiento” (FMI, 2012a: xiv).
 - 24 En general, las tendencias en los países en desarrollo de renta baja son menos positivas (FMI, 2012b; UNCTAD, 2012b). El panorama general oculta el hecho de que 20 países siguen corriendo grave riesgo de verse superados por el sobreendeudamiento o ya se encuentran en esa situación (FMI, 2012c).
 - 25 La Junta de Estabilidad Financiera ha recomendado que se refuerce la supervisión y regulación de los bancos paralelos (FSB, 2011a) y también ha establecido un marco para afrontar los riesgos sistémicos y morales asociados a las instituciones financieras que se consideran “demasiado grandes para quebrar” (FSB, 2011b; véase también BCBS, 2011). La Junta de Estabilidad Financiera y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea han publicado una lista inicial de 29 entidades financieras de importancia sistémica a nivel mundial, a las que se les exigirá que amplíen su capacidad de absorción de pérdidas.
 - 26 Según Mario Draghi, Presidente del BCE. “Las reformas en estos ámbitos son particularmente importantes en los países que han sufrido pérdidas significativas de competitividad de costos y necesitan estimular la productividad y mejorar los resultados de la balanza comercial” (Comunicado preliminar, Barcelona, 3 de mayo de 2012; véase también Barroso, 2012).

- 27 Como se señaló en *The Economist* (2012b), “Es tentador achacar la crisis económica al derroche o a la insuficiente adhesión a un conjunto de principios económicos comúnmente aceptados. Algunos dirigentes parecen ansiosos por diagnosticar las crisis de manera errónea, deliberadamente o no, a fin de aprovechar la oportunidad para imponer políticas de su elección a las economías vulnerables”. La OCDE (2012b: 25) también observó que, “En general, la crisis parece haber actuado como catalizador de las reformas estructurales. En comparación con el período anterior a la crisis, por término medio se han seguido más las recomendaciones de *Going for Growth* de mejorar la productividad del trabajo y la utilización de la mano de obra. Esto último se ha logrado en parte gracias a las grandes reformas acometidas recientemente en el mercado de trabajo en el contexto de la crisis de la deuda de la zona del euro”.
- 28 Véase *Financial Times*, India to give free medicine to millions, 6 de julio de 2012.

Bibliografía

- Action Aid (2012). Pledges, principles and progress: Aid to Agriculture since L'Aquila. Available at: <http://www.actionaid.org/usa/publications/pledges-principles-and-progress-aid-agriculture-laquila>.
- AfricaFocus (2012). Africa: detour on food security. *AfricaFocus Bulletin*, 24 May.
- Aglietta M (2012). *Zone Euro, Eclatement ou Fédération*. Michalon Editions, Paris.
- Akyüz Y (2012). The staggering rise of the South? Research Paper 44, South Centre, Geneva.
- Arza C (2012). The politics of counter-reform in the Argentine pension system: Actors, political discourse and policy performance. *International Journal of Social Welfare*. Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2397.2012.00872.x/abstract>.
- Australian Mining (2012). Taxing times: A look at global mining tax regimes. 5 March. Available at: <http://www.miningaustralia.com.au/slider/taxing-times---a-look-at-global-mining-tax-regimes>.
- Barclays Capital (2012a). *Commodities Weekly*, 29 June.
- Barclays Capital (2012b). *Commodities Weekly*, 1 June.
- Barroso JMD (2012). State of the world economy and finance, and its impact on development in 2012. Speech to the United Nations General Assembly, 17 May. Available at: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/365>.
- BCBS (2010a). Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Basel, December. Available at: www.bis.org/publ/bcbs189.pdf.
- BCBS (2010b). Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring. Basel, December. Available at: www.bis.org/publ/bcbs188.htm.
- BCBS (2011). Globally systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement. Final document, November. Available at: <http://www.bis.org/publ/bcbs207.htm>.
- BCBS (2012). Report to G20 on Basel III implementation, June. Available at: <http://www.bis.org/publ/bcbs220.pdf>.
- Bibow J (2007). How the Maastricht regime fosters divergence as well as instability. In: Arestis P, Hein E and Le Heron E, eds. *Monetary Policies - Modern Approaches*. Basingstoke, Palgrave Macmillan:197-222.
- Bibow J (2012). The euro debt crisis and Germany's euro trilemma. Working Paper no. 721, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY. Available at: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_721.pdf.
- Cai F, Wang D and Zhang H (2010). Employment effectiveness of China's economic stimulus package. *China & World Economy*, 18(1): 33-46.
- Credit Suisse (2012). China: Is the commodity super-cycle over? *Securities Research & Analytics*, 19 March.
- Danske Research (2012). Commodities update: Weather premium in grains to stay elevated, 16 July.
- De Grauwe P (2012). In search of symmetry in the eurozone. CEPS Policy Brief No. 268, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- ECB (2012). Policy and institutional issues. *Annual Report*. Frankfurt.
- ECLAC (2012). Macroeconomic Report on Latin America and the Caribbean, Santiago de Chile, June.
- Ernst & Young (2012). Business risks facing mining and metals, 2011-2012.
- Erten B and Ocampo JA (2012). Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century.

- Working Paper No. 110, United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN-DESA), New York, February.
- FAO (2011). *The State of Food Insecurity in the World: How does International Price Volatility Affect Domestic Economies and Food Security?* Rome, March.
- FAO (2012). *Crop Prospects and Food Situation*. Rome, March.
- 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?* Basingstoke, Palgrave Macmillan: 43–52.
- FSB (2011a). Shadow banking: Strengthening oversight and regulation. Recommendations of the Financial Stability Board. Available at: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111027a.pdf.
- FSB (2011b). Policy measures to address systemically important financial institutions. Basel. Available at: http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_111104bb.pdf.
- G-20 (2011). Coherent conclusions for the management of capital flows drawing on country experiences, as endorsed by G20 Heads of State and Government, 3–4 November. Available at: http://www.g20-g8.com/g8-g20/root/bank_objects/0000005999-Coherent_Conclusions_on_CFM_s_postCannes.pdf.
- G-20 (2012). Policy commitments by G20 Members, Los Cabos Summit, 18–19 June. Available at: http://www.g20.org/images/stories/docs/g20/conclu/Policy_Commitments_By_G20_Members.pdf.
- Graziano da Silva J (2012). Global land deal guidelines could pave the way to world without hunger. *The Guardian*, 11 May.
- HLPE (High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition) (2011). *Land tenure and international investments in agriculture*. Rome.
- IFS (Institute for Fiscal Studies) (2012). Public spending on education in the UK to fall at fastest rate since at least 1950s. London. Available at: http://www.ifs.org.uk/pr/bn121_pr.pdf.
- IIED (International Institute for Environment and Development) (2012). *The global land rush: What the evidence reveals about scale and geography*. London, April.
- ILO (2011). *World of Work Report 2011: Making Markets Work for Jobs*. Geneva, International Labour Office.
- IMF (2010). *World Economic Outlook*. International Monetary Fund, Washington, DC, October.
- IMF (2011). *World Economic Outlook*. Washington, DC, April.
- IMF (2012a). *World Economic Outlook*. Washington, DC, April.
- IMF (2012b). *Fiscal Monitor*. Washington, DC, April.
- IMF (2012c). List of LIC DSAs for PRGT-eligible countries, 3 May. Available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/dsalist.pdf>.
- IMF (2012d). Concluding Statement of the 2012 Article IV Mission to The United States of America. Washington, DC, 3 July.
- ISSA (International Social Security Association) (2010). *Pension reform in Chile. A case of the Ministry of Finance*. Geneva.
- Kemp J (2012). Price jump does not mark shift in oil fundamentals. *Reuters, Inside Oil*, 4 July.
- Koo R (2011). The world in balance sheet recession: Causes, cure and politics, *Real-World Economic Review*, 58(58): 19–37.
- Kritzer B (2008). Chile's next generation pension reform. *Social Security Bulletin*, 68(2): 69–84.
- Krugman P (2012). *End This Depression Now!* New York, W. W. Norton and Co.
- Lemoine F and Ünal D (2012). China's strong domestic demand has reduced its trade surplus. *VoxEU*, 19 July. Available at: www.voxeu.org/article/china-s-strong-domestic-demand-has-reduced-its-trade-surplus.
- Leon P (2012). Resource nationalism by taxation: A look at key African countries. Presentation at Annual Mining Seminar on Minerals Taxation and Sustainable Development. London, Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law Policy, 26–28 June.
- Maddison A (2008). World population, GDP and GDP per capita, 1-2008 AD. Available at: <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>
- Maddison A (2008). World population, GDP and GDP per capita, 1-2008 AD. Available at: <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>.
- Mohammadian-Molina R (2012). *Investment flows in commodities markets and the relationship with prices*. Barclays Capital, London.
- OECD (2012a). *Development: Aid to developing countries falls because of global recession*. Paris, April.
- OECD (2012b). *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*. Paris, OECD Publishing.
- Oxfam (2011). *Land and power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land*. Oxford.
- PWC (2012). *Mine 2012: The Growing Disconnect*. Available at: <http://www.pwc.com/gx/en/mining/publications/mining/mine-the-growing-disconnect.jhtml>.
- Rofman R, Fajnzylber E and Herrera G (2010). Reforming the pension reforms: Argentina and Chile. *CEPAL Review*, No 101, August: 83–106.
- Takats E (2012). Countercyclical policies in emerging markets. *BIS Quarterly Review*, June: 25–31. Basel, Bank for International Settlements.
- The Economist* (2012a). Resource nationalism in Africa: Wish you were mine. 11 February.
- The Economist* (2012b). Growth: In praise of structural reform. 27 February. Available at: <http://>

- www.economist.com/blogs/freeexchange/2012/02/growth.
- UN/DESA (2012a). *World Economic Situation and Prospects 2012*. New York, United Nations.
- UN/DESA (2012b). *World Economic Situation and Prospects. Update as of mid-2012*. New York, United Nations.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, Sales No. E.05.II.D.13, 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 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, Sales No. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and development*. United Nations publication, Sales No. E.07.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*. United Nations publication, Sales No. E.09.II.D.15, New York and Geneva.
- UNCTAD (2010). Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources: A discussion note prepared by FAO, IFAD, the UNCTAD Secretariat and the World Bank Group to contribute to an ongoing global dialogue. TD/B/C.II/CRP.3. Geneva, United Nations.
- UNCTAD (2012a). *Review of Maritime Transport 2012*. Geneva (forthcoming).
- UNCTAD (2012b). Sovereign debt crisis: From relief to resolution. Policy Brief no. 3, April. Available at: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/uxiiipb2012d3_en.pdf.
- UNCTAD/WTO (2012). Short-term services trade statistics, 13 July. Available at: http://unctad.org/en/pages/news-details.aspx?OriginalVersionID=183&Sitemap_x0020_Taxonomy=Statistics;#20;#UNCTAD%20Home.
- World Bank (2012). *Global Monitoring Report 2012: Food Prices, Nutrition and the Millennium Development Goals*. Washington, DC.
- World Tourism Organization (2012). *UNWTO World Tourism Barometer*, 10. Madrid, July.

Capítulo II

DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS: CUESTIONES PRINCIPALES

A. La desigualdad de los ingresos y los mecanismos del mercado

La desigualdad económica vuelve a ser una preocupación fundamental tras la crisis mundial, pues los tres últimos decenios se han caracterizado por un aumento de las disparidades mundiales tanto en los períodos de crecimiento como en los de recesión. En ese contexto, el presente *Informe* aborda una cuestión antigua: ¿es el aumento de la desigualdad de ingresos, o una elevada disparidad, una consecuencia inevitable —o un factor necesario— del desarrollo económico?; o bien ¿es posible, e incluso deseable, reducir la desigualdad de ingresos para lograr un crecimiento más incluyente, superar las dificultades económicas actuales y crear las condiciones necesarias para un proceso de desarrollo más rápido y sostenible a largo plazo?

Las cuestiones de la igualdad y la equidad preocupan a los pensadores, los políticos y las religiones desde tiempos inmemoriales. En los debates contemporáneos se suele establecer una distinción entre la igualdad ante la ley (o igualdad formal) y la igualdad desde el punto de vista de los ingresos y de la riqueza. Esta última está sujeta a la influencia de las estructuras de la propiedad, los mecanismos del mercado, la estratificación social y los sistemas políticos, que pueden impedir que

amplios sectores de la sociedad disfruten de una verdadera igualdad de oportunidades. Si bien hay amplio acuerdo en que la igualdad ante la ley es deseable, actualmente se debate sobre qué grado de “desigualdad efectiva” puede tolerarse sin comprometer gravemente la cohesión y la confianza sociales y el funcionamiento global de una economía. En el presente *Informe*, el término igualdad se refiere principalmente a la igualdad relativa en la distribución de los ingresos y no a la igualdad absoluta de derechos civiles.

La diferencia entre igualdad formal e igualdad real parece ser particularmente marcada en las

operaciones del mercado. Por un lado, los compradores y vendedores que operan en los diferentes mercados son formalmente iguales: tienen la libertad de aceptar o rechazar una transacción a determinado precio. Por consiguiente, una transacción de mercado solo tiene lugar, teóricamente, si beneficia a ambas partes. Además, las instituciones del mercado garantizan la justicia

velando por la equivalencia de los intercambios (Habermas, 1973). Por otro lado, la desigualdad de recursos se manifiesta con mayor claridad en

Actualmente se debate sobre qué grado de “desigualdad efectiva” puede tolerarse sin comprometer la cohesión social ni el funcionamiento general de una economía.

las transacciones de mercado que en cualquier otro contexto, debido a las asimetrías entre el poder adquisitivo de los diferentes participantes. Desde un punto de vista formal, los mercados son una esfera de igualdad personal y jurídica en que todos los participantes tienen la misma libertad de comprar y vender en beneficio mutuo. En realidad, debido a las disparidades de riqueza e ingresos, las operaciones de mercado reflejan la falta de una igualdad real (o efectiva) en las posiciones de partida.

No hay nada en el mecanismo puro del mercado que tienda a reequilibrar una distribución inicial desigual de los activos y los recursos. Los agentes que disponen de mayores recursos o tienen mayor acceso al crédito (cosas que con frecuencia van aparejadas) pueden invertir, innovar y expandir la producción en mayor escala que los demás. Así pues, lo normal es que el proceso de desarrollo económico sea desequilibrado, pues algunas empresas y sectores ganan cuotas de mercado a expensas de los demás y nuevos productos y procesos de producción sustituyen a los antiguos en un proceso de “destrucción creativa” (Schumpeter, 1942/2003). En este proceso, la acumulación de capital y conocimientos (incluidos los conocimientos adquiridos con la práctica) tiende a acentuar la concentración de riqueza y poder económico.

Aunque el principio de igualdad formal es el fundamento de las interacciones sociales y económicas en la mayoría de las sociedades modernas, el consenso social sobre el grado de desigualdad que se puede aceptar como consecuencia de la acción de los mercados varía considerablemente de una sociedad a otra. Ahora bien, independientemente de las diferencias internacionales en el grado de desigualdad efectiva, el aumento paulatino de la desigualdad suscita cada vez más preocupación en muchos países, habida cuenta de sus repercusiones sociales y económicas.

La aceleración de la globalización económica y del progreso tecnológico de los 30 últimos años suele verse como uno de los principales factores de la agravación de las disparidades de ingresos entre los asalariados y los beneficiarios de rentas del capital

y entre los subgrupos comprendidos en esos agregados. Ahora bien, es importante tener presente que los factores comerciales, financieros y tecnológicos operan siempre en un marco de instituciones, reglamentos y políticas sociales y económicas. En el presente *Informe* se sostiene que, aunque la desigualdad ha aumentado en la mayoría de las regiones a partir de los años ochenta, cuando la globalización empezó a acelerarse, bajo el impulso cada vez mayor de las finanzas, no hay nada “natural” en esta evolución que obligue a la sociedad a permitirla o aceptarla. El aumento de la desigualdad tampoco hace más eficiente el funcionamiento del mercado en un mundo

en rápida evolución. Lo que es peor, un aumento significativo de la desigualdad puede generar conflictos económicos que susciten tensiones sociales y, en casos extremos, violencia política, especialmente cuando el crecimiento global de los ingresos es lento o nulo. Es por este motivo que economistas como Tinbergen (1956/1964) incluyen entre los objetivos de la política económica la necesidad de mejorar la distribución de los ingresos reales y los gastos entre los grupos sociales y los países.

La utilización de ciertos instrumentos para reducir el nivel actual de desigualdad no perjudica necesariamente la inversión y el crecimiento. Por el contrario, con políticas macroeconómicas, fiscales y laborales apropiadas se puede evitar que la desigualdad se acentúe o reducirla de modo que fomente un crecimiento más rápido de los ingresos totales y un desarrollo sostenible.

Por ejemplo, con un impuesto progresivo sobre la renta o un gravamen sobre el patrimonio, los gobiernos pueden reducir la desigualdad de ingresos sin privar a los agentes económicos de incentivos para concebir y poner en práctica nuevas ideas y proyectos. Gravar los ingresos más altos con arreglo a escalas progresivas no elimina la ventaja absoluta de los más adinerados ni los incentivos para que otros prueben nuevas ideas y asciendan en la escala de ingresos. Según estimaciones de Diamond y Sáez (2011), en los Estados Unidos la tasa impositiva marginal sobre los ingresos más altos puede llegar a situarse entre el 50% y el 70%, sin

No hay nada natural en el aumento de la desigualdad que obligue a la sociedad a permitirlo o aceptarlo y el aumento de la desigualdad tampoco hace que el funcionamiento del mercado sea más eficiente.

que se reduzcan significativamente los incentivos. Los impuestos sobre el patrimonio y la sucesión pueden incluso verse como un medio de incentivar a la generación siguiente a emprender actividades económicas que beneficien a toda la sociedad en vez de conformarse con la fortuna que han heredado. En los países ricos en recursos naturales (principalmente países en desarrollo) son fundamentales las políticas públicas destinadas a captar una importante porción de las rentas de esos recursos a fin de aprovechar las épocas de auge de los productos básicos para incrementar la renta y la demanda nacionales y generar un crecimiento de la economía que beneficie a sectores más amplios de la población, en vez de permitir que unos cuantos operadores nacionales y extranjeros, concentrados por lo general en determinados enclaves

geográficos, se queden con gran parte de las ganancias extraordinarias. Una política de ingresos, un sistema de protección social para los desempleados y demás personas en situaciones difíciles y el suministro de servicios básicos, como una buena educación para todos, son instrumentos que fortalecen el crecimiento y al mismo tiempo reducen la desigualdad.

Estas opiniones, que se apartan de la doctrina convencional de que el aumento de la desigualdad es el resultado normal del desarrollo en las economías de mercado, podrían contribuir a una nueva comprensión del funcionamiento de una economía de mercado y podrían dar lugar a un cambio de paradigma basado en una modalidad de desarrollo económico que sea a la vez más equitativa y más eficiente.

B. La desigualdad y la teoría económica

Desde siempre, los economistas tienen opiniones divergentes sobre la desigualdad. Algunos no ven en ella ningún problema y sostienen que, cuando no hay obstáculos artificiales a la movilidad social, la desigualdad simplemente es el reflejo de capacidades y decisiones diferentes. Consideran que las personas más capaces, ahorrativas y trabajadoras son las que prosperan, incluso cuando se ven inicialmente desfavorecidas por condiciones sociales adversas. En un mundo en el que los participantes en el mercado reciben una remuneración acorde con su contribución a la sociedad (su productividad marginal), la prosperidad de los “más aptos” no puede considerarse injusta y, por ende, no tiene por qué ser motivo de preocupación. Desde ese punto de vista, las estrategias de reducción de la desigualdad disminuyen la capacidad de los mecanismos del mercado de generar los resultados más eficientes posibles, porque desincentivan

Algunos economistas consideran que las políticas públicas destinadas a reducir la desigualdad de los ingresos pueden mermar la eficiencia y el crecimiento económicos.

la participación en el proceso económico, lo cual ralentiza el crecimiento económico e impide aprovechar la oportunidad de reducir la pobreza absoluta fomentando una mejora que alcance a todos los sectores (Friedman y Friedman, 1980).

Según Hayek (1960 y 1978), la distribución de los ingresos en una sociedad de mercado es el resultado de un proceso impersonal que no es gestionado ni dirigido por nadie y, como la justicia es un atributo humano, los mercados impersonales no pueden ser justos ni injustos. Una intervención del Estado para lograr mayor igualdad o justicia social tendría el efecto paradójico de producir un resultado injusto porque desvincularía la distribución de recompensas de la contribución que hace cada persona a la generación de los ingresos globales. Las autoridades públicas deben garantizar la “igualdad de oportunidades”, en

el sentido de que las normas deben ser iguales para todos, sin ventajas ni obstáculos creados o distribuidos artificialmente. La igualdad de oportunidades exige además un acceso universal a la enseñanza elemental, que debe estar a cargo de los poderes públicos, mientras que la enseñanza superior debe dejarse en manos privadas, evitando que las autoridades públicas puedan influir en las condiciones de admisión en la enseñanza superior en aras de una mayor igualdad (Hayek 1960: 384-385). En general, las autoridades que procuran fomentar una “igualdad de resultados” terminan por desalentar a las personas más capaces y alentar a las menos capaces, lo cual, según Hayek, no solo es injusto, sino que también resulta muy costoso desde un punto de vista económico.

Una concepción estructural a largo plazo de la forma en que se desarrollan las economías ha originado una percepción diferente de la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico. La contribución fundamental de Kuznets consistió en observar una relación a largo plazo entre la desigualdad de ingresos y el proceso de desarrollo, basada en los cambios sectoriales que se producen en la estructura económica: en las primeras etapas de industrialización y urbanización, la desigualdad se acentúa, pues el aumento de la productividad y de los ingresos se concentra en las ciudades y los trabajadores abandonan las zonas rurales (caracterizadas por actividades de baja productividad e ingresos bajos relativamente uniformes) para buscar ocupaciones mejor remuneradas en las zonas urbanas. En las etapas posteriores la desigualdad disminuye porque la mecanización de la agricultura y la disminución del porcentaje de la población que trabaja en el sector agrícola tienden a reducir la brecha entre las zonas rurales y las urbanas y porque los trabajadores urbanos terminan por conseguir suficiente poder social y político para reducir la desigualdad de ingresos (Kuznets, 1955; Galbraith, 2012). Según este análisis, “la larga oscilación de la desigualdad de los ingresos debe verse como parte de un proceso más amplio de crecimiento económico que está interrelacionado con movimientos análogos de otros elementos” (Kuznets, 1955: 20), sin que haya una clara relación de causalidad entre

Los economistas del desarrollo centran su interés en cómo la desigualdad de los ingresos afecta a la demanda agregada, la inversión y el crecimiento.

ellos; las variaciones del nivel de ingresos y el grado de desigualdad obedecen a cambios estructurales inherentes al proceso de desarrollo económico. Así pues, al menos en las primeras etapas del desarrollo, la desigualdad no parece impulsar ni obstaculizar el desarrollo.

Posteriormente esta opinión fue modificada por otros economistas del desarrollo que examinaron la forma en que la distribución de los ingresos podía incidir en la inversión y el crecimiento. En el modelo económico presentado por Kaldor (1957), el crecimiento del PIB estaba limitado por los recursos disponibles y no por la demanda efectiva: la acumulación de capital, la innovación y el crecimiento de la población determinaban la expansión económica. Según este modelo, la propensión al ahorro de la ciudadanía determina la tasa de acumulación de capital, pero al mismo tiempo guarda relación con la distribución de los ingresos entre

beneficios y salarios, puesto que quienes perciben beneficios suelen ahorrar una proporción más alta de sus ingresos que los asalariados. Por consiguiente, a mayor desigualdad (funcional) de los ingresos, más ahorro, más acumulación de capital y, por ende, más crecimiento económico. Kaldor no pretendía que esta fuera la base de nin-

guna recomendación de política económica, puesto que en su modelo la distribución de los ingresos era endógena, pero durante muchos años una interpretación muy difundida de su modelo fue que el crecimiento podía estimularse aumentando la parte proporcional del capital en la distribución de los ingresos (recuadro 2.1).

En los años sesenta los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se basaban en un enfoque diferente, pues sostenían que la estructura social profundamente desigual de América Latina constituía un gran obstáculo al desarrollo. Según esos estudios, la desigualdad obstaculizaba la movilidad social porque impedía el ascenso de las personas más dinámicas de la sociedad y restaba incentivos económicos para una utilización eficiente de la mano de obra, la tierra y la maquinaria¹. Además, la desigualdad generaba un consumo excesivo por parte de las clases altas que contrastaba

Recuadro 2.1

DESIGUALDAD, AHORRO E INVERSIÓN

El aumento de la desigualdad de los ingresos suele verse como un medio para incrementar la tasa de inversión, ya que los elevados ingresos de los ricos o la mayor parte proporcional de la renta total que va a parar a quienes perciben beneficios suelen incrementar el ahorro total, cualquiera que sea el nivel de ingresos. Además se supone que ese ahorro suplementario generará casi automáticamente mayor inversión. Como se analizó en anteriores números del *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* (véanse en particular el *TDR 2006*, anexo 2 del capítulo I, y el *TDR 2008*, cap. III), la teoría del ahorro y la inversión en que se sustenta esta opinión (así como las políticas correspondientes destinadas a reactivar el crecimiento y la creación de empleo), es sumamente controvertida. Cabe incluso decir que es una teoría fundamentalmente errónea porque se basa en una simple identidad que se observa *a posteriori*.

El producto nacional generado en una economía (junto con los flujos netos de capital) puede utilizarse inmediatamente (para ser consumido durante el período de producción) o en una etapa posterior. Si se utiliza en una etapa posterior, se contabiliza como ahorro o inversión de esa economía. Así pues, por definición, en cualquier economía el ahorro (nacional y extranjero) siempre es igual a la inversión.

Ahora bien, esta identidad no dice nada sobre la causalidad. Por lo tanto, es muy problemático atribuir a cualquiera de sus términos una función específica, o incluso crucial, en el proceso macroeconómico, si no se tienen en cuenta los factores que determinan esos términos. Una teoría solo tiene fundamento cuando los planes de un grupo de agentes se analizan en relación con los de otros agentes. Más concretamente, es necesario identificar las relaciones funcionales que determinan las decisiones sobre el consumo y la inversión de los diferentes agentes económicos. Al hacerlo, los ingresos reales de todos los agentes deben tratarse, no como un factor exógeno, sino como una variable influida a su vez por las decisiones de los agentes económicos acerca de sus planes de consumo e inversión, y por las decisiones de política económica y los impactos exógenos.

Como los cambios en el comportamiento de los agentes económicos de una economía son objetivamente inciertos, la determinación del consumo y la inversión es un proceso complejo y los resultados son mucho menos claros de lo que pueden parecer al considerar únicamente la identidad *a posteriori*. Si la desigualdad se acentúa, el ahorro previsto de todos los hogares en conjunto seguramente aumentará, porque la tasa de ahorro de los ricos es superior a la de los pobres. Ahora bien, en tal caso, los productores se ven inmediatamente enfrentados a una disminución de la demanda de sus productos y, por ende, a una merma de sus ganancias. En situaciones de ese tipo, lo habitual es que los productores reaccionen recortando las inversiones en nueva capacidad de producción. Por otro lado, cuando los proyectos de ahorro se basan en previsiones de los ingresos que dependen de un aumento de la inversión y, en vez de aumentar, la inversión disminuye, los ingresos agregados serán inferiores a lo previsto en un principio por los hogares al planificar su ahorro. Por consiguiente, el aumento previsto del ahorro total de los hogares puede no concretarse, puesto que los ingresos totales son menores de lo previsto cuando se proyectaron los ahorros. Además, es probable que disminuya el ahorro de las empresas (es decir los beneficios no distribuidos). La identidad *a posteriori* entre el ahorro y la inversión se verifica, pero el mecanismo que produce la igualación es la disminución inesperada de los ingresos reales, que a su vez neutraliza el aumento previsto del ahorro.

La teoría tradicional del ahorro y la inversión no tiene en cuenta este mecanismo ni el hecho de que el ahorro es una variable endógena. Dicha teoría supone que, si aumenta la tasa de ahorro de los hogares, las empresas invertirán más que antes a pesar de la disminución del consumo, contrapartida inevitable de un aumento del ahorro. En el modelo ortodoxo la economía obedece exclusivamente a las decisiones autónomas de los consumidores. El modelo supone que los empresarios son totalmente reactivos y al planificar sus inversiones nunca tienen en cuenta el deterioro de la situación real del negocio ni la disminución de los beneficios.

El consumo agregado y los incentivos para que las empresas privadas realicen inversiones en capital fijo son mayores cuando la renta nacional de un país se distribuye de manera más equitativa, porque los grupos de renta baja dedican una proporción mayor de sus ingresos al consumo que los grupos de rentas más altas. Esto es particularmente importante en situaciones en que el desempleo es elevado o va en aumento. Como dijo Keynes (1936/1973: 372-373): “mientras se mantenga el pleno empleo, el crecimiento del capital no depende en absoluto de la escasa propensión a consumir, sino, por el contrario, Esta lo retiene...” porque “... un crecimiento de la propensión habitual a consumir servirá en términos generales para aumentar al mismo tiempo el aliciente para invertir...”

con las condiciones precarias en que vivían las masas populares. La desigualdad de los ingresos no se traducían en una mayor acumulación de capital ya que el consumo ostentoso de las clases adineradas reducía el ahorro. Además, como ese consumo consistía en gran parte en productos importados y bienes producidos por sectores con gran densidad de capital, tenía muy poca incidencia en el crecimiento y el empleo internos y no sentaba las bases de un proceso de industrialización sostenible. Por consiguiente, las políticas redistributivas estatales debían procurar reducir el consumo de los grupos de mayores ingresos para incrementar el ahorro y encauzarlo hacia la acumulación de capital (Prebisch, 1963; Pinto, 1970).

Los trabajos teóricos sobre los efectos macroeconómicos de la desigualdad de los ingresos pasaron a un segundo plano a mediados de los años setenta, debido en parte al predominio de los modelos del agente representativo en las teorías macroeconómicas imperantes². Las turbulencias financieras y la crisis de la deuda que sufrieron los países en desarrollo en los años ochenta pusieron la gestión económica a corto plazo en el centro de la atención, relegando las consideraciones relativas al desarrollo a un segundo plano. Sin embargo, a principios de los años noventa, se reavivó el interés por la relación entre la desigualdad y el desarrollo. El contraste entre el rápido crecimiento de algunas economías asiáticas y la “década perdida” para el desarrollo de América Latina suscitó una serie de interrogantes sobre la divergencia de esas modalidades de crecimiento. El grado relativamente bajo de desigualdad en Asia Oriental contrastaba con la desigualdad tradicionalmente elevada en América Latina, agravada por la crisis de la deuda y las políticas adoptadas para afrontarla. Según algunos autores, ese factor explica en gran parte las grandes diferencias en el desarrollo de estas regiones (véanse por ejemplo Fajnzylber, 1989; CEPAL, 1990).

Según trabajos teóricos recientes existe una correlación negativa entre la desigualdad de los ingresos y el crecimiento económico.

Una elevada desigualdad puede frenar la demanda agregada, privar a muchas personas del acceso a la educación y el crédito y provocar disturbios sociales, en perjuicio de la inversión productiva y el crecimiento.

A principios de los años noventa ese interés renovado por la relación entre el crecimiento y la distribución de los ingresos quedó reflejado en una serie de trabajos teóricos, que identificaron cuatro vías por las que las disparidades de ingresos pueden tener efectos negativos en el crecimiento económico. La primera vía es la repercusión de la desigualdad en el nivel y la composición de la demanda agregada. La segunda tiene que ver con la relación entre la desigualdad y la inestabilidad sociopolítica. La tercera se refiere a las consecuencias de un elevado grado de desigualdad desde el punto de vista de la economía política. Por último, la cuarta vía por la que la desigualdad influye en el crecimiento de la producción está relacionada con la imperfección de los mercados de capitales y con la inversión en educación.

Con respecto a la primera vía antes mencionada, se sostiene que, como los empresarios adoptan decisiones sobre inversión y contratación basándose en previsiones de la demanda futura de sus productos, un aumento de los salarios (y una menor desigualdad) puede estimular la inversión, el empleo y el crecimiento económico pues hace prever una mayor demanda. Murphy, Shleifer y Vishny (1989a y b) formalizan la intuición de Rosenstein-Rodan (1943) de que la creación simultánea de muchas industrias puede ser rentable incluso en una situación en que ninguna de ellas lo sería por separado. Esos autores demuestran que para que se dé este “fuerte empujón” es preciso que las nuevas industrias paguen salarios superiores a los del sector tradicional. Con salarios inferiores la industrialización simultánea no sería rentable por falta de demanda agregada. Según su modelo, los ricos desean bienes de alta calidad, cuya producción deja poco margen a un aumento de la productividad; en cambio, la demanda de la clase media consiste en bienes estándar producidos en gran escala, y su fabricación es la que permite mayores aumentos de productividad. Así pues, una reducción de la

desigualdad de los ingresos tiene efectos positivos en el crecimiento económico porque provoca un aumento de la demanda de productos que fomentan el crecimiento.

Según otra serie de argumentos (la segunda vía mencionada anteriormente), aunque una elevada desigualdad de ingresos no tiene un efecto adverso directo en el crecimiento económico, sí tiene un efecto indirecto, debido a las consecuencias sociales y políticas de la desigualdad. Por ejemplo, una gran desigualdad puede causar disturbios sociales y aumentar las tasas de delincuencia, lo cual crea incertidumbre para los inversores, erosiona los derechos de propiedad, eleva los costos de transacción y seguridad y reduce el crecimiento (Venieris y Gupta, 1986; Benhabib y Rustichini, 1996; Grossman y Kim, 1996; Bourguignon, 1998).

La tercera vía es objeto de examen en diferentes modelos que en la economía política establecen un vínculo entre desigualdad y crecimiento. Los modelos de Alesina y Rodrik (1994) y Persson y Tabellini (1994) apuntan a que una gran desigualdad en la distribución de los ingresos primarios (es decir la distribución de los ingresos resultantes exclusivamente del funcionamiento de los mercados) obstaculiza el crecimiento. Según esos modelos, en las sociedades menos igualitarias una mayoría de la población aspira a una mayor redistribución y las políticas redistributivas frenan el crecimiento porque crean distorsiones económicas. En particular, los impuestos sobre el capital provocan una disminución de la inversión privada y el crecimiento. Otro grupo de modelos (Bénabou, 2000, 2002; Saint-Paul y Verdier, 1996; Perotti, 1996; Bartels, 2008) también llega a la conclusión de que a mayor desigualdad menor crecimiento, pero con mecanismos opuestos. Esos modelos suponen una correlación positiva entre redistribución y crecimiento. Según ellos el votante decisivo (es decir el votante cuyas preferencias pueden cambiar de una elección a otra y que, cuando actúa en grupo, puede desempeñar un papel determinante) suele ser más rico que el votante mediano y, por lo tanto, no se beneficiaría de las políticas redistributivas. Así pues, en las sociedades menos igualitarias, caracterizadas por una escasa participación de los pobres y/o una influencia desproporcionada de los más ricos en las elecciones, se observa un nivel insuficiente de políticas redistributivas que fomenten el crecimiento.

La cuarta vía está centrada en la relación entre la desigualdad de los ingresos, la imperfección de los mercados de capitales y la inversión en la educación. Los modelos que destacan las interacciones entre la desigualdad de los ingresos, la imperfección de los mercados de capitales y las decisiones de inversión indican que esa imperfección se origina en la aversión al riesgo y el riesgo moral. Según estos modelos la desigualdad frena el crecimiento porque impide que determinados agentes inviertan en capital físico y/o humano (Banerjee y Newman, 1991). Galor y Zeira (1993) postulan que el acceso a la educación es costoso y que incluso los pobres deben pagar un costo fijo mínimo por la educación (posiblemente el costo de oportunidad de no hacer trabajar a sus hijos). Demuestran que los costos fijos de la educación crean una desigualdad persistente pues los hogares pobres se ven atrapados en el círculo vicioso de la pobreza³. Galor y Moav (2004) examinan los efectos dinámicos de la desigualdad de los ingresos en el crecimiento económico. En su modelo, la desigualdad puede favorecer el crecimiento si la acumulación de capital físico es el principal motor del desarrollo económico, si dicha acumulación depende del ahorro y si las personas de rentas altas tienen una mayor propensión marginal al ahorro. Por el contrario, la desigualdad puede frenar el crecimiento económico si el capital humano es el principal motor de ese crecimiento porque las restricciones al crédito pueden limitar la acumulación total de capital humano. La conclusión de esta teoría es que los modelos que insisten en los efectos positivos de la desigualdad sobre el ahorro eran un reflejo fiel de la realidad en las etapas iniciales de la industrialización pero ya no son válidos para las economías desarrolladas de hoy. Por último, también en el modelo de “mercados de capitales imperfectos” de Aghion, Caroli y García-Peñalosa (1999), una elevada desigualdad tiene un efecto negativo directo en el crecimiento. Según ellos la desigualdad ralentiza la formación de capital humano, porque los ricos suelen limitar sus inversiones a actividades de rentabilidad relativamente baja, mientras que los pobres, aunque tengan proyectos muy rentables, no pueden invertir más de lo que permiten sus limitados recursos ya que no tienen acceso al crédito debido a las imperfecciones del mercado de capitales.

Hasta hace poco, esos trabajos teóricos no siempre captaban la atención de los responsables de las políticas económicas, especialmente en los

años noventa (hasta 1997), en que el crecimiento económico aumentó en varias regiones, a excepción de África y las economías en transición. En varios países, el crecimiento parecía ser compatible con una creciente desigualdad y era frecuente que se adoptaran políticas de creación de redes de protección para aquellos que se quedaban al margen de los beneficios del crecimiento. Sin embargo, algunas organizaciones internacionales que tenían una perspectiva histórica más amplia se mostraban menos optimistas. La UNCTAD (*TDR 1997*) señaló que desde principios de los años ochenta se observaban un aumento de la desigualdad y una ralentización del crecimiento, que se estaban convirtiendo en características permanentes de la economía mundial. También advirtió que ello podía tener consecuencias políticas que podían hacer peligrar varios de los beneficios de la integración mundial. Por la misma época, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES, 1998) destacó las insuficiencias y la fragilidad del crecimiento económico en América Latina, debidas en

parte a su limitado impacto social y su incapacidad de reducir la desigualdad de ingresos. El Instituto observó asimismo que las políticas sociales compensatorias no habían logrado contener el ensanchamiento de las brechas sociales y económicas y que era preciso reorientar las políticas económicas.

El Banco Mundial (2006) también analizó las consecuencias socioeconómicas negativas que podía acarrear un grado elevado de desigualdad. Observó que la distribución de la riqueza y del poder influía en la asignación de las oportunidades de inversión en modos que solían resultar socialmente indeseables porque “un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos sociales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tienen más influencia. Esas instituciones poco equitativas pueden acarrear costos económicos... [y] la desigualdad de oportunidades que se produce supone un desperdicio y es perjudicial para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2006: 2-3).

C. Algunos datos empíricos sobre la desigualdad, el empleo y el crecimiento

La mayor parte de la bibliografía reciente examinada en la sección B ofrece análisis empíricos de la relación entre desigualdad y crecimiento que, como se explica en la presente sección, por lo general señalan una correlación negativa entre los dos. Esto coincide con algunos hechos estilizados básicos que se analizan en los capítulos siguientes del presente *Informe*. En los decenios inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial se observó en los países industrializados, y también en muchos países en desarrollo, un vigoroso crecimiento acompañado de un nivel de desigualdad bajo o en disminución. En los tres últimos decenios, en cambio, la desigualdad de los ingresos ha aumentado drásticamente, particularmente en los países desarrollados, y ha alcanzado niveles no vistos desde los años veinte (este aspecto se examina

en el capítulo III). Esto coincidió con una ralentización del crecimiento mundial y un aumento de los desequilibrios a nivel nacional e internacional, lo cual terminó por desencadenar la crisis financiera mundial que estalló a fines de 2008.

Los estudios empíricos recientes sobre la relación entre la desigualdad y el crecimiento pueden dividirse en tres grupos. Los del primer grupo se basan en datos transnacionales para analizar la relación a largo plazo entre desigualdad y crecimiento, los del segundo grupo en datos longitudinales (también transnacionales) para estudiar la relación a mediano plazo entre esos dos parámetros y el tercero estudia esta relación centrándose en datos transversales y longitudinales relativos a los diferentes estados de los Estados Unidos.

Entre los estudios del primer grupo, Persson y Tabellini (1994) y Alesina y Rodrik (1994) comprueban las ecuaciones de forma reducida de sus modelos y demuestran que existe una relación empírica negativa entre la distribución de los ingresos y el crecimiento. Easterly (2007) utiliza un método de variables instrumentales para demostrar que la desigualdad de los ingresos tiene un efecto negativo en el desarrollo económico. Perotti (1996) intenta establecer una distinción entre las diferentes vías teóricas examinadas más arriba. Sus resultados principales pueden resumirse en la forma siguiente: i) existe una clara relación negativa entre la desigualdad de los ingresos y el crecimiento; ii) no hay pruebas de que la relación entre la desigualdad y el crecimiento sea mayor en las democracias; iii) las estimaciones estructurales sustentan la hipótesis de que la desigualdad obstaculiza el crecimiento porque causa inestabilidad sociopolítica y porque influye en la educación y en las decisiones relativas a la procreación⁴; y iv) no hay pruebas que corroboren el argumento de economía política de que la desigualdad crea un mayor grado de redistribución, que a su vez provoca una disminución del crecimiento. Por el contrario, Perotti encuentra una correlación positiva entre redistribución y crecimiento.

El segundo grupo de estudios comprende los de Li y Zou (1998) y Forbes (2000), que consideran períodos de crecimiento quinquenales para mostrar que los análisis de regresión de los factores propios de cada país arrojan una relación positiva entre desigualdad y crecimiento. Estos resultados parecen contradecir las conclusiones de los modelos teóricos analizados más arriba. Ahora bien, se basan en métodos empíricos que presentan por lo menos dos problemas. En primer lugar, mientras la mayoría de los modelos teóricos se centran en la relación entre desigualdad y crecimiento a largo plazo, estos estudios analizan el vínculo entre la desigualdad y el crecimiento a mediano o corto plazo. El segundo problema (que también afecta a los análisis de regresión de datos transnacionales antes mencionados) tiene que ver con el hecho de que la estructura lineal impuesta a las regresiones estándar de crecimiento puede sesgar los resultados. Al referirse a estas cuestiones, Banerjee y Duflo (2003) observan que existe una correlación negativa entre las variaciones de la desigualdad (en cualquier dirección) y el crecimiento y que la desigualdad pasada también está en correlación negativa con el crecimiento.

Según el tercer grupo de estudios no hay relación clara entre las diferentes mediciones de la desigualdad de los ingresos y el crecimiento económico en los distintos estados de los Estados Unidos. Por ejemplo, Partridge (1997) encuentra una relación negativa entre desigualdad y crecimiento cuando la desigualdad se mide utilizando la parte proporcional del tercer quintil en la distribución de los ingresos y una relación positiva cuando la desigualdad se mide utilizando el coeficiente de Gini. Por su parte, Panizza (2002) muestra que existe una relación negativa, aunque no muy marcada, entre la desigualdad de ingresos a nivel de estado y el crecimiento económico en los Estados Unidos.

Aunque no siempre son concluyentes y algunas veces se basan en hipótesis opuestas, los trabajos empíricos y analíticos recientes examinados en el presente *Informe* muestran una correlación negativa entre desigualdad y crecimiento. Este consenso académico cada vez más general es coherente con el hecho estilizado ya mencionado, a saber, que en muchos países el crecimiento económico fue vigoroso en los decenios de la posguerra, en que la desigualdad era relativamente baja o estaba disminuyendo, y se debilitó considerablemente desde los años ochenta, período en que la desigualdad ha ido en aumento. En el grupo de los países desarrollados la proporción del PIB correspondiente a la remuneración del trabajo (al costo de los factores) ha caído a su nivel más bajo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de que el desempleo abierto ha alcanzado su nivel más alto en el mismo período.

Como puede verse en los capítulos siguientes del presente *Informe*, en los tres últimos decenios las políticas macroeconómicas y las modificaciones realizadas en los acuerdos institucionales con arreglo al nuevo paradigma de “flexibilidad del mercado laboral” han desempeñado un papel clave en el aumento de la desigualdad, contribuyendo así a la incubación de la crisis mundial. El mercado laboral y las políticas fiscales han exacerbado la desigualdad de los ingresos, ya que han hecho que la carga de la adaptación a la globalización y al progreso tecnológico recaiga en los asalariados y en los grupos de rentas medias y bajas. En los Estados Unidos, por ejemplo, los recortes fiscales han favorecido a los ricos, que actualmente disfrutan de las tasas impositivas más bajas de la historia del país. Se ha observado que la reducción del impuesto progresivo en los años 2000

no generó mayor crecimiento ni más empleo que en el decenio anterior, siendo así que las tasas impositivas sobre los ingresos más altos habían aumentado a principios de los años noventa (Krueger, 2012).

Además, según varios análisis recientes, algunas de las causas principales de la crisis financiera

mundial, entre ellas el sobreendeudamiento de los particulares y el predominio de un sector financiero no regulado con respecto al sector real de la economía, están relacionadas con el aumento de la desigualdad de los ingresos⁵. En particular, el aumento de la relación entre la deuda y los ingresos privados en algunos países desarrollados, especialmente en los Estados Unidos, se ha atribuido en parte al estancamiento de los salarios reales y la consiguiente reducción

del poder adquisitivo de los hogares. En tal situación, para aumentar sus gastos, o por lo menos mantenerlos, los hogares no tenían otra opción que endeudarse. Ese endeudamiento estimuló a su vez las actividades y las ganancias del sector financiero, lo cual tuvo como resultado una mayor concentración de la riqueza y de la renta. La burbuja del crédito así creada terminó por estallar con la crisis de las hipotecas de alto riesgo que desencadenó la crisis económica mundial.

El predominio del sector financiero en la economía se refleja en la remuneración de los ejecutivos de las empresas, sus directivos y los agentes financieros. Los salarios exorbitantes de este sector son los principales responsables de las enormes diferencias entre los grupos de rentas más altas y los demás. En ese sector suelen incluirse en la remuneración acciones u opciones de compra de acciones, lo cual crea incentivos perversos e induce a asumir riesgos excesivos. En ese contexto, los cambios en el

comportamiento de las empresas que han acompañado a la globalización impulsada por las finanzas han privilegiado las ganancias a corto plazo y los dividendos de los accionistas, dejando que la mayor

carga de la adaptación a las perturbaciones económicas recaiga principalmente en los asalariados.

Si bien la desigualdad creciente ha sido uno de los factores causantes de la crisis financiera, la posterior recesión mundial y las políticas ideadas para afrontarla también han incidido significativamente

en la desigualdad de los ingresos (UNCTAD, 2012). Las consecuencias sociales de la crisis económica y financiera son los niveles récord de desempleo alcanzadas en muchos países así como la agravación de la pobreza y la desigualdad. En los países desarrollados, particularmente en Europa, la mayoría de las medidas propuestas para superar la crisis actual, como los recortes de los salarios y los servicios sociales, tenderían a acentuar la desigualdad. Los

recortes del gasto público consisten principalmente en la reducción de los gastos sociales en educación, salud, pensiones y servicios y transferencias sociales, así como en la reducción de los salarios y el empleo en el sector público. Suponen además una disminución de la inversión pública, lo cual repercute negativamente en el empleo y en la inversión privada. Cuando la austeridad fiscal eleva los tipos impositivos, suelen aumentar los impuestos indirectos —regresivos— y no los impuestos progresivos sobre el patrimonio y los ingresos más altos. Por consiguiente, la austeridad fiscal suele tener efectos distributivos negativos, pues provoca una reducción de los ingresos disponibles de los grupos de rentas más bajas y, puesto que estos son precisamente los

grupos con mayor propensión al consumo, se acentúa la presión a la baja sobre la demanda agregada.

La crisis ha tenido consecuencias sociales nefastas para el empleo, particularmente de los jóvenes. Para volver al nivel de empleo anterior a la crisis y

absorber a la mano de obra recién llegada al mercado de trabajo, se estima que habría que eliminar un déficit de empleo que en 2011 se estimó en 48 millones de puestos de trabajo (DAES, 2012)⁶. Además de la

La concentración excesiva de renta fue uno de los factores desencadenantes de la crisis mundial pues creó incentivos perversos para los grupos de mayores ingresos y provocó el sobreendeudamiento de los demás grupos de ingresos.

Los países en desarrollo deben basarse cada vez más en los mercados nacionales y el comercio Sur-Sur...

pérdida inmediata de ingresos salariales, a largo plazo las tasas elevadas de desempleo tienden a debilitar el poder de negociación de los trabajadores, con los consiguientes graves perjuicios para los salarios y las condiciones laborales. También provocan la pérdida de cualificaciones y una reducción de las posibilidades de empleo. Además, los estratos más pobres e intermedios de la población son los que más probabilidades tienen de sufrir una pérdida significativa de activos como la vivienda y los ahorros, al tiempo que su acceso a los servicios sociales básicos se va reduciendo. La OIT (2012b) ha demostrado de forma convincente de qué manera la crisis ha acentuado las desigualdades en Europa.

A diferencia de lo ocurrido en la mayor parte de los países desarrollados y las economías en transición, en el último decenio varios países en desarrollo han registrado mejoras significativas en la distribución de los ingresos. Esas mejoras son, en gran medida, el resultado de políticas fiscales redistributivas y políticas de ingresos que vinculan las subidas salariales a los aumentos de la productividad. El descenso de la desigualdad observado en América

... pero el tamaño y la composición de los mercados nacionales y regionales dependen en gran medida de la distribución de los ingresos.

Latina en los años 2000 es prueba de la eficacia de esas políticas destinadas a mejorar la distribución de los ingresos. Con todo, en términos absolutos, la desigualdad suele ser mucho mayor en los países en desarrollo que en los países desarrollados.

Las políticas restrictivas y el aumento de la desigualdad en los países desarrollados no solo son perjudiciales para las actividades económicas nacionales, sino que también tienen repercusiones negativas en otros países. En el contexto actual, caracterizado por un crecimiento lento de los países desarrollados, ha quedado claro que el crecimiento de los países en desarrollo ya no podrá sustentarse en las exportaciones en la misma medida que antes y que esos países deberán basarse cada vez más en los mercados nacionales y el comercio Sur-Sur (*TDR 2010*). Pero el tamaño y la composición de esos mercados dependen en gran medida de la distribución de los ingresos. Por consiguiente, será necesario que esos países sigan reduciendo las disparidades de ingresos y encuentren el equilibrio adecuado entre la demanda externa y la interna.

D. De cara al futuro

La brecha entre la igualdad formal y la igualdad real de oportunidades tiene profundas raíces económicas y consecuencias económicas de gran alcance. Cuando la desigualdad empieza en la cuna, la movilidad social no es suficiente para corregirla. La desigualdad suele transmitirse de generación en generación y por lo general se agrava, a consecuencia de las disparidades en el acceso a la educación y la atención sanitaria y la inercia de las estructuras de poder existentes en los diferentes grupos de la sociedad. Para alcanzar una igualdad de oportunidades

efectiva no basta con eliminar los obstáculos jurídicos a la movilidad social, como los que existían en épocas feudales. Es preciso que todos los grupos sociales tengan acceso a un nivel mínimo aceptable de condiciones de vida y a servicios públicos adecuados, como la educación y la salud; de lo contrario, la igualdad formal es poco más que una cáscara vacía. Como dijo Anatole France (1894/2007: 75), la “majestuosa igualdad de la ley prohíbe tanto a los ricos como a los pobres dormir bajo los puentes, mendigar en las calles y robar pan”. En la práctica,

la ausencia de igualdad de oportunidades entraña un enorme desperdicio de posibilidades de desarrollo, puesto que un amplio sector de la población queda excluido de las actividades productivas modernas y del consumo, lo cual incide negativamente en el potencial de creación de valor añadido y en el desarrollo de mercados nacionales fuertes.

Cuanto mayor es la desigualdad más difícil es separar resultados y oportunidades. Los resultados determinan las oportunidades mediante el acceso a la salud, la educación y la influencia. Esto no solo se refiere a las oportunidades de los grupos de menores ingresos, también se refiere a la distribución de las ganancias (es decir entre las rentas y los beneficios empresariales y entre los sectores y empresas que innovan y los que están en declive). La medida en que los beneficios alimentan la inversión y la dinámica general de la economía repercute en la creación de empleos.

La desigualdad, el crecimiento y el cambio estructural interactúan de diferentes maneras, como se verá en los capítulos siguientes. Por consiguiente, es necesario examinar en qué medida —y de qué modo— una reducción de la desigualdad y un mayor grado de inclusión pueden dar lugar a un proceso de crecimiento vigoroso y sostenido. En vista de la persistencia del impacto de la crisis financiera mundial y los efectos distributivos negativos de las políticas fiscales y salariales que se aplican hoy en día en muchos países desarrollados, es urgente replantear el enfoque político de la desigualdad. Es esencial que en los países en desarrollo haya una mayor participación de los trabajadores de todos los sectores en el crecimiento general de la productividad y mayor protección social para los pobres, no solo para aliviar la pobreza, sino también para reforzar la dinámica de los mercados internos.

El análisis de la relación entre la desigualdad, el crecimiento y el desarrollo es una tarea compleja porque la desigualdad tiene muchas dimensiones. Las dificultades de medición de la desigualdad y acceso a los datos complican la tarea. El presente

Informe se centra principalmente en la desigualdad de los ingresos dentro de los países. Sin embargo, cabe destacar que la desigualdad entre países sigue siendo motivo de profunda preocupación, pues la desigualdad mundial es resultado tanto de la desigualdad tanto en el plano nacional como en el internacional. De hecho la diferencia de ingresos entre los países es el principal determinante de la desigualdad mundial de los ingresos. Si la distribución de los ingresos dentro de un país es estable, una reducción de la brecha entre el PIB *per capita* de los diferentes países reducirá la desigualdad mundial de los ingresos y viceversa. Así pues, es esencial no cejar en los esfuerzos que se vienen realizando a nivel nacional e internacional para incrementar el PIB *per capita* en los países en desarrollo y ayudarles a colmar la brecha que los separa de los países más avanzados.

En el capítulo III del presente *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo* se presentan algunos datos empíricos sobre la magnitud y la evolución de la desigualdad. El *Informe* se centra en la desigualdad de los ingresos dentro de los países, aunque también examina la evolución de la desigualdad a nivel mundial. Se recomienda que los responsables políticos luchen contra la desigualdad dentro de sus países respectivos con políticas destinadas a reducir las disparidades de ingresos, reducción que tendrá a su vez repercusiones sociales y económicas más amplias. En ese capítulo también se examinan brevemente otros aspectos de la desigualdad, relativos al género, el acceso a la educación y la distribución de la riqueza. Esas consideraciones también son pertinentes desde el punto de vista de la distribución de los ingresos y exigen la adopción de medidas específicas.

En el capítulo IV se analizan los elementos que, según la opinión más difundida, son las principales causas estructurales de la evolución reciente de la distribución de los ingresos, a saber, el comercio, el progreso tecnológico y la globalización impulsada por las finanzas. Se sostiene que los impactos de la globalización y el progreso tecnológico en la distribución interna de los ingresos no son necesariamente uniformes. Antes bien, dependen de las condiciones

En vista de la persistencia del impacto de la crisis financiera mundial y los efectos distributivos negativos de las medidas adoptadas, es urgente replantear el enfoque político de la desigualdad.

iniciales y de la forma en que las políticas macroeconómicas, financieras y laborales interactúan con las fuerzas de la globalización y el desarrollo tecnológico. Las transformaciones estructurales no crean necesariamente mayor desigualdad si se adoptan las políticas laborales, salariales y de ingresos adecuadas. Esta cuestión se analiza con mayor detalle en los capítulos V y VI del presente *Informe*.

En el capítulo V se examina la forma en que la distribución de los ingresos ha sido y puede ser modificada por políticas públicas proactivas, mediante, entre otras cosas, la utilización de instrumentos fiscales orientados a la redistribución de la renta. Se sostiene que la utilización de dichos instrumentos no reduce necesariamente los incentivos a la inversión en capital fijo, la innovación y la adquisición de nuevas técnicas y conocimientos. Por el contrario, es probable que la reducción de la desigualdad que se logre con dichos instrumentos acelere más el crecimiento y la creación de empleo que las políticas pasadas de tributación menos progresiva y reducción de las transferencias sociales, cuya finalidad era eliminar las distorsiones en el funcionamiento del mercado.

Por último, en el capítulo VI se analiza la forma en que las instituciones y políticas laborales, junto con un marco macroeconómico apropiado, pueden hacer frente a los desafíos actuales y propiciar al mismo tiempo un crecimiento sostenido y un desarrollo más incluyente. Se empieza afirmando que un crecimiento lento acentúa considerablemente la desigualdad porque da lugar a tasas de desempleo elevadas o en aumento. El desempleo incrementa la desigualdad, no solo por la pérdida de ingresos que sufren los desempleados, sino sobre todo porque debilita el poder de negociación de los trabajadores. Se sostiene en este capítulo que el paradigma de la flexibilidad del mercado laboral no solo no ha logrado reducir el desempleo sino que en muchos casos lo ha exacerbado, ya que los desempleados suelen estar dispuestos a aceptar salarios más bajos. Se afirma que el modelo económico que sustenta este paradigma es fundamentalmente erróneo y se propone otro enfoque, basado en el reconocimiento de que al vincular los aumentos salariales al crecimiento de la productividad se evita el aumento de la desigualdad y se contribuye al proceso de crecimiento económico y de creación de empleo en una economía dinámica. ■

Notas

- 1 Por ejemplo, Prebisch (1963) consideraba que la desigualdad extrema en la propiedad de las tierras agrícolas impedía la utilización de técnicas modernas de producción intensiva porque las grandes propiedades obtenían cuantiosas rentas incluso sin recurrir a ese tipo de producción y las unidades muy pequeñas, debido a su extrema pobreza, no podían costearse el uso de técnicas modernas.
- 2 Estos modelos se basan en el supuesto de que la economía en su conjunto se comporta como una unidad económica individual: el “agente representativo”. Debido a la forma en que están contruidos, estos modelos no contemplan la consideración de cuestiones distributivas entre varios agentes o grupos de agentes.
- 3 Sin embargo, este modelo no siempre llega a la conclusión de que la desigualdad perjudica al

crecimiento. Si concurren determinados parámetros y condiciones iniciales, la desigualdad permite que determinados agentes inviertan en la educación, mientras que con una distribución plenamente igualitaria, la renta media *per capita* es inferior al costo fijo de la educación y nadie invertiría en la educación.

- 4 Alesina y Perotti (1996) también observan una correlación negativa entre la desigualdad y el crecimiento debida a la inestabilidad política causada por un alto grado de desigualdad.
- 5 Véanse, por ejemplo, Attali, 2009; *TDR 2010*, cap. II; Kumhof y Rancière, 2010; y Galbraith, 2012.
- 6 La Oficina Internacional del Trabajo estima asimismo que la crisis ha creado un déficit de 50 millones de puestos de trabajo (OIT, 2012a).

Bibliografía

- Aghion P, Caroli E and García-Peñalosa C (1999). Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature*, 37(4): 1615–1660.
- Alesina A and Perotti R (1996). Income distribution, political instability and investment. *European Economic Review*, 40(6): 1203–1228.
- Alesina A and Rodrik D (1994). Distributive politics and economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 109(2): 465–490.
- Attali J (2009). *La Crise, et Après?* Paris, Fayard.
- Banerjee AV and Duflo E (2003). Inequality and growth: What can the data say? *Journal of Economic Growth*, 8(3): 267–299.
- Banerjee AV and Newman AF (1991). Risk-bearing and the theory of income distribution. *Review of Economic Studies*, 58(2): 211–235.
- Bartels L (2008). *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Bénabou R (2000). Unequal societies: Income distribution and the social contract. *American Economic Review*, 90(1): 96–129.
- Bénabou R (2002). Tax and education policy in a heterogeneous-agent economy: What levels of redistribution maximize growth and efficiency? *Econometrica*, 70(2): 481–517.
- Benhabib J and Rustichini A (1996). Social conflict and growth. *Journal of Economic Growth*, 1(1): 125–142.
- Bourguignon F (1998). Équité et croissance économique: une nouvelle analyse? *Revue Française d'Économie*, XIII(3): 25–84.
- Diamond P and Saez E (2011). The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4): 165–190.
- Easterly W (2007). Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument. *Journal of Development Economics*, 84(2): 755–776.
- ECLAC (1990). Transformación productiva con equidad. (LC/G.1601-P). Santiago, Chile, March.
- Fajnzylber F (1989). Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*, No. 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Chile, ECLAC.
- Forbes JK (2000). A reassessment of the relationship between inequality and growth. *American Economic Review*, 90(4): 869–887.
- France A (1894, reprinted in 2007). *The Red Lily*, Wildside Press LLC.
- Friedman M and Friedman R (1980). *Free to Choose*. London, Secker & Warbur.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Galor O and Moav O (2004). From physical to human capital accumulation: Inequality and the process of development. *Review of Economic Studies*, 71(4): 1001–1026.
- Galor O and Zeira J (1993). Income distribution and macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60(1): 35–52.
- Grossman HI and Kim M (1996). Predation and accumulation. *Journal of Economic Growth*, 1(3): 333–350.
- Habermas J (1973). *La technique et la science comme idéologie*. Paris, Gallimard.
- Hayek F (1960). *The Constitution of Liberty*. London, Routledge and Kegan.
- Hayek F (1978). *Temas de la Hora Actual*. Buenos Aires, Ediciones de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires.
- ILO (2012a). *World of Work Report 2012: Better Jobs for a Better Economy*. Geneva.
- ILO (2012b). *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe*. Geneva.
- ILPES (1998). Reflexiones sobre el desarrollo y la responsabilidad del Estado. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), United Nations, Santiago de Chile.
- Kaldor N (1957). A model of economic growth. *The Economic Journal*, 67(268): 591–624.
- Keynes JM (1936/1973). The general theory of employment, interest and money. In: *The Collected Writings of John*

- Maynard Keynes, Vol. VII. London, Macmillan and St. Martin's Press for the Royal Economic Society.
- Krueger AB (2012). The rise and consequences of inequality in the United States. Speech delivered at the Center for American Progress in Washington, DC. Council of Economic Advisers, 12 January. Available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/2012/01/12/chairman-alan-krueger-discusses-rise-and-consequences-inequality-center-american-pro>.
- Kumhof M and Rancière R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF Working Paper, WP/10/268, Washington, DC.
- Kuznets S (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45(1): 1–28.
- Li H and Zou HF (1998). Income inequality is not harmful for growth: Theory and evidence. *Review of Development Economics*, 2: 318–334.
- Murphy KM, Shleifer A and Vishny RW (1989a). Industrialization and the Big Push. *Journal of Political Economy*, 97(5): 1003–1026.
- Murphy KM, Shleifer A and Vishny RW (1989b). Income distribution, market size, and industrialization. *Quarterly Journal of Economics*, 104(3): 537–564.
- Panizza U (2002). Income inequality and economic growth: evidence from American data. *Journal of Economic Growth*, 7(1): 25–41.
- Partridge M (1997). Is inequality harmful for growth? Comment. *American Economic Review*, 87(5): 1019–1032.
- Perotti R (1996). Democracy, income distribution and growth: What the data says. *Journal of Economic Growth*, 1(2): 149–187.
- Persson T and Tabellini G (1994). Is inequality harmful for growth? *American Economic Review*, 84(3): 600–621.
- Pinto A (1970). Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina. *El Trimestre Económico*, 37(1), No. 145, January–March, Mexico City.
- Prebisch R (1963). *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*. México City, Fondo de Cultura Económica.
- Rosenstein-Rodan PN (1943). Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal*, 53(210/211): 202–211.
- Saint-Paul G and Verdier T (1996). Inequality, redistribution and growth: A challenge to the conventional political economy approach. *European Economic Review*, 40(3–5): 719–728.
- Schumpeter JA (1942/2003). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Routledge, London and New York. First published in 1942.
- Tinbergen J (1956, reprinted in 1964). *Economic Policy, Principles and Design*. North Holland.
- 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 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, Sales No. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.21, 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 (2012). Breaking the cycle of exclusion and crisis. UNCTAD Policy Brief No. 5, June, Geneva.
- UN/DESA (2012). *World Economic Situation and Prospects 2012. Update as of mid-2012*. New York, NY, United Nations.
- Venieris Y and Gupta D (1986). Income distribution and sociopolitical instability as determinants of savings: A cross-sectional model. *Journal of Political Economy*, 94(4): 873–883.
- World Bank (2006). *World Development Report: Equity and Development*. Washington, DC.

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS: DIFERENTES PERSPECTIVAS TEMPORALES Y DIMENSIONES

A. Introducción

La economía mundial ha experimentado profundos cambios en los últimos decenios. Muchos países han adoptado diferentes estrategias de desarrollo e incluso han cambiado su sistema económico. Al mismo tiempo, la globalización comercial y financiera se ha profundizado, y los avances tecnológicos y los cambios sectoriales están transformando las pautas de producción y consumo. Las sucesivas crisis financieras y económicas han tenido diversos impactos negativos en las diferentes regiones. Y las rápidas tasas de crecimiento del PIB de varios grandes países en desarrollo están alterando el peso relativo de las diferentes regiones en la economía internacional. Necesariamente, estos cambios han afectado a la distribución de los ingresos dentro de cada país y entre los distintos países.

Existen dos medidas principales de la distribución de los ingresos. La primera es la *distribución funcional de los ingresos*, que examina la distribución entre los principales factores de producción (trabajo y capital). Muestra la parte de la renta nacional correspondiente a los sueldos y salarios, por un lado, y los beneficios, intereses y rentas, por otro. Sigue la tradición de la economía política de considerar los factores determinantes y la evolución de la distribución de los ingresos entre las clases sociales en función de su inserción en el sistema de

producción (trabajadores y propietarios de capital y tierra). Esta medida pone de relieve las fuentes de ingresos primarios obtenidos mediante la participación en la actividad económica.

La segunda medida es la *distribución personal de los ingresos*, que se refiere a su distribución entre los hogares o individuos, independientemente de la fuente de los ingresos. Un determinado hogar o individuo puede percibir ingresos mediante su trabajo y como ingresos del capital, así como de pensiones y otras transferencias del sector público. Los datos más completos se suelen obtener mediante encuestas de los hogares. Después de obtenerse el monto total de sus diferentes tipos de ingresos, se ordenan los hogares según sus ingresos *per capita* —del más pobre al más rico— y se evalúa la desigualdad mediante rangos intercuartílicos o indicadores sintéticos estadísticos que miden la concentración. Los indicadores más utilizados para ese fin son los coeficientes de Gini y Theil¹.

Los diferentes grados de desigualdad en la distribución de los ingresos primarios determinan en parte la desigualdad en los ingresos de los hogares. Dado que el capital se concentra, en general, en relativamente pocas manos, el incremento de la parte de la renta total correspondiente a los rendimientos del

capital suele aumentar las desigualdades personales, y viceversa. Sin embargo, la relación entre la distribución funcional y personal de los ingresos no es sencilla, por una serie de razones. En primer lugar, no todos los rendimientos del capital se distribuyen entre los hogares: algunos permanecen dentro de la empresa como beneficios no distribuidos. En segundo lugar, los ingresos de los hogares pueden provenir de diferentes fuentes: ingresos del capital, ingresos salariales e ingresos mixtos (en el caso de los trabajadores por cuenta propia). Y, en tercer lugar, los hogares pagan impuestos sobre sus ingresos primarios, y algunos de ellos reciben transferencias públicas, como pensiones, subsidios por hijos y prestaciones de desempleo. Por lo tanto, la distribución de los ingresos brutos puede diferir significativamente de la de los ingresos disponibles netos después de su redistribución por parte del sector público.

Los datos estadísticos existentes sobre la distribución de los ingresos son muy incompletos y heterogéneos. También adolecen de alteraciones metodológicas, lo cual dificulta la presentación de un panorama completo de la evolución de las desigualdades —en sus diversas definiciones—, sobre todo a largo plazo. Además, las definiciones y metodologías suelen ser diferentes en las economías desarrolladas y en desarrollo. Por lo tanto, se debe tener mucho cuidado al hacer comparaciones entre las desigualdades entre distintos países y regiones². Por ejemplo, en la mayoría de los países de África y Asia Occidental y Meridional, las estadísticas presentan la distribución del gasto de los hogares y no de sus ingresos. Aunque ambas variables están correlacionadas, la concentración de los ingresos es significativamente mayor que la del gasto, ya que la parte de los ingresos ahorrados aumenta con el nivel de renta. Por otra parte, la distribución funcional de los ingresos depende también de la estructura social. En los países desarrollados y las economías en transición, los asalariados representan más del 80% de la población activa, lo que facilita la determinación de la distribución de los ingresos entre el trabajo y el capital. En cambio, en muchos países en desarrollo, los asalariados no constituyen el grueso de la población activa, sino más bien los trabajadores por cuenta propia que realizan actividades de baja productividad (agricultura o comercio al por menor). Por lo tanto, es erróneo considerar todos sus ingresos como una parte de los ingresos del “capital”. En algunos países en desarrollo, esos ingresos se presentan por

separado como “ingresos mixtos”, pero en otros se incluyen en los rendimientos del capital. Por el contrario, en las estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los ingresos de los trabajadores por cuenta propia se distribuyen entre los ingresos salariales (aplicando un salario representativo al trabajo de esa población) y los ingresos del capital. Por último, la distinción entre los ingresos salariales y los ingresos del capital también se ha difuminado en el extremo superior de la escala de ingresos, pues la remuneración de las personas que están en la cima de la jerarquía salarial suele seguir más de cerca la lógica de los ingresos del capital (por ejemplo, bonificaciones u opciones sobre acciones).

Aun teniendo en cuenta estas advertencias, es posible extraer algunos hechos estilizados de los datos disponibles. Uno de ellos es que la desigualdad de ingresos ha variado significativamente con el paso del tiempo en todas las regiones como consecuencia de las grandes crisis o cambios en las estrategias de desarrollo y en el marco económico internacional. Los años ochenta (o en algunos países los últimos años setenta o los primeros noventa) parecen ser uno de los puntos de inflexión, cuando se produjo un aumento considerable de la desigualdad de ingresos en prácticamente todas las regiones. Sin embargo, es difícil generalizar: ese aumento simultáneo de la desigualdad ocurrió en situaciones muy diferentes y fue consecuencia de distintos mecanismos. En algunos países estuvo vinculado a un rápido crecimiento económico, como en algunos grandes países de Asia, mientras que en otros tuvo lugar en un contexto de estancamiento económico o depresión, como en América Latina en los años ochenta y noventa, y en África y las economías en transición en los años noventa. Más recientemente, la desigualdad ha disminuido en América Latina al tiempo que esa región ha recuperado su dinamismo económico. En los países industrializados se observó una correlación positiva similar entre el crecimiento rápido y el descenso de la desigualdad en los decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Todo ello indica que la relación entre crecimiento y desigualdad es compleja y puede modificarse mediante políticas económicas y sociales proactivas.

Otro hecho estilizado es el aumento de la desigualdad en los países desarrollados —con una parte creciente de la renta total correspondiente a los

más ricos— en el período previo a las dos grandes crisis financieras de 1929 y 2008. Esa desigualdad fue probablemente uno de los factores que propiciaron las crisis, ya que estuvo relacionada con los incentivos perversos para los perceptores de rentas más altas y provocó un alto nivel de endeudamiento de otros grupos de ingresos. La forma en que se abordan la desigualdad de ingresos y el endeudamiento excesivo es de particular importancia para la crisis financiera mundial, que aún no se ha resuelto. En anteriores crisis, muchos países industrializados fueron capaces de generar un crecimiento sostenido e incluyente mediante una distribución más equitativa de los ingresos gracias al papel más activo desempeñado por sus gobiernos. Sin embargo, esto ocurrió después de una vasta destrucción de capital y deudas, en particular mediante episodios de hiperinflación, quiebras masivas y guerras. En la situación actual, para aplicar una estrategia de “crecer para salir de deudas” (*TDR 2011*: 93-94) sería necesario realizar una redistribución progresiva de los ingresos y una reestructuración de la deuda con el fin de restablecer la demanda interna y el crecimiento. Sin embargo, parece que las respuestas elegidas por las autoridades de muchos países afectados por la crisis —en particular en la Unión Europea— tienen más probabilidades de aumentar aún más la desigualdad. Las propuestas para lograr el equilibrio macroeconómico se están basando en gran medida en la flexibilización del

mercado de trabajo y la moderación salarial, así como en la austeridad presupuestaria con el objetivo de reducir el gasto, sobre todo mediante recortes en los gastos sociales y los salarios y puestos de trabajo del sector público. Es probable que ese tipo de ajuste, con efectos distributivos regresivos, constituya un obstáculo para el crecimiento económico a corto y mediano plazo y genere una sociedad menos incluyente para la próxima generación.

En este capítulo se describen los principales cambios realizados en la distribución de los ingresos en las diferentes regiones. En la sección B se describe la evolución de la desigualdad de ingresos dentro de los países, lo que proporciona un contexto histórico para el análisis de los cambios más recientes, en particular los que se han producido desde principios de los años ochenta, que se analizan en la sección C. En la sección D se muestra la evolución de la desigualdad de ingresos entre los países y entre las personas de todo el mundo, y se proporciona una estimación de la desigualdad de ingresos a nivel mundial. Por último, en la sección E se analizan algunas de las dimensiones de la desigualdad —la distribución de la riqueza, la desigualdad de género y las disparidades en el acceso a la educación— que, aunque son distintas de la desigualdad de ingresos, están estrechamente relacionadas con esta y con frecuencia la refuerzan.

B. Tendencias a largo plazo de la desigualdad dentro de los países

1. Distribución funcional de los ingresos

A menudo, los economistas han defendido la idea de que la distribución funcional de los ingresos es, en cierta medida, empíricamente estable, aunque ofrecen explicaciones muy diferentes de las causas de la estabilidad (Krämer, 2010). Esa estabilidad a largo plazo fue uno de los famosos

“hechos estilizados” de Kaldor, considerados como razonables “puntos de partida para la construcción de modelos teóricos” (Kaldor, 1961: 178). Sin embargo, según las teorías keynesianas/kaleckianas modernas³, que postulan que la distribución funcional de los ingresos depende en gran medida de factores políticos, la existencia de períodos de estabilidad debe considerarse como el resultado de una pausa o un equilibrio en la “lucha de clases”, resultante de una

combinación de factores políticos y económicos. En particular, el consenso social de la posguerra en el Norte, en el que los aumentos de productividad se reflejaron más o menos en la remuneración de los trabajadores, propició una relativa estabilidad en la parte de la renta total correspondiente al capital y al trabajo. Por otro lado, el enfoque neoclásico ha tratado la estabilidad de la distribución funcional de los ingresos como un hecho empírico y como una predicción basada en una explicación estrictamente tecnoeconómica con factores de producción sustituibles: la naturaleza de la tecnología disponible (representada, por ejemplo, por la función de producción agregada Cobb-Douglas) sería tal que, en caso de aumento salarial, el trabajo sería sustituido por el capital, lo cual mantendría estables sus proporciones relativas (Piketty, 2008: 45)⁴.

Solo existen estadísticas sobre la distribución funcional a largo plazo, sin grandes diferencias metodológicas, con respecto a unos pocos países desarrollados. Piketty (2008) observó que entre 1920 y 1995 la distribución de los ingresos entre salarios y beneficios en los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido se mantuvo bastante estable: la distribución funcional de los ingresos en esos tres países se situaba en torno a dos tercios para los salarios y un tercio para los beneficios, y a largo plazo no se observaba ninguna tendencia sistemática que alterara

esa distribución (aunque esto parece haber cambiado desde 1980, como se analizará más adelante; véase el cuadro 3.1). Esa estabilidad puede parecer incompatible con los importantes cambios socioeconómicos que tuvieron lugar durante el siglo XX, entre ellos la reducción del número de trabajadores por cuenta propia (por ejemplo, campesinos y pequeños comerciantes) y el aumento concomitante de la parte de la población activa constituida por los asalariados. Esto no se refleja plenamente en la parte creciente de la renta total correspondiente a los salarios, según datos de la OCDE, cuyas convenciones estadísticas asignan una parte de los ingresos de los trabajadores por cuenta propia a los salarios y el resto a los ingresos del capital (como se señaló anteriormente).

La relativa estabilidad de las partes respectivas de los salarios y el capital en los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido no se ha dado en otros países e incluso ha tendido a desaparecer en esos tres países después de 1980. En efecto, después de ese año se produjo una reducción significativa de la parte de los salarios en la mayoría de los países desarrollados (que se analiza con más detalle en la sección C). Los datos relativos a los demás países de la OCDE no corroboran la hipótesis de una distribución estable entre el trabajo y el capital a largo plazo. En el Japón, las tasas de crecimiento muy rápido del PIB entre 1960 y 1975 se acompañaron

Cuadro 3.1

PARTE DEL PIB CORRESPONDIENTE A LOS SALARIOS EN DETERMINADOS PAÍSES, 1920-2010

(En porcentaje)

	1920	1925	1930	1935	1940	1945	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Francia	66,3	65,1	67,5	69,5	68,7	..	62,2	65,9	65,6	67,6	66,4	70,3	71,7	68,0	62,4	60,3	60,5	61,0	61,4
Reino Unido	61,9	61,9	61,9	64,2	63,7	..	66,8	67,5	68,8	67,5	67,6	70,6	67,1	61,9	62,9	60,3	62,8	61,4	62,6
Estados Unidos	..	..	55,4	56,7	57,2	60,1	57,5	59,3	61,3	60,5	65,3	63,7	64,6	62,0	62,6	61,4	61,5	59,7	59,0
Japón	..	..	..	..	..	..	..	40,9	39,4	43,7	43,0	55,0	54,6	55,0	54,1	57,3	57,0	54,8	55,0
República de Corea	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	37,1	35,3	44,3	45,2	50,5	52,7	48,6	51,6	50,6
Argentina	..	..	..	..	..	..	47,5	46,2	36,4	38,1	44,1	47,6	40,5	39,5	38,6	41,9	39,4	31,6	41,5
Chile	..	..	..	..	..	..	..	..	44,6	43,0	47,8	45,3	43,3	42,4	38,7	40,9	46,5	42,5	44,1

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *OECD.StatExtracts*; CEPAL, base de datos *CEPALSTAT*; Estados Unidos, base de datos del *Bureau of Economic Analysis*; Reino Unido, base de datos de la *Office for National Statistics*; Lindenboim, Kennedy y Graña, 2011; y Piketty, 2008.

Nota: Los datos se refieren a la remuneración total de los asalariados como porcentaje del PIB al costo de los factores.

de sustanciales aumentos de la parte de la renta total correspondiente a los salarios (del 39% al 55%), que se mantuvo bastante estable a partir de entonces. La parte de los salarios en la República de Corea también ha mostrado una tendencia al alza desde fines de los años setenta debido a un aumento significativo de los salarios reales en la industria manufacturera, paralelo a la modernización industrial, posiblemente a causa de cambios en los mercados de trabajo y en las condiciones políticas.

En los países de América Latina sobre los que se dispone de una serie cronológica de estadísticas relativamente larga también ha habido cambios significativos en la distribución funcional de los ingresos. En particular, la parte de la renta total correspondiente a los salarios ha sido muy inestable, debido a la rápida evolución de los salarios reales y el empleo, que a su vez reflejaban las inestables condiciones políticas y económicas. Los salarios reales y la parte del PIB correspondiente a los salarios aumentaron en general bajo el mando de gobiernos progresistas y/o durante los períodos de crecimiento económico, y se desplomaron durante las crisis económicas o después de los golpes de estado militares (por ejemplo, en 1955 y 1976 en la Argentina y en 1973 en Chile). Por ejemplo, la parte del PIB correspondiente a los salarios se redujo entre 10 y 20 puntos porcentuales durante los episodios de recesión económica y una aceleración de la inflación en la Argentina (1975-1976, 1981-1982, 1989 y 2002), el Brasil (1981-1983 y 1992), Chile (1973-1975 y 1982-1983) y México (1982-1987 y 1994-1995). Por lo tanto, en esos países la mano de obra ha absorbido gran parte de las crisis económicas en los últimos decenios, y la parte correspondiente a los salarios se ha recuperado, al menos parcialmente, durante los períodos de auge económico. Ese patrón contrasta con el observado con mayor frecuencia en los países desarrollados, en el que los beneficios se ajustan más rápidamente a los cambios en el crecimiento a corto plazo y, en consecuencia, la parte correspondiente a los beneficios aumenta en las fases de reactivación y disminuye en las fases descendentes. En América Latina ha sido más fácil para los beneficiarios del capital transferir la mayor parte del costo de las recesiones a los asalariados. En consecuencia, la parte de la renta total correspondiente a los salarios tiende a estar positivamente correlacionada con el crecimiento económico en la región. Por lo tanto, en el contexto de crecimiento bajo e inestable de los

años ochenta y noventa, la situación de los asalariados empeoró durante un largo período, lo que dio lugar a una mayor incidencia del empleo informal y por cuenta propia. Por ello les costó más recuperar la parte proporcional que les correspondía en la distribución de los ingresos; cuando eso finalmente ocurrió, se debió no solo al crecimiento económico, sino también a políticas públicas proactivas en favor del empleo y de los salarios reales.

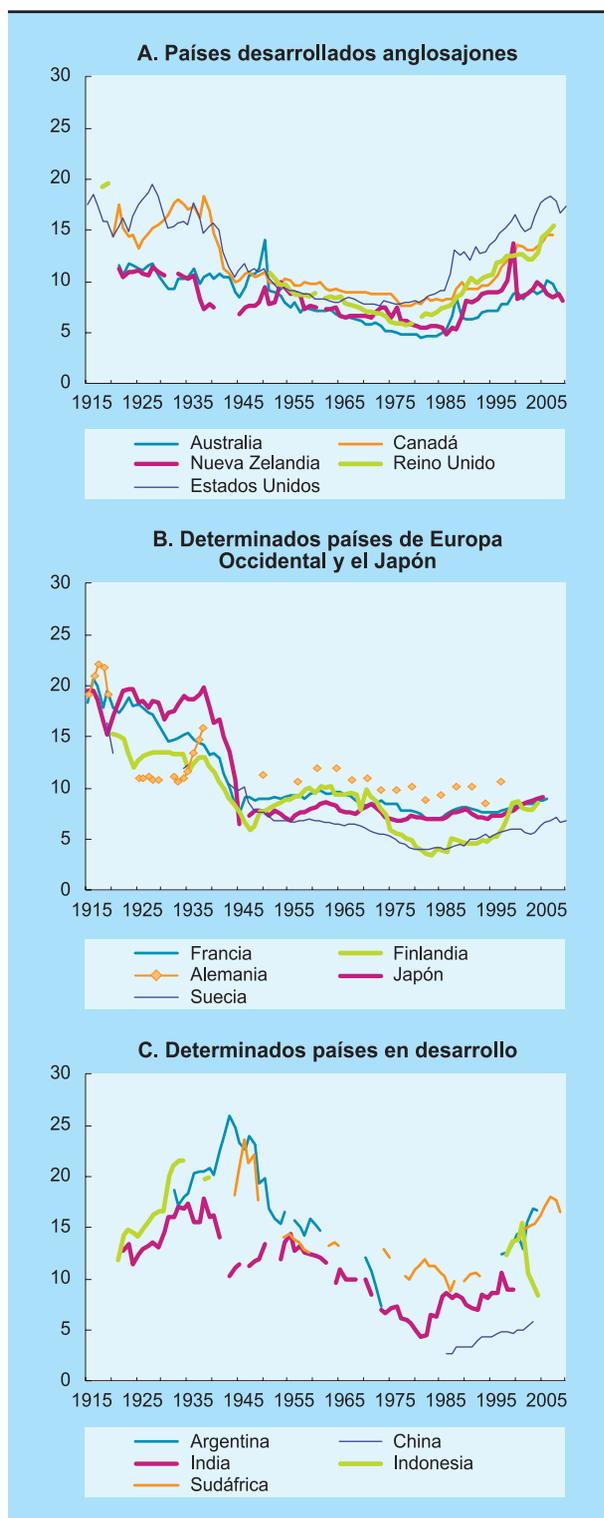
2. Parte de la renta total correspondiente a los ingresos más altos

Las estadísticas fiscales históricas también pueden dar un indicio de la evolución de la desigualdad de ingresos a largo plazo. Sobre la base de los ingresos declarados por los contribuyentes más ricos y de las estimaciones de las rentas nacionales, se ha calculado la parte de la renta total correspondiente a los “ingresos más altos” (por ejemplo, los percibidos por los percentiles superiores primero o quinto de la distribución de los ingresos) en más de 20 países, en muchos de ellos desde las primeras décadas del siglo XX (Atkinson y Piketty, 2007 y 2010)⁵. Sin embargo, esas estadísticas deben tomarse con cierta cautela por tratarse probablemente de subestimaciones, ya que los ingresos imposables suelen ser subvalorados, especialmente por las personas adineradas, que tienen grandes incentivos y más oportunidades y conocimientos para hacerlo. También puede haber saltos temporales debido a cambios en el sistema fiscal, en particular en lo que se refiere a la tributación de los ingresos del capital. En efecto, la parte de los ingresos del capital que ha de declararse para el impuesto sobre la renta (y que, por consiguiente, figura en las estadísticas fiscales) ha disminuido con el tiempo en varios países. Dado que dichos ingresos del capital no declarados benefician, de manera desproporcionada, a los grupos de ingresos más altos, su parte de la renta total puede ser subestimada. Además, la estimación de la renta nacional total durante un largo período es un ejercicio de por sí complejo (Atkinson, Piketty y Saez, 2011). A pesar de estas limitaciones, el análisis de la evolución de la parte correspondiente a los ingresos más altos durante el último siglo contribuye a explicar la concentración de los ingresos personales.

Gráfico 3.1

**PARTE DE LA RENTA TOTAL
CORRESPONDIENTE AL 1% DE INGRESOS MÁS
ALTOS EN DETERMINADOS PAÍSES, 1915-2010**

(En porcentaje)



Fuente: Paris School of Economics e Institute for New Economic Thinking, *The World Top Incomes Database*.

En cuanto a la evolución de la parte de la renta total correspondiente al 1% de los ingresos más altos, una característica general es la concentración relativamente alta de los ingresos en torno a los años veinte y treinta en países de regiones diferentes y con distintos niveles de desarrollo (gráfico 3.1). En aquella época, la parte de la renta nacional correspondiente al “1% de ingresos más altos” era de entre el 15% y el 20% en países desarrollados como Alemania, el Canadá, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, el Japón, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, pero también en países en desarrollo como la Argentina, la India e Indonesia. Posteriormente, su parte disminuyó drásticamente en casi todos los países. La hiperinflación en Alemania y la crisis de 1929 en los Estados Unidos y Francia erosionaron las rentas que se concentran en los estratos de mayores ingresos. La parte correspondiente a ese grupo disminuyó aún más espectacularmente con la Segunda Guerra Mundial, debido a la destrucción de capital físico, la inflación y los reglamentos y confiscaciones de aquel período y, en algunos casos, la pérdida de ingresos procedentes de las colonias. La parte de la renta total correspondiente a los ingresos más altos se redujo significativamente en 13 de los 14 países sobre los que se dispone de datos. La excepción fue un país no beligerante, la Argentina, donde esa parte se benefició de los precios más altos de los alimentos y del aumento de las exportaciones de alimentos a los países beligerantes (Atkinson, Piketty y Saez, 2011: 62).

En la mayoría de los países, la concentración de los ingresos siguió disminuyendo o permaneció en niveles históricamente bajos en las décadas posteriores, ya que los cambios en la orientación de las políticas económicas y sociales impidieron que se volviera a los niveles de la preguerra. En muchos países desarrollados y en desarrollo, el Estado asumió un papel más importante en la economía, a menudo mediante políticas fiscales, la regulación financiera, la nacionalización de grandes empresas en sectores clave de la economía y la prestación de muchos más servicios públicos. Por el contrario, la parte de la renta total correspondiente a los más ricos comenzó a aumentar de nuevo en varios países a principios de los años ochenta. Esto coincidió con la sustitución del consenso social de la posguerra por políticas neoliberales en los países desarrollados, comenzando en los Estados Unidos y el Reino Unido, y por políticas

derivadas del Consenso de Washington en muchos países en desarrollo.

La parte de la renta total correspondiente a los grupos de ingresos más altos ha seguido claramente una curva en forma de U en los llamados países anglosajones; el grupo del 1% de ingresos más altos aumentó su parte del 6% en 1979 al 16% en 2007 en el Reino Unido, y del 8% al 18% en los Estados Unidos, con lo cual se volvió a los niveles de antes de la guerra (gráfico 3.1). Cabe señalar que esas estadísticas no incluyen las plusvalías de capital, información solo disponible con respecto a un número muy escaso de países. En los Estados Unidos, si se incluyeran las plusvalías de capital, la parte de la renta total correspondiente al 1% de ingresos más altos sería de no menos del 23,5% en 2007, frente al 8,5% en 1978. Como consecuencia de ello, entre 1976 y 2007 la renta real del 1% de ingresos más altos aumentó, en promedio, un 4,4% cada año, en comparación con un aumento de solo el 0,6% para el 99% restante (Atkinson, Piketty y Saez, 2011: 9).

La evolución de la parte correspondiente a los grupos de ingresos más altos en los países en desarrollo incluidos en la muestra del gráfico 3.1 también siguió un patrón en forma de U, aunque fue más pronunciado en la Argentina y Sudáfrica que en la India e Indonesia. En todos esos países, la tendencia al alza comenzó entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta. China (con una serie cronológica mucho más corta) ha mostrado también un aumento en la concentración de los ingresos desde mediados de los ochenta, aunque la concentración de su 1% de ingresos más altos (en torno al 6% de la renta total) sigue siendo baja a nivel internacional. Por el contrario, la parte correspondiente al 1% de ingresos más altos se ha mantenido bastante estable en la Europa continental y el Japón desde aproximadamente 1950 (por debajo del 10%). El nivel relativamente bajo de desigualdad en esos países se debe seguramente a una tributación progresiva relativamente alta. Sin embargo, incluso en esos países la parte correspondiente al 1% de ingresos más altos ha aumentado un poco desde mediados de los años ochenta (con la excepción de Dinamarca, los Países Bajos y Suiza), y en particular en Finlandia, Irlanda, Italia, Noruega y Portugal.

En cuanto a la composición de los ingresos más altos, ha cambiado desde la primera mitad del

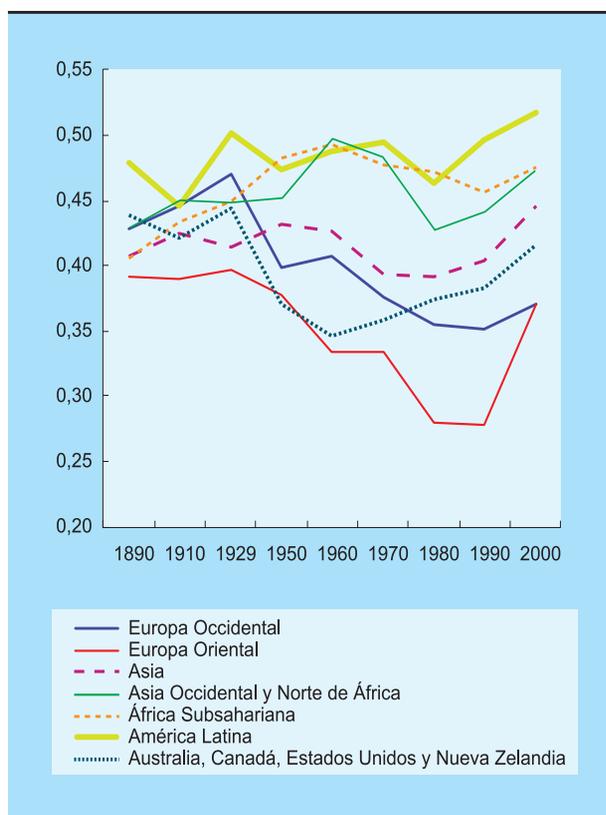
siglo pasado, especialmente en los llamados países anglosajones. Entonces, los ingresos de los más ricos consistían abrumadoramente en ingresos del capital, mientras que en la actualidad una parte significativa consiste en ingresos del trabajo. Tanto los nuevos “ricos trabajadores” como los rentistas pueden haberse beneficiado de la desregulación financiera; estos, mediante los altos tipos de interés de los años ochenta y noventa y las plusvalías de capital derivadas del alza de los precios de sus activos; y aquellos, mediante las bonificaciones y otros emolumentos percibidos durante los períodos de auge financiero, que no se devuelven en caso de pérdidas. Según Bakija, Cole y Heim (2012), en los Estados Unidos los empleados en puestos ejecutivos y directivos, así como los profesionales de las finanzas, han representado alrededor del 60% del 0,1% de ingresos más altos en los últimos años.

Los altísimos ingresos de los ejecutivos y directores de empresas y los intermediarios financieros son indicativos de las nuevas formas de gestión empresarial (véase el capítulo IV). Puesto que una parte de su remuneración la reciben en forma de acciones y opciones sobre acciones, la distinción entre los ingresos del trabajo y del capital se ha difuminado. Además de las consideraciones éticas, las remuneraciones extremadamente elevadas de los altos directivos plantean también la cuestión de su justificación económica. Sería difícil atribuirle a una alta concentración de conocimientos especializados, pues la educación y la formación del 1% o el 0,1% de ingresos más altos no se diferencian de la del 10%, cuyos ingresos son significativamente inferiores. Curiosamente, Krugman (2012) señala que en ese pequeño grupo hay muy pocos empresarios auténticos; la mayoría de ellos son ejecutivos de firmas que no crearon ellos mismos, sino que reciben acciones u opciones sobre acciones de sus empresas como parte de su remuneración total, cuyo contenido es decidido por comités que actúan en colusión. En cuanto a los ingresos más altos del sector financiero, sus ganancias han sido con frecuencia desproporcionadamente altas si se comparan con sus logros reales, debido a su estructura de remuneración de alto riesgo del tipo “cara, yo gano; cruz, tú pierdes”, que no tiene nada que ver con su contribución al crecimiento económico; todo lo contrario, dicha estructura ha dado lugar a la aceptación de riesgos excesivos, que fue una de las razones de la crisis financiera mundial.

Gráfico 3.2

COEFICIENTE DE GINI POR REGIÓN, 1890 a 2000

(Promedio no ponderado)



Fuente: Van Zanden *et al.*, 2011.

Nota: Las composiciones regionales son las elegidas por la fuente.

3. Distribución personal de los ingresos

En varios países, los cambios experimentados en la parte de la renta total correspondiente a los ingresos más altos han sido suficientemente amplios para afectar la desigualdad general de ingresos personales de forma significativa. Por ejemplo, el aumento de la concentración de los ingresos en el 1% de ingresos más altos en los Estados Unidos entre la segunda mitad de los años setenta y 2007 explica en gran parte, si no del todo, el incremento del coeficiente de Gini en ese período⁶.

El aumento desproporcionado de los ingresos más altos es solo una parte de la realidad. Sin embargo, es más difícil realizar una evaluación más completa de la distribución de los ingresos entre

todos los estratos sociales a lo largo de un período largo. Nuevas estimaciones de la desigualdad de ingresos de los hogares entre 1820 y 2000 en un gran número de países (gráfico 3.2; véase también Van Zanden *et al.*, 2011) confirman los datos presentados sobre las proporciones de rentas más altas⁷. Los principales resultados de esas estimaciones se corresponden, en general, con los datos presentados. La desigualdad de ingresos se redujo notablemente en la mayoría de los países desarrollados entre 1929 y 1950, y continuó su declive en algunos de ellos hasta aproximadamente 1980. Entre los años ochenta y el año 2000, los coeficientes de Gini aumentaron en la mayoría de los países de ese grupo, a veces de manera significativa. La desigualdad también disminuyó en Europa Oriental después de 1929, y fue particularmente baja entre los años 1980 y 1990, antes de aumentar de manera bastante pronunciada durante los años noventa.

Durante gran parte del siglo XX, las experiencias de esos países, la mayoría de los cuales tienen sectores industriales maduros, parecen corroborar la hipótesis de Kuznets: la desigualdad aumentó durante las primeras décadas y después disminuyó significativamente, cuando menos incrementos de los ingresos durante un largo período se acompañaron de un descenso en la desigualdad. Esto concuerda también con la opinión de Kuznets de que los países pobres suelen ser más desiguales que los ricos. Es cierto que, más recientemente, en muchos países desarrollados y economías en transición, el crecimiento de los ingresos ha ido acompañado de una creciente desigualdad. Sin embargo, cabe destacar que el aumento de la desigualdad se debe en gran parte a cambios en la distribución de los ingresos entre capital y trabajo. Como señala Galbraith (2012), en el último medio siglo la relación entre las desigualdades de remuneración y los ingresos *per capita* se ha reducido en la mayoría de los países. Las excepciones recientes a esa regla se encuentran en la parte superior de la escala de ingresos *per capita*, y no en la inferior.

En los países en desarrollo, el patrón de evolución de la desigualdad de ingresos fue menos claro en el último siglo. La desigualdad tendió a aumentar en África hasta 1950, y permaneció en niveles relativamente altos en las décadas posteriores. De hecho, ha sido la región del mundo con la mayor desigualdad, junto con América Latina. El promedio

no ponderado del coeficiente de Gini se mantuvo bastante estable en América Latina, a pesar de que los distintos países de la región experimentaron cambios significativos (aunque temporales) en los niveles de desigualdad debido a factores políticos específicos; por ejemplo, la desigualdad disminuyó significativamente con los gobiernos de izquierdas en la Argentina (alrededor de 1950), el Brasil (1950), Chile (1970) y el Perú (1985).

En Asia Oriental y Sudoriental, el grado de desigualdad de ingresos ha sido generalmente más bajo que en África y América Latina, a pesar de que existen diferencias significativas entre las distintas economías de esas subregiones. Por un lado, los Gobiernos de la República de Corea y la Provincia china de Taiwán expropiaron y redistribuyeron tierras y otros activos en la inmediata posguerra, impusieron altos gravámenes a la riqueza y garantizaron el acceso estable y generalizado a la educación. Por otro lado, en países como Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia, los coeficientes de Gini han tendido a ser más altos (Cornia, Addison y Kiiski, 2003). China es un caso único, ya que su

coeficiente de Gini aumentó significativamente en la primera mitad del siglo XX, alcanzando un máximo en 1950, y luego cayó abruptamente (es decir, mostrando una disminución de la desigualdad) en las décadas posteriores a raíz de un cambio de sistema económico. Sin embargo, desde los años noventa, la desigualdad personal de ingresos ha aumentado de nuevo, como se analiza en la siguiente sección. En cuanto a Asia Meridional, en la India (donde una disminución de la desigualdad en los años setenta puso fin al aumento de las décadas anteriores) y el Pakistán no hubo una tendencia clara en cuanto a la desigualdad de ingresos entre 1950 y 1980.

En resumen, parece que hubo un aumento general de la desigualdad de ingresos en todas las regiones del mundo entre 1980 (o 1990 en algunas regiones) y 2000 (último año del que se dispone de información en la base de datos a largo plazo de Van Zanden). Sin embargo, la desigualdad evolucionó de manera menos uniforme entre las distintas regiones en la década de 2000, como se analiza a continuación.

C. Examen detallado de las tendencias de la desigualdad de ingresos desde 1980

Entre finales de los años setenta y principios de los noventa se produjo un cambio significativo de paradigma económico en todas las principales economías y regiones. Después de tres décadas de rápido crecimiento económico y descenso de la desigualdad en las economías industrializadas, y de cierta estabilidad en la desigualdad en otras economías, se tomaron medidas firmes para proceder a una globalización dirigida por las finanzas. Además, muchos países optaron por reducir el papel del Estado en la economía (UNCTAD, 2011; véanse también los capítulos V y VI del presente *Informe*). Esos cambios tuvieron un fuerte impacto en la desigualdad de ingresos dentro de los países.

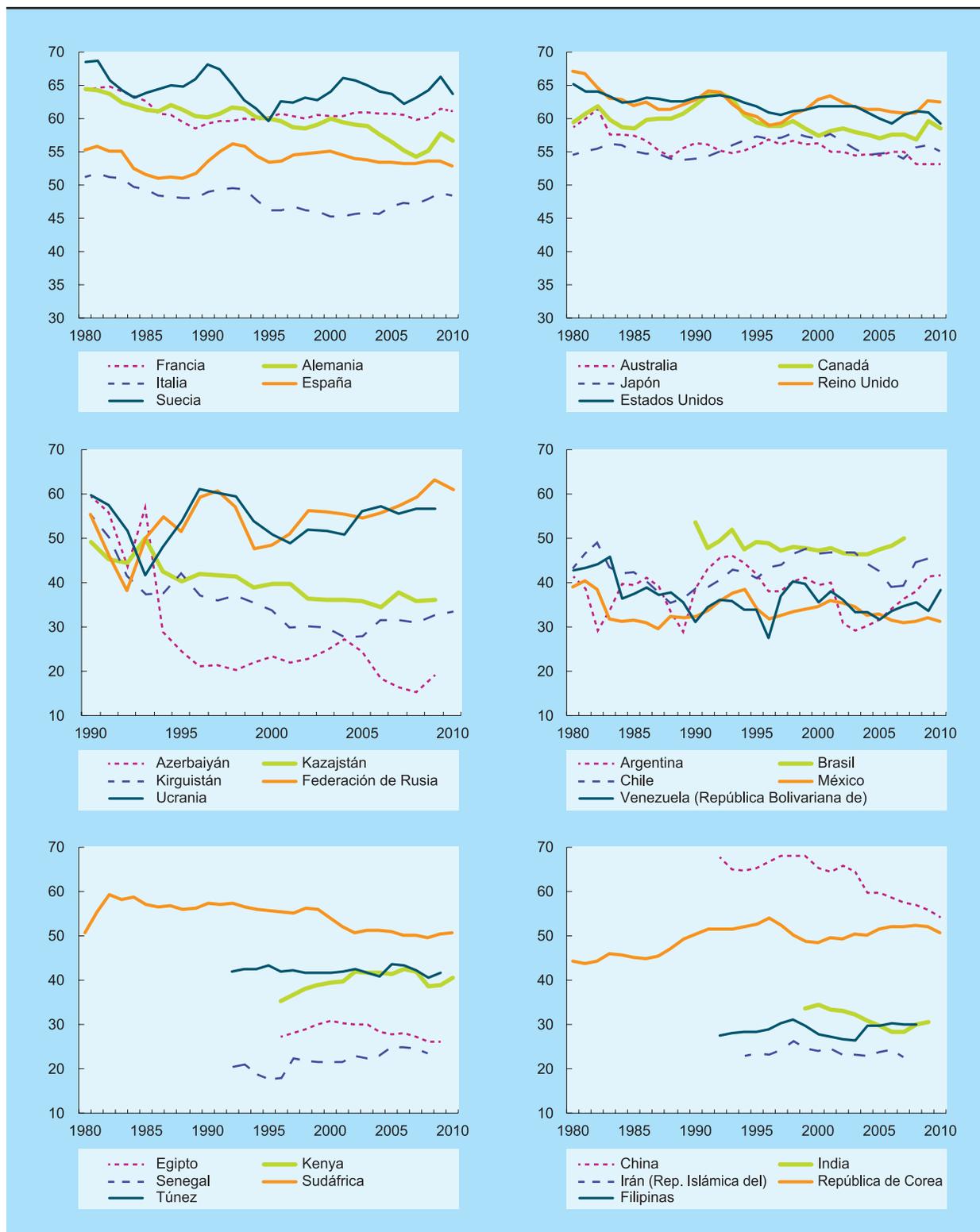
1. Distribución funcional de los ingresos

Desde 1980, la distribución funcional ha mostrado una disminución significativa de la parte de la renta total correspondiente a los salarios en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo (gráfico 3.3). En los países desarrollados, se redujo la parte de los ingresos del trabajo, perdiendo cinco puntos porcentuales o más entre 1980 y los años 2006-2007 —justo antes de la crisis financiera mundial— en Australia, Bélgica, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, y diez o más puntos

Gráfico 3.3

DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DE LOS INGRESOS EN DETERMINADOS PAÍSES, 1980-2010

(Parte porcentual de los salarios en el PIB al costo de los factores)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *OECD.StatExtracts*; División de Estadística de las Naciones Unidas, base de datos *Main Aggregates and Detailed Tables*; CEPAL, base de datos *CEPALSTAT*; Reino Unido, base de datos de la *Office for National Statistics*.

en Alemania, Austria, Irlanda, Nueva Zelanda y Portugal. En varias economías importantes (Alemania, los Estados Unidos, Francia e Italia) ya se había producido una disminución significativa de la parte de los salarios entre 1980 y 1995. Aparentemente, la causa fue el abandono del consenso social de la posguerra, según el cual las ganancias de productividad se acompañaban de incrementos salariales parejos. En algunos países —especialmente Alemania—, esa tendencia continuó en la década de 2000, debido a una política deliberada de moderación salarial y mejora de la competitividad. Sus efectos en la demanda interna y los desequilibrios dentro de la zona del euro se analizan en el capítulo VI. Otra de las principales razones del aumento de la parte proporcional del capital ha sido el creciente predominio del sector financiero sobre el sector real de la economía y los cambios en la gestión empresarial orientados a maximizar el valor accionario (véase también el capítulo IV).

En algunos países con una avanzada protección laboral y redes de seguridad social, la crisis financiera de 2008-2009 se tradujo de hecho en un aumento de la parte proporcional correspondiente a los salarios, ya que los beneficios disminuyeron más que los salarios. Por ejemplo, en la Unión Europea (UE), el excedente de explotación (a precios corrientes) disminuyó un 8,5% entre 2007 y 2009, en comparación con una reducción de solo el 1,2% de la remuneración salarial. En el mismo período, el excedente de explotación y la remuneración salarial se redujeron en un 2,4% y un 0,6%, respectivamente, en los Estados Unidos, y en un 11,4% y un 4,5% en el Japón (base de datos EC-AMECO). El que esto sea un punto de inflexión que anuncia una recuperación más duradera de la parte de los salarios o simplemente una pausa en su tendencia a la baja dependerá en gran medida de las políticas elegidas para superar la crisis. La reducción de la desigualdad podrá ser más duradera si se dan respuestas que incluyan políticas presupuestarias y salariales que apoyen el consumo y la inversión. Sin embargo, hasta ahora la respuesta a la crisis ha consistido en promover la flexibilidad del mercado de trabajo y generalizar los contratos precarios de empleo, así como perseguir la austeridad presupuestaria. Por lo tanto, la reversión de las tendencias anteriores parece muy poco probable, sobre todo por la lenta recuperación de las tasas de desempleo a sus niveles anteriores a la crisis. De hecho, la parte proporcional de las rentas del trabajo disminuyó de nuevo en la mayoría de los países en 2010 y 2011, y en particular en los países

con altas tasas de desempleo, como España, Estonia, Grecia, Hungría e Irlanda⁸.

La distribución funcional de los ingresos también ha cambiado significativamente en las economías en desarrollo y en transición desde los años ochenta. Las economías en transición experimentaron caídas espectaculares de la parte de la renta total correspondiente a los salarios tras el colapso del antiguo sistema de planificación central socialista: esa parte sufrió un desplome (desde niveles relativamente altos) de entre 15 y 23 puntos porcentuales en Armenia, Azerbaiyán, la Federación de Rusia, Kirguistán, la República de Moldova y Ucrania a principios de los años noventa. A partir de entonces, la parte proporcional de los salarios fue bastante volátil en la Federación de Rusia, la República de Moldova y Ucrania, siguiendo una pauta procíclica, y en 2010 se había recuperado a niveles cercanos a los de 1990. En cambio, en Azerbaiyán, Kazajistán y Kirguistán, la parte de los salarios se redujo aún más porque los ingresos derivados de las industrias extractivas aumentaron notablemente la parte del capital (o “excedente de explotación”). También hubo una disminución significativa en la parte de los salarios en los países de Europa Sudoriental (por ejemplo, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia) durante los años noventa y la década de 2000, similar a la disminución de otros países de Europa Oriental, como Eslovaquia, Estonia y Polonia. Cabe señalar que dicho deterioro no se produjo en Eslovenia, Hungría y la República Checa.

La distribución funcional de los ingresos ha sido bastante volátil en una serie de países en desarrollo, principalmente debido a los rápidos cambios en el empleo y los salarios reales mencionados anteriormente. Esto ha sido consecuencia de recurrentes crisis económicas, crisis de inflación y/o cambios políticos que han afectado al empleo, las condiciones de trabajo y el poder de negociación de los trabajadores. La parte de los salarios descendió a partir de principios de los años ochenta en América Latina (y a partir de mediados de los setenta en los casos particulares de la Argentina, Chile y el Uruguay), ya que la crisis de la deuda, las reformas estructurales promovidas por las instituciones financieras de Bretton Woods y, en algunos casos, los regímenes autoritarios debilitaron el empleo formal, la protección laboral y los sindicatos. En algunos países, la tendencia a la baja se prolongó hasta la década de 2000: en Colombia, México y el Perú, la parte proporcional del trabajo se ha mantenido

más o menos entre el 25% y el 35% del PIB (al costo de los factores), aunque hay que señalar que los “ingresos mixtos” en esos países son relativamente altos (alrededor del 20% de los ingresos totales). Por otro lado, la parte de los salarios aumentó significativamente en Chile (durante los años noventa), la República Bolivariana de Venezuela (a partir de 1997) y la Argentina (a partir de 2003), aunque no volvió a sus máximos anteriores (gráfico 3.3).

En los países de Asia y África, donde los trabajadores por cuenta propia siguen constituyendo una parte considerable (a veces la mayor) de la fuerza de trabajo, los cambios en la distribución funcional de los ingresos se deben a la interacción de factores diferentes y a veces opuestos. Por un lado, la migración de las zonas rurales a las urbanas puede aumentar la parte del empleo total correspondiente a los asalariados, aunque algunos de los migrantes solo cambian el empleo por cuenta propia en la agricultura de baja productividad por el empleo por cuenta propia en servicios urbanos de baja productividad. Por otro lado, el exceso de mano de obra tiende a deprimir los salarios reales. En la India, donde el empleo por cuenta propia representa alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo, los datos indican que la parte de la renta nacional total correspondiente a los salarios en el sector formal desde principios de los años noventa se ha reducido paralelamente a la parte correspondiente a los ingresos del sector informal. De hecho, el movimiento de ingresos de los factores ilustra la tendencia a una mayor desigualdad: la parte de la renta nacional correspondiente a los salarios cayó del 40% a principios de los años noventa a solo el 34% en los años 2009-2010, mientras que en el sector formal esa parte se redujo del 69% al 51% durante el mismo período. Mientras tanto, a pesar de que el sector informal sigue empleando a la abrumadora mayoría de los trabajadores del país, incluidos los trabajadores por cuenta propia, su parte de la renta nacional disminuyó del 64% al 57% (Ghosh, 2012).

2. Distribución personal de los ingresos

El impacto de estas tendencias de la distribución funcional de los ingresos en la renta disponible de los hogares depende en gran medida de las medidas redistributivas adoptadas por los gobiernos, que

tradicionalmente son bastante amplias en los países desarrollados. De hecho, una característica particular de esos países es la diferencia significativa entre los índices de desigualdad de sus ingresos brutos y netos, en comparación con los de otros países (gráfico 3.4). Esa diferencia era de 13 puntos porcentuales por término medio en los países desarrollados en la década de 2000, en comparación con 4 puntos en las economías en transición y en torno a 2 puntos en los países en desarrollo. Esto pone de relieve la importancia de las políticas públicas para la distribución de los ingresos en los países desarrollados. De hecho, las desigualdades de ingresos son menores en los países desarrollados que en el resto del mundo principalmente por la participación del sector público. Con un coeficiente de Gini cercano a 0,45 (en promedio), la desigualdad de ingresos brutos en los países desarrollados no difiere significativamente de la de las economías en transición y en desarrollo. Sin embargo, la desigualdad de ingresos netos es claramente inferior.

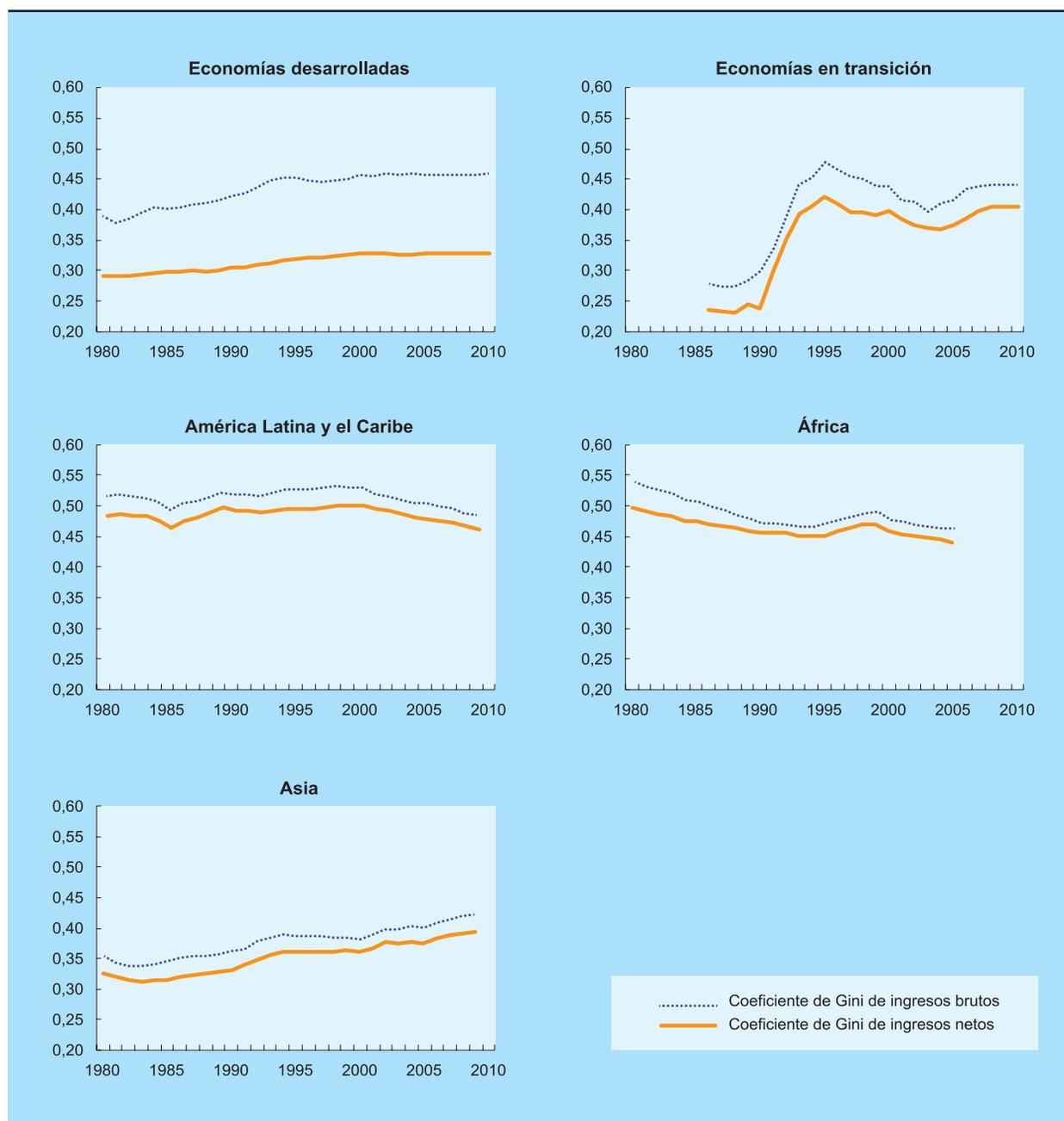
En las últimas tres décadas, la desigualdad de ingresos aumentó de manera significativa en los países desarrollados y las economías en transición, así como en los países asiáticos en desarrollo. También aumentó en América Latina y África en los años ochenta y noventa, desde niveles ya altos, pero durante la década de 2000 experimentó una disminución no despreciable de entre 4 y 5 puntos en el coeficiente de Gini. Las economías en transición registraron el mayor aumento, de 20 puntos en el coeficiente de Gini, entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa. La desigualdad de ingresos también aumentó significativamente en los países desarrollados, principalmente entre 1981 y 2000. Sin embargo, la desigualdad de ingresos brutos aumentó sustancialmente más (casi 8 puntos) que la desigualdad de los ingresos netos (la mitad), lo cual muestra el papel compensatorio —aunque parcial— de las políticas públicas.

Estas cifras agregadas proporcionan una visión general de las tendencias recientes, pero, como se basan en promedios ponderados, reflejan principalmente los cambios en los países más poblados. Tienen que complementarse con un examen de las experiencias de cada país. En el cuadro 3.2 se resumen los cambios en la desigualdad de los ingresos *per capita* de los hogares en algunos países durante los años ochenta y noventa, y a lo largo de la década

Gráfico 3.4

COEFICIENTES DE GINI DE LOS INGRESOS BRUTOS Y NETOS DE DETERMINADAS REGIONES, 1980-2010

(Promedio ponderado por población)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la *Standardized World Income Inequality Database (SWIID)*; CEPAL, base de datos *Panorama social*; y fuentes nacionales.

Nota: Los *países desarrollados* comprenden: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Las *economías en transición* comprenden: Armenia, Belarús, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Kirguistán, República de Moldova y Ucrania. *África* comprende: Côte d'Ivoire, Egipto, Kenya, Malawi, Mauricio, Marruecos, Sierra Leona, Sudáfrica, Túnez y Zambia. *Asia* comprende: Bangladesh, China, Filipinas, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), Jordania, Malasia, Nepal, Pakistán, Provincia china de Taiwán, RAE de Hong Kong (China), República de Corea, Singapur, Tailandia y Turquía. *América Latina y el Caribe* comprende: Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Puerto Rico, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

de 2000. El primer período se caracterizó por la adopción generalizada de políticas neoliberales, así como por una serie de crisis financieras, bancarias y cambiarias. La desigualdad aumentó en 73 de los 104 países de la muestra, y solo disminuyó en 24. Durante ese período, se incrementó en casi todas las regiones, con la excepción de África y Asia Occidental y Meridional, donde el número de países con una creciente desigualdad se compensó con el número de aquellos en los que la desigualdad disminuyó.

La desigualdad aumentó en la mayoría de los países desarrollados entre 1980 y 2000. Como se mencionó anteriormente, los ingresos del capital aumentaron en comparación con los ingresos del trabajo, beneficiando a un número reducido de capitalistas. Además aumentó la desigualdad en la distribución de los sueldos y salarios, ya que los salarios de los trabajadores mejor remunerados aumentaron más que los de los peor pagados, con pocas excepciones. Por último, los impuestos sobre la renta y las transferencias de efectivo pudieron reducir menos los altos niveles de desigualdad de ingresos brutos (o desigualdad en el mercado) (OCDE, 2011a: 23, 37). En las economías en transición, el colapso económico de principios de los años noventa afectó desproporcionadamente a los asalariados, y la crisis de las finanzas públicas provocó una reducción de las transferencias sociales. Además, las privatizaciones apresuradas se tradujeron en una concentración de la riqueza en varios países, dando lugar a nuevos niveles persistentes de desigualdad. Por último, la mayoría de los países en desarrollo también experimentaron un aumento de las desigualdades en ese período, principalmente a causa de las reformas económicas y las repercusiones de las crisis financieras.

Por el contrario, durante la mayor parte de la década de 2000 se produjo una mejora en el entorno económico mundial (por lo menos hasta 2008), al tiempo que varias regiones en desarrollo adoptaron políticas macroeconómicas y sociales pragmáticas. En la última década, prácticamente todas las economías en transición y en desarrollo experimentaron un rápido crecimiento del PIB y se beneficiaron de la rápida expansión del comercio mundial, de un acceso más fácil a las finanzas mundiales y del aumento de las remesas de migrantes. Sin embargo, solo algunas de ellas experimentaron una caída de

los diferenciales de ingresos. Durante ese período se produjo una divergencia en la evolución de la desigualdad: hubo un marcado e imprevisto descenso de la desigualdad de ingresos en la mayoría de los países de América Latina y en algunas partes de África y Asia Sudoriental, mientras que en la mayoría de los países desarrollados, las economías en transición y los países de Asia Oriental la desigualdad siguió aumentando, aunque a un ritmo más lento. Esas experiencias opuestas pueden ayudar a identificar las causas de la disminución de la desigualdad en algunas regiones y su aumento en otras.

No parece haber ninguna razón obvia que permita asegurar que las recientes mejoras económicas reducirán directamente la desigualdad de ingresos. En los países que obtuvieron ganancias en la relación de intercambio, el aumento de los precios de los productos básicos podría haber beneficiado solo a una pequeña minoría, ya que se produjo en un contexto general de alta concentración de la propiedad de la tierra y de los recursos minerales. Del mismo modo, el efecto directo del aumento de las remesas de los trabajadores en la desigualdad es incierto, y depende de a quién beneficiaron más: a familias de clase media o de clase trabajadora no cualificada⁹. La afluencia considerable de capital extranjero a tipos de interés a la baja benefició principalmente a las grandes empresas y bancos, pero no alivió los problemas de acceso al crédito de las pequeñas y medianas empresas (PYME) de alta densidad de mano de obra. Al mismo tiempo, provocó una apreciación del tipo de cambio real en la mayoría de los países, lo cual podría conducir a una pérdida de competitividad y empleo y, posiblemente, aumentar la desigualdad. Por otro lado, hay pruebas de que, en algunos países, las mejoras de la relación de intercambio y el aumento de las remesas y la afluencia de capital contribuyeron a aliviar la limitación impuesta por la balanza de pagos al crecimiento y a aumentar el empleo y los ingresos públicos (Thirlwall, 2011). Estas condiciones pueden propiciar mejoras en la distribución de los ingresos, tanto por su impacto directo en los ingresos, como consecuencia de la creación de puestos de trabajo, como por su impacto indirecto en las transferencias públicas. Esto sugiere que varios factores influyen (a veces de manera opuesta) en la evolución de la desigualdad, y la eventual relación entre desigualdad y crecimiento puede variar considerablemente según la región y el momento.

Cuadro 3.2

CAMBIOS EN LA DESIGUALDAD POR REGIÓN, 1980-2010

(Número de países)

	<i>Países desarrollados 1980-2000</i>	<i>Europa Oriental y CEI 1990-1998</i>	<i>África 1980-1995</i>	<i>América Latina y el Caribe 1980-2002</i>	<i>Asia Meridional y Occidental 1980-2000</i>	<i>Asia Sudoriental y Oriental 1980-1995</i>
Aumento de la desigualdad	15	24	10	14	3	7
Sin cambios	1	0	3	1	2	0
Descenso de la desigualdad	6	0	10	3	3	2
Total	22	24	23	18	8	9
	<i>Países desarrollados 2000-2010</i>	<i>Europa Oriental y CEI 1998-2010</i>	<i>África 1995-2007</i>	<i>América Latina y el Caribe 2002-2010</i>	<i>Asia Meridional y Occidental 2000-2010</i>	<i>Asia Sudoriental y Oriental 1995-2010</i>
Aumento de la desigualdad	9	13	9	2	3	5
Sin cambios	5	5	1	1	2	1
Descenso de la desigualdad	8	6	15	15	3	4
Total	22	24	25	18	8	10

Fuente: Cornia y Martorano, 2012; y *SWIID***Nota:** Los cambios se refieren a variaciones del coeficiente de Gini.

En **América Latina**, el aumento de la desigualdad en los años ochenta y noventa no se debió a una migración masiva de las actividades de baja productividad en las zonas rurales a los trabajos industriales y de servicios modernos en las zonas urbanas en el contexto de rápido crecimiento, como era de esperar en un proceso de desarrollo de tipo Kuznets. Por el contrario, fue la consecuencia de la reducción del número de puestos de trabajo formales y relativamente bien pagados en la industria y en el sector público en países que ya eran en gran parte urbanos y habían alcanzado un grado notable de industrialización. Además, tuvo lugar durante más de dos décadas de lento crecimiento y de disminución de las inversiones. Entre 1990 y 1999, dos terceras partes de la creación de empleo tuvieron lugar en el sector informal, que comprende las microempresas, los empleados domésticos y los trabajadores no cualificados por cuenta propia (CEPAL, 2004). En ese contexto, el aumento de la desigualdad no fue el precio que tuvo que pagar la región por la aceleración del desarrollo, sino que estuvo estrechamente relacionado con el estancamiento económico.

Por el contrario, la brecha de ingresos se ha reducido en América Latina desde principios de la década de 2000, al tiempo que se producía una significativa recuperación económica. Entre 2002 y 2010, el coeficiente de Gini medio de la región disminuyó cuatro puntos porcentuales, e incluso más en varios países de América del Sur (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). Junto con mejoras significativas de las condiciones externas, la reorientación general de las políticas fue fundamental para lograr un crecimiento con una mejor distribución de los ingresos. En el aspecto macroeconómico, muchos de los países exitosos adoptaron políticas presupuestarias anticíclicas: lograron el equilibrio presupuestario mediante un aumento de los ingresos públicos (incluidas las rentas de las materias primas), y no recortando los gastos. Además, se produjo un aumento de la progresividad de los sistemas fiscales (Cornia, Gómez Sabaini y Martorano, 2011). Esos países adoptaron también sistemas de control de los tipos de cambio con el objetivo de prevenir la sobrevaloración de su moneda. Además, redirigieron

la actividad económica hacia una producción de alta densidad de mano de obra y orientada al comercio, tanto en el sector manufacturero como en el agrícola, que tuvo efectos favorables en la distribución de los ingresos, las exportaciones y el crecimiento. Por último, lograron reducir su deuda pública externa y aumentar considerablemente sus reservas en moneda extranjera. Esto no solo redujo el monto de los pagos de intereses en sus saldos presupuestarios y exteriores, sino que también les proporcionó mucho más margen de maniobra para la formulación de políticas.

El nuevo modelo también introdujo cambios perceptibles en las políticas laborales y sociales, algunas de las cuales trataban explícitamente de resolver los problemas heredados de las dos décadas anteriores, como el desempleo, la informalización del trabajo, la caída de los salarios mínimos, la menor cobertura de la seguridad social y el debilitamiento de las instituciones de negociación salarial. En este sentido, varios países adoptaron políticas de ingresos que incluían obras públicas, lo cual amplió el alcance del empleo formal, y reintrodujeron la negociación salarial tripartita, lo cual permitió obtener aumentos considerables en los salarios mínimos y tuvo efectos igualadores. Las políticas también incluyeron, en casi todos los países, una aceleración de la tendencia al alza del gasto público en seguridad social y educación, que fue posible gracias a un aumento de la presión fiscal con respecto al PIB. Además, muchos países introdujeron programas de asistencia social, como transferencias de efectivo condicionadas y no condicionadas, que parecen haber contribuido de manera significativa a la reducción de la desigualdad de ingresos (Cornia, 2012).

En consecuencia, el descenso de la desigualdad logrado en América Latina entre 2003 y 2010 prácticamente compensó el aumento registrado entre 1980 y 2002. Así, gran parte de la mejora de la década de 2000 fue resultado de la reversión de los efectos desiguales de políticas como el Consenso de Washington y su impacto negativo en la industrialización y el empleo formal.

África es, junto con América Latina, la región más desigual del mundo (gráfico 3.4)¹⁰. En 2010, seis de los diez países con la distribución de los ingresos más desigual del mundo se encontraban en el África Subsahariana, en concreto en África Meridional

(African Development Bank, 2012). Una de las razones es que, en varios países ricos en recursos naturales, las elites locales, junto con el capital internacional, han sido capaces de apropiarse de la mayor parte de las rentas de dichos recursos. La dispersión de los ingresos varía considerablemente entre los distintos países. Por ejemplo, los ingresos del decil superior son 10,5 veces más altos que los del decil inferior en la República Unida de Tanzania, mientras que en Sudáfrica son 44,2 veces más altos (Africa Progress Panel, 2012: 23). Las mayores desigualdades de ingresos se dan, por lo general, en los empleos no agrícolas, en los que la educación es uno de los elementos determinantes de la escala salarial. Si bien los efectos positivos de la educación en los ingresos son altos en África, las desigualdades educativas son también las más altas de todas las regiones del mundo (Cogneau y otros, 2006).

La evolución de la desigualdad también ha sido diferente en las distintas subregiones de África. En los años ochenta y noventa, la desigualdad aumentó en todas las subregiones excepto en el Norte de África, y ese aumento fue especialmente significativo en África Central, Oriental y Occidental. En la década de 2000, se redujo en África Meridional y, en menor medida, en África Occidental, pero mostró pocos cambios (o incluso creció) en las demás subregiones, donde el patrón de crecimiento económico ha reforzado las desigualdades (African Development Bank, 2012). A pesar de las condiciones específicas de África, los mecanismos macroeconómicos han sido similares a los de otras partes del mundo, lo cual ha dado lugar a un descenso de la parte del producto nacional bruto correspondiente a los ingresos del trabajo y a los ingresos de los pequeños trabajadores por cuenta propia, así como a la generación insuficiente de oportunidades de empleo productivo.

El caso de Sudáfrica es particularmente interesante, ya que ni el fin del régimen de *apartheid* ni el crecimiento de la renta parecen haber hecho disminuir sus niveles históricamente altos de desigualdad. La desigualdad de ingresos ha sido muy alta y no ha dejado de aumentar desde principios de los años noventa: el coeficiente de Gini de los ingresos brutos pasó de 0,63 en 1993 a 0,70 en 2005. Si bien las desigualdades basadas en la raza aún predominan, la desigualdad dentro de los distintos grupos raciales o

étnicos también ha aumentado. Tanto es así que, en 2008, la desigualdad entre los africanos (que representan el 80% de la población) era la más alta de todos los grupos raciales. Cada vez más, ese hecho refleja las desigualdades espaciales (especialmente las diferencias de ingresos entre las zonas urbanas y rurales), así como en el acceso a la educación, ya que los africanos mejor educados se han beneficiado de forma desproporcionada del crecimiento reciente (Finn, Leibbrandt y Wegner, 2011).

La evolución de la desigualdad en **Asia** no es tan clara, ya que se observan aumentos en algunos países y descensos en otros. Sin embargo, teniendo en cuenta que los países donde la brecha de ingresos se ha ampliado son los más poblados, la desigualdad regional global ha aumentado significativamente desde los años ochenta. En la región de **Asia Meridional**, los procesos de globalización han ido asociados a mayores desigualdades de ingresos y de consumo. Esto es particularmente evidente en la India, que muestra un aumento del coeficiente de Gini nacional relativo al consumo de 0,31 en 1993/94 a 0,36 en 2009/10, mientras que la relación entre el consumo urbano y el rural se elevó de 1,62 a 1,96. Vanneman y Dubey (2010) estimaron un coeficiente de Gini del gasto de 0,35 en 2005, y un coeficiente de Gini de los ingresos mucho mayor, de 0,48¹¹. Así pues, las ganancias del crecimiento en la India se han concentrado en los perceptores de plusvalías (que incluyen los beneficios, las rentas y los ingresos financieros). Una de las principales razones es que el crecimiento en los sectores modernos (por ejemplo, manufacturas y servicios de alta productividad, como la industria de los programas informáticos) no ha sido suficientemente generador de empleo. Por lo tanto, aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo sigue estancada en la agricultura de baja productividad (a pesar de que ese sector representa en la actualidad menos del 15% del PIB del país) y en los servicios de baja remuneración.

En Bangladesh, la parte de la renta total correspondiente a los ingresos agrícolas disminuyó con el tiempo. El aumento del diferencial salarial en las actividades no agrícolas (entre trabajadores asalariados relativamente menos cualificados y trabajadores asalariados relativamente más cualificados) contribuyó a una mayor desigualdad. Como consecuencia de ello, el coeficiente de Gini relativo a los ingresos

aumentó de un relativamente bajo 0,28 en 1991/92 a 0,40 en 2005 (Khan, 2005). La desigualdad también aumentó en Sri Lanka, que fue el primer país de Asia Meridional en participar sistemáticamente en una mayor integración global mediante la liberalización económica y la adopción de reformas favorables al mercado en 1978. Inicialmente, en los años ochenta la desigualdad de ingresos se mantuvo relativamente baja, pero a mediados de la década de 2000 era superior a la de sus vecinos, con un coeficiente de Gini relativo a los ingresos de 0,50 (Vidanapathirana, 2007). El aumento de la desigualdad refleja dos componentes: en primer lugar, la desigualdad cada vez mayor en el sector industrial moderno de rápido crecimiento, impulsada por una concentración de la propiedad de los activos y las diferencias en los niveles de conocimientos técnicos; y en segundo lugar, la desigualdad cada vez mayor entre las regiones y sectores industriales modernos de rápido crecimiento y las regiones y sectores agrícolas tradicionales menos desarrollados (Gunawardena, 2008). En el Pakistán, por el contrario, la desigualdad se ha mantenido relativamente estable. Los estudios sobre el consumo indican que la desigualdad de consumo disminuyó en la primera mitad de los años noventa y luego aumentó durante la década siguiente (Asad y Ahmad, 2011; Shahbaz e Islam, 2011).

En **Asia Oriental y Sudoriental**, antes de la crisis financiera varios países experimentaron transformaciones estructurales que aumentaron la desigualdad, ya que la aceleración del cambio tecnológico generó nuevas oportunidades de empleo para los trabajadores más cualificados en los grupos de ingresos más altos. Además, el mercado de trabajo funcionaba de modo que los salarios en esas ocupaciones crecieron más rápido que el salario medio, porque el insuficiente gasto público en educación hizo que la oferta de trabajadores mejor calificados no bastara para satisfacer la demanda. Además, la liberalización económica y financiera redujo el alcance de las políticas redistributivas y estimuló los ingresos procedentes de las actividades financieras. Tras la crisis de 1997-1998, el coeficiente de Gini disminuyó en Malasia, Filipinas, Tailandia y la República de Corea, mientras que siguió aumentando en Indonesia, la Provincia china de Taiwán y Singapur. Algunas políticas comunes indican la razón de las ganancias distributivas registradas en el primer grupo de países en el período posterior a

la crisis, por ejemplo las políticas macroeconómicas pragmáticas que aseguraron la estabilidad e impulsaron el crecimiento (especialmente en Malasia¹² y Tailandia). Además, las grandes inversiones en la educación pública ampliaron el número de años de escolaridad y mejoraron la distribución del capital humano mediante el perfeccionamiento de los conocimientos técnicos de la fuerza de trabajo en paralelo con los nuevos avances técnicos, al tiempo que se evitó una nueva subida de la prima salarial de cualificación. También se reforzaron las políticas redistributivas dando prioridad a la protección social (en la República de Corea), la reducción de la brecha entre las zonas rurales y urbanas (en Tailandia) y la reducción de los diferenciales de ingresos entre los grupos étnicos (en Malasia) (véase también el capítulo V).

Las transformaciones económicas en **China** desde los años ochenta han tenido un fuerte impacto en la desigualdad. La primera ola de reformas durante el período 1978-1984 se centró en el “sistema de responsabilidad de los hogares” en la agricultura: las comunas rurales fueron reemplazadas por explotaciones agrícolas igualitarias y basadas en la familia, y se pagaron precios superiores por la adquisición de alimentos a los agricultores. La aceleración resultante del crecimiento agrícola y general dio lugar a un rápido aumento de los ingresos rurales, lo que ayudó a reducir la desigualdad global. Por el contrario, la concentración de los ingresos se incrementó rápidamente durante la segunda fase de las reformas, que comenzó en 1985. Esto se debió a una creciente brecha de ingresos entre las zonas rurales y urbanas, impulsada por una expansión más rápida de las actividades urbanas, una disminución del 30% en los precios agrícolas y la triplicación de los impuestos agrícolas recaudados por las autoridades centrales y locales (Ping, 1997). Al mismo tiempo, un aumento de los beneficios empresariales y las crecientes disparidades de ingresos resultantes de un fuerte aumento en la prima de cualificación se tradujeron en una mayor desigualdad intrarrural e intraurbana de ingresos (Luo y Zhu, 2008). Además, debido a la descentralización fiscal de 1978, la presión fiscal nacional con respecto al PIB se limitó al 10,2% en 1996, lo que limitó considerablemente la capacidad del Gobierno central de controlar la desigualdad regional por medio de transferencias a las provincias más pobres. Durante la tercera fase de las reformas,

en la década de 2000, el coeficiente de Gini siguió aumentando y se estimaba que era aproximadamente de 0,47 en 2009 (en comparación con 0,27 en 1984; véase Chen y otros, 2010). Aunque se mejoraron las infraestructuras en las provincias occidentales y centrales, las políticas comerciales e industriales siguieron promoviendo la creación de zonas económicas especiales en la costa y empresas orientadas a la exportación, y se dio prioridad al sector de capital intensivo en detrimento de las actividades en pequeña escala. Pese al rápido crecimiento del salario real medio, la parte de la renta total correspondiente al trabajo disminuyó a medida que el ahorro privado, empresarial y público aumentó en consonancia con la rápida acumulación de capital. Las disparidades entre los asalariados contribuyeron a la desigualdad global; la distribución de los salarios evolucionó en favor de los trabajadores cualificados en los sectores de la alta tecnología, las finanzas y los servicios, y los migrantes procedentes de las zonas rurales recibieron salarios inferiores y menos prestaciones sociales que los trabajadores urbanos con permiso de residencia oficial (Luo y Zhu, 2008). Se ha adoptado una serie de medidas con objeto de corregir el aumento de la desigualdad y de “construir una sociedad armoniosa” en lo que podría ser el comienzo de una nueva fase. La Ley de contratos de trabajo de 2008 mejoró las condiciones de los trabajadores, como se señala en el capítulo IV del presente *Informe*, y un aumento de la presión fiscal con respecto al PIB, del 10,2% del PIB en 1996 al 18,4% en 2010, proporcionó recursos para incrementar el gasto público en salud, educación, pensiones y otras prestaciones sociales.

3. *Desigualdad y pobreza*

La desigualdad personal y la pobreza están estrechamente relacionadas, ya que ambas dependen de los ingresos de los hogares. La pobreza se define como la falta de ingresos suficientes para atender las necesidades básicas. Se mide estimando un “umbral de la pobreza” —que es el costo *per capita* de atender las necesidades básicas— y comparándolo con los ingresos *per capita* reales de los hogares. Los hogares cuyos ingresos están por debajo del umbral de la pobreza se consideran pobres. Por lo tanto, la magnitud de la pobreza depende de lo que cueste atender las necesidades básicas (en particular, el

precio de los alimentos), del nivel medio de ingresos de un país y de la distribución de esos ingresos. Distintas combinaciones de esos factores pueden dar lugar a una reducción o un aumento de la pobreza. Es evidente que un aumento de la renta real *per capita* y una distribución más equitativa de los ingresos —con unos ingresos bajos que crecen más rápido que los ingresos medios— son las condiciones más favorables para la reducción de la pobreza. Otras combinaciones darían resultados menos claros: el PIB *per capita* y la desigualdad pueden crecer (o disminuir) al mismo tiempo, y la caída de los precios de los alimentos puede sacar a los hogares urbanos de la pobreza pero reducir los ingresos de los campesinos de ingresos bajos.

La cuestión de cómo reducir la pobreza ha sido objeto de una considerable labor analítica y debates políticos que se han centrado principalmente en la relación entre el crecimiento, la distribución de los ingresos y la pobreza. Durante años prevaleció la opinión influyente de que el crecimiento era el principal, si no el único, factor de reducción de la pobreza. Según ese punto de vista, las reformas estructurales, entre ellas una mayor apertura al comercio internacional, un bajo consumo público y el desarrollo financiero, favorecerían el crecimiento, por lo que también serían “buenas para los pobres”. Se partía del supuesto de que los ingresos de la quinta parte inferior de la distribución de los ingresos tendían a evolucionar a un ritmo similar al de los ingresos medios de un país, y mejorarían proporcionalmente con el crecimiento del PIB sin necesidad de adoptar políticas redistributivas. Aún más, se sostuvo que las políticas “pro pobres”, como el gasto público en salud y educación, serían ineficaces para impulsar el crecimiento económico y los ingresos de los pobres (Dollar y Kraay, 2000).

Tanto los datos empíricos en que se apoya esta opinión como las recomendaciones políticas posteriores han sido objeto de críticas. En efecto, se ha demostrado que la parte de la renta total correspondiente a los grupos de ingresos bajos tendía a disminuir durante las recesiones económicas y no se recuperaba rápidamente durante los períodos de auge (La Fuente y Sainz, 2001). Por otra parte, existen pruebas significativas del impacto positivo del gasto público y las transferencias sociales en los ingresos de los más pobres, y por lo tanto en la

reducción de la pobreza (véase el capítulo V). Por último, las políticas redistributivas tienden a estimular el crecimiento, especialmente en las situaciones de insuficiente demanda interna.

En las tres últimas décadas se han hecho avances significativos en la lucha contra la pobreza. Sin embargo, la reducción de la prevalencia de la pobreza extrema —definida por el Banco Mundial como unos ingresos por debajo de 1,25 dólares de los Estados Unidos por día a valores de 2005 en paridad de poder adquisitivo, y que corresponde a la media del consumo *per capita* en los 15 países más pobres— ha sido muy desigual en los distintos países y regiones (cuadro 3.3). Por un lado, en los países asiáticos de rápido crecimiento, el porcentaje de las personas que viven con menos de 1,25 dólares por día, que era inicialmente muy alto, se ha reducido enormemente. En China, por ejemplo, cayó del 84% en 1981 al 16,3% en 2005. En valores absolutos, esto significa que más de 600 millones de chinos salieron de la pobreza extrema durante ese período, a pesar de que la población del país creció en más de 300 millones.

Por otra parte, en África, América Latina y Asia Occidental la reducción de la pobreza fue muy lenta durante los años ochenta y noventa. En algunos de los países más poblados de África y América Latina, la proporción de las personas que viven en la pobreza extrema incluso aumentó durante esas dos décadas. En Nigeria, por ejemplo, esa proporción aumentó del 53,9% en 1985 al 68,5% en 1996, y ha mantenido una media del 65,5% en la década de 2000. En valores absolutos, el número de personas en pobreza extrema aumentó en 59 millones entre 1985 y 2009, cifra que representa el 86% del crecimiento demográfico de Nigeria durante ese período. En el Brasil, el patrón fue similar al principio, aunque a un nivel inferior, pero mejoró posteriormente. Partiendo del 13,6% en 1981, la tasa de pobreza extrema alcanzó un máximo del 17,9% en 1992 y se estabilizó en el 11,6% en la segunda mitad de los años noventa. Comenzó a disminuir en los primeros años de la década de 2000, hasta alcanzar el 6,1% en 2009, gracias a las políticas brasileñas destinadas a lograr un crecimiento más incluyente. En valores absolutos, esto significa que más de 5 millones de personas salieron de la pobreza extrema entre 1981 y 2009, a pesar de un

Cuadro 3.3

**PROPORCIÓN DE LAS PERSONAS QUE VIVEN POR DEBAJO DEL UMBRAL
DE LA POBREZA EN DETERMINADOS GRUPOS DE PAÍSES, 1981-2008**

(En porcentaje)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
África	43,5	46,1	45,4	46,8	49,3	48,3	48,5	46,7	43,9	40,0
<i>de las cuales</i>										
Norte de África	18,2	17,3	16,0	14,8	13,6	12,6	12,0	9,5	8,2	5,8
América Latina y el Caribe	11,9	13,6	12,0	12,2	11,4	11,1	11,9	11,9	8,7	6,5
Asia	41,2	39,7	37,8	37,5	34,4	31,5	26,9	25,7	20,2	17,1
<i>de las cuales</i>										
China	84,0	69,4	54,0	60,2	53,7	36,4	35,6	28,4	16,3	..
Asia Meridional	57,5	53,9	52,0	50,6	48,6	46,0	42,7	41,8	37,1	33,8
Asia Sudoriental	45,2	43,5	42,6	37,7	32,7	27,4	25,4	22,2	16,9	12,9
Asia Occidental	6,6	6,4	4,2	4,7	4,9	6,0	5,8	5,4	4,6	3,2
Economías en transición	2,4	2,0	2,1	2,5	3,0	5,1	4,9	2,6	1,3	0,5

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir del instrumento en línea del Banco Mundial para medir la pobreza (PovcalNet).

crecimiento demográfico de unos 70 millones de personas. En las economías en transición, la evolución de la tasa de pobreza extrema siguió una curva en forma de U invertida: después de aumentar en la mayoría de esos países a raíz del hundimiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, esa proporción ha venido disminuyendo rápidamente desde la década de 2000, debido a la recuperación del crecimiento económico y el empleo.

Estos resultados diversos en cuanto a la reducción de la pobreza reflejan en gran medida el ritmo de crecimiento de las distintas economías desde principios de los años ochenta. Sin embargo, los tipos de políticas que contribuyen al crecimiento económico también son importantes. Algunos países han tenido más éxito que otros en la reducción de la pobreza gracias a un mayor crecimiento, aumentando el gasto público con, entre otras cosas,

transferencias sociales y programas de creación de empleo (véase el capítulo V). Esto explica en parte por qué la elasticidad del crecimiento de la pobreza difiere entre los países. Otra razón de las diferentes elasticidades está relacionada con las condiciones iniciales. Un país con una renta media *per capita* muy por encima del umbral de la pobreza tendrá una elasticidad relativamente baja, ya que necesita más crecimiento para alcanzar el mismo porcentaje de reducción de la pobreza que un país con una renta media más cercana, o por debajo, del umbral de la pobreza. Esto pone de manifiesto las limitaciones que entraña utilizar el mismo umbral absoluto de la pobreza para países muy diferentes: si el umbral de la pobreza está muy lejos de la renta media *per capita* (o su mediana) de un país, los cambios en esta última, aunque sean significativos, pueden traducirse en cambios solo marginales en la proporción de personas pobres.

D. Desigualdad de ingresos a nivel mundial

Este *Informe* se centra principalmente en la desigualdad de ingresos dentro de los países. La mayoría de las políticas económicas y sociales que afectan la distribución y redistribución de los ingresos se aplican dentro de los países y, a su vez, la evolución de la desigualdad dentro de sus fronteras tiene un impacto directo en su desempeño económico y sus debates políticos. Sin embargo, la desigualdad a nivel mundial —ya sea entre países o entre las personas de todos los países— es también motivo de grave preocupación. Tanto es así que varias instituciones y organismos multilaterales y regionales tienen el mandato de reducir la desigualdad entre los distintos países y regiones¹³. De manera más general, el objetivo permanente de los países en desarrollo de alcanzar a los países desarrollados entraña reducir las desigualdades entre los dos grupos, con lo cual sus PIB *per capita* respectivos tenderán a converger. Ese objetivo no puede desvincularse de la distribución de los ingresos dentro de los países. En otras palabras, las metas de desarrollo no se alcanzarán si el aumento del PIB *per capita* en un país en desarrollo se debe a un aumento únicamente de los ingresos de su pequeña elite social. Por lo tanto, la desigualdad mundial se deriva tanto de la desigualdad de ingresos entre los países como dentro de ellos, así que las políticas destinadas a mejorar la distribución mundial de los ingresos deben abordar ambos aspectos.

Existen diferentes definiciones de la desigualdad mundial¹⁴. Una de ellas se refiere a la desigualdad “internacional”, o entre países de ingresos medios diferentes. Utiliza el PIB *per capita* de cada país, medido en la misma moneda —en este caso el dólar de los Estados Unidos en paridad de poder adquisitivo—, para todos los países del mundo, y los ordena del más pobre al más rico con el fin de calcular una

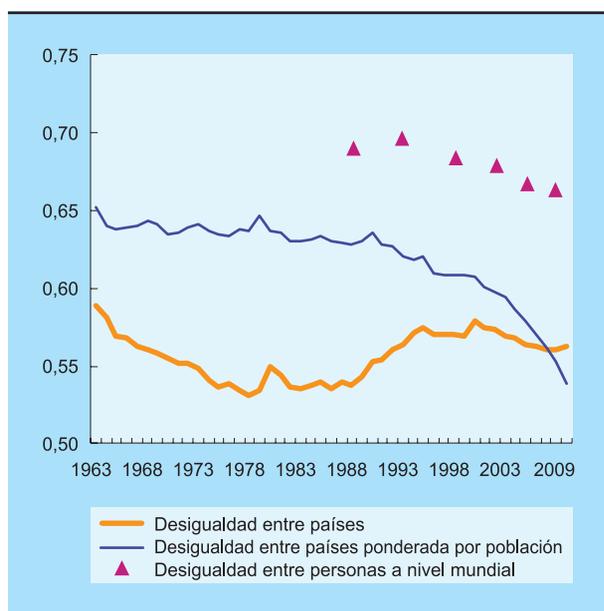
medida de la desigualdad, como el coeficiente de Gini. Según esa definición, la desigualdad mundial disminuyó primero entre mediados de los años sesenta y fines de los setenta, ya que el PIB de un número considerable de países en desarrollo creció a un ritmo más rápido que el de los países desarrollados (gráfico 3.5); posteriormente, la desigualdad aumentó entre 1980 y 2000, cuando las tasas de crecimiento de muchos países de América Latina y África y economías en transición se estancaron o disminuyeron, mientras que las de los países desarrollados siguieron aumentando, aunque a un ritmo más lento que en las décadas inmediatamente posteriores a la guerra¹⁵. Por último, la desigualdad mundial volvió a reducirse en la década de 2000 como consecuencia de una recuperación significativa del crecimiento del PIB en la mayoría de los países en desarrollo y las economías en transición, y de una desaceleración en los países desarrollados.

Una deficiencia importante de esta forma de medir la desigualdad mundial es que no tiene en cuenta el número de personas que viven en los diferentes países: un país muy pequeño tiene el mismo “peso” que uno muy populoso. Por lo tanto, esta estimación de la desigualdad no siempre es representativa de las condiciones de vida de la mayoría de la población mundial. El panorama cambia significativamente si se asigna un peso diferente a los distintos países en función de su población. En primer lugar, la desigualdad mundial de ingresos ponderada por población hasta principios de los años noventa fue significativamente mayor que en la definición anterior, con un coeficiente de Gini en torno a 0,65, en lugar de 0,55 (gráfico 3.5). Gran parte de esa diferencia se debe al hecho de que los países más populosos (China y la India) eran a la sazón países de renta baja.

Gráfico 3.5

DESIGUALDAD DE INGRESOS ENTRE PAÍSES Y PERSONAS, 1963-2009

(Coeficiente de Gini)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD basados en Milanovic, 2005; Eurostat; el instrumento en línea del Banco Mundial para medir la pobreza (*PovcalNet*) y las bases de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Nota: La desigualdad entre los países se basa en el PIB *per capita*.

En segundo lugar, la evolución de la desigualdad de ingresos ponderada por población refleja con mayor precisión el crecimiento de esos grandes países: la desigualdad mundial apenas cambió hasta principios de los años ochenta, cuando las tasas de crecimiento de China y la India estaban en línea con las tasas de crecimiento mundiales, y posteriormente se redujo significativamente, cuando China y la India comenzaron a crecer mucho más rápido que la mayoría de los demás países. La desigualdad se redujo aún más rápidamente en la década de 2000, cuando más países en desarrollo y economías en transición comenzaron o reanudaron el proceso de convergencia económica con los países desarrollados.

Aunque este segundo método permite analizar con más precisión la desigualdad mundial, se sigue basando en la desigualdad entre los países y asume implícitamente que todos los habitantes de cada país reciben los mismos ingresos. Es relativamente fácil

de calcular, ya que se basa únicamente en el PIB *per capita*, que se puede obtener de cuentas nacionales y fuentes demográficas, y solo se complica por la necesidad de calcular la paridad de poder adquisitivo¹⁶. Sin embargo, para evaluar la desigualdad entre las personas de todo el mundo también se necesitan los datos sobre la distribución de los ingresos dentro de un conjunto considerable de países. Por primera vez, a principios de la década de 2000 los investigadores fueron capaces de aprovechar las numerosas encuestas nacionales de los hogares realizadas en todo el mundo desde finales de los años ochenta para presentar nuevos datos empíricos relativos al mundo en su conjunto, sin tener en cuenta las fronteras nacionales y fijándose en la distribución de los ingresos en todo el mundo (véase, en particular, Milanovic, 2005; 2006).

La desigualdad mundial calculada con este método es significativamente más alta que la que arrojan los demás métodos, ya que refleja la desigualdad de ingresos no solo entre los países, sino también dentro de ellos. También es más alta que la desigualdad en cada país concreto de la base de datos. Esto demuestra que la medición de la desigualdad de ingresos puede cambiar según el alcance geográfico. Por ejemplo, en un determinado país, algunas zonas rurales o barrios urbanos marginales pueden ser uniformemente pobres y algunos barrios pueden ser uniformemente ricos; midiéndose la desigualdad en cada una de esas zonas por separado se obtendrían coeficientes de Gini muy bajos, aunque dichos coeficientes fueran muy altos a nivel nacional. Asimismo, si se tiene en cuenta el promedio de los coeficientes de Gini nacionales, la Unión Europea parece ser una región más igualitaria de lo que indica el coeficiente para el conjunto de la región¹⁷.

Por definición, la desigualdad mundial se obtiene calculando las diferencias (ponderadas por población) en los niveles de ingresos entre los países y dentro de ellos. ¿En qué medida cada una de estas disparidades (nacional e internacional) afecta a la desigualdad mundial? El desglose de la desigualdad entre los países y dentro de ellos¹⁸ muestra que, en 2008, el 73% y el 88% (según los coeficientes de Gini y Theil, respectivamente) de la desigualdad total se debía a las diferencias entre los países, mientras que el resto se debía a las diferencias dentro de ellos (cuadro 3.4). El mayor impacto

Cuadro 3.4

DESGLOSE DE LA DESIGUALDAD MUNDIAL DE INGRESOS, 1988-2008

(En porcentaje)

	1988	1993	1998	2002	2005	2008
Coefficiente de Gini						
Desigualdad dentro de los países	1,1 (1,5)	1,1 (1,5)	1,1 (1,6)	1,2 (1,7)	1,3 (1,9)	1,3 (2,0)
Desigualdad entre los países	62,7 (90,7)	62,5 (89,8)	61,0 (89,3)	60,8 (89,5)	59,0 (88,4)	58,4 (88,1)
Solapamiento	5,4 (7,8)	6,0 (8,6)	6,2 (9,1)	6,0 (8,8)	6,5 (9,7)	6,5 (9,9)
Desigualdad mundial total	69,2	69,6	68,4	67,9	66,7	66,3
Coefficiente de Theil						
Desigualdad dentro de los países	19,6 (21,7)	22,9 (24,5)	23,0 (25,4)	22,7 (25,4)	23,1 (27,1)	23,0 (27,4)
Desigualdad entre los países	70,7 (78,3)	70,4 (75,5)	67,7 (74,6)	66,9 (74,6)	62,0 (72,9)	61,0 (72,6)
Desigualdad mundial total	90,2	93,3	90,7	89,6	85,1	84,0
Número de países	93	116	121	121	120	110

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en Milanovic, 2005; Eurostat; el instrumento en línea del Banco Mundial para medir la pobreza (*PovcalNet*) y las bases de datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Nota: Las cifras entre paréntesis representan la parte porcentual de cada componente del total.

de la desigualdad entre países en la desigualdad mundial parece ser un fenómeno relativamente reciente si se considera desde una perspectiva histórica. Los estudios a largo plazo sobre el PIB de los países calculan que, a mediados del siglo XIX, la relación entre los ingresos *per capita* de los países más ricos (Países Bajos y Reino Unido) y los países más pobres (antes Ceilán —ahora Sri Lanka— y China) era aproximadamente de 4 a 1. Esa relación se elevaba a más de 100 a 1 en 2007 (Maddison, 2004; Milanovic, 2011a). Por lo tanto, al comienzo de la revolución industrial, la desigualdad mundial se explicaba por las desigualdades dentro de los países, al menos tanto como por las desigualdades entre los países (Bourguignon y Morrison, 2002). En la actualidad, los ingresos medios del 10% o incluso el 5% de la población de ingresos más bajos de un país desarrollado son mayores que los ingresos reales medios del 10% o el 5% de los más ricos de un país de renta baja. Una comparación de los ingresos

per capita de los 15 países más ricos con los de los 15 países más pobres durante los últimos decenios confirma esa brecha cada vez mayor: los ingresos de los países más ricos eran 44 veces superiores a los de los más pobres en los años ochenta, 52 veces en los noventa, y 60 veces en la década de 2000. Sin embargo, en el último decenio se produjo un cambio de tendencia, pues esa proporción disminuyó de 62,3 en 2000 a 55,8 en 2009.

Por consiguiente, cabe prever que un descenso de la desigualdad entre los países se traduciría inmediatamente en un descenso de la desigualdad entre las personas de todo el mundo. Este efecto parece estar ocurriendo, pero con un retraso significativo. Entre 1988 y 2002, el coeficiente de Gini que medía la desigualdad de ingresos entre las personas se mantuvo entre 0,68 y 0,70, mientras que la desigualdad entre los países ponderada por población ya estaba disminuyendo debido al rápido crecimiento de China y la India, que en conjunto representan más de un

tercio de la población mundial. Parece que, durante la mayor parte de ese período, la mayor desigualdad dentro de los países compensó en gran medida la reducción de la desigualdad entre ellos (Milanovic, 2011b). Por primera vez, a partir de la década de 2000 todas las medidas de la desigualdad mundial

han mostrado un descenso claro y simultáneo. Hay que destacar que la reducción de la desigualdad mundial (entre personas) que parece haber tenido lugar desde mediados de los años noventa es el primer descenso de la desigualdad mundial ocurrido desde mediados del siglo XIX.

E. Otras dimensiones de la desigualdad

La desigualdad tiene varias dimensiones relacionadas entre sí, de las cuales la más destacada es la desigualdad de ingresos, ya que determina directamente el nivel de acceso a los bienes y servicios, ya sea para el consumo o la inversión. Las diferencias de ingresos no dependen solo de las disparidades individuales de talento y esfuerzo, sino que también son el resultado de una distribución desigual de la riqueza y del grado variable de acceso a la educación y los servicios básicos, que a su vez suelen depender de factores sociales, raciales y de género. Como se vio en el capítulo II, ese conjunto de factores puede socavar de manera significativa la igualdad de oportunidades y la movilidad social, con graves consecuencias económicas, sociales y políticas. Por otra parte, un nivel alto de desigualdad de ingresos tiende a perpetuarse —o incluso se amplía— con la concentración de la riqueza cada vez mayor que genera una sociedad a dos velocidades: solo un segmento de la población puede permitirse el acceso a servicios privados de calidad en materia de educación, salud y otros servicios básicos, mientras que el resto tiene que conformarse con servicios de baja calidad debido a que su prestación pública es insuficiente. En esta sección se presentan brevemente otros aspectos de la desigualdad para mostrar que las políticas destinadas a reducir la desigualdad de ingresos deben ir más allá de la adopción de medidas que solo alteren los ingresos primarios (por ejemplo, políticas salariales) o secundarios (por ejemplo, la presión fiscal

y las transferencias sociales); esas políticas también deben hacer frente a algunos de los determinantes sociales fundamentales de la desigualdad.

1. Distribución de la riqueza

La distribución de los ingresos está estrechamente relacionada con la de la riqueza. Algunos ingresos primarios pueden derivarse de la propiedad de activos en forma de intereses, dividendos y otros ingresos del capital. De hecho, los ingresos derivados de la propiedad pueden representar una gran parte de los ingresos totales de los grupos de rentas más altas¹⁹. Algunos de esos ingresos se ahorran y se utilizan para acumular capital, que a su vez genera más riqueza. Por lo general, esta relación se aplica a los grupos de rentas altas que son capaces de ahorrar una parte significativa de sus ingresos, por lo que la mayor parte de la riqueza se concentra en esos grupos. De hecho, los países con una alta concentración de la riqueza también suelen tener una alta concentración de los ingresos, y viceversa. Además, la concentración de la riqueza tiende a ser más alta que la concentración de los ingresos (gráfico 3.6). Esa mayor concentración no es sorprendente, ya que la riqueza constituye un conjunto de activos financieros y reales acumulados a lo largo de varios años y transmitidos de generación en generación. La concentración de la riqueza también refleja el hecho

de que los ahorros de los grupos de mayores ingresos se acumulan más rápido que los de los grupos de menores ingresos; aquellos pueden ahorrar con regularidad una parte más grande y una cantidad absoluta mucho mayor de sus ingresos que estos. De hecho, en algunos países, los grupos de menores ingresos apenas ganan lo suficiente para atender sus necesidades básicas.

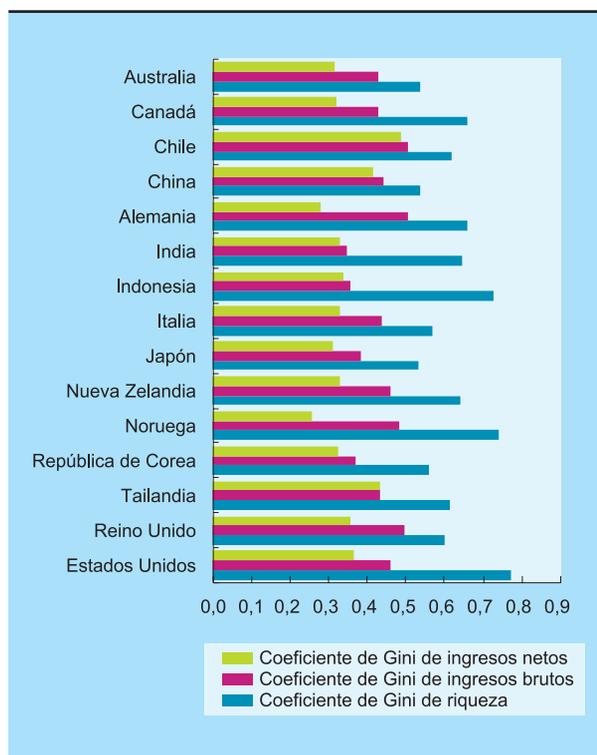
Mucho más que los ingresos, una gran parte de la riqueza total de los hogares se concentra generalmente en el percentil más rico. En la mayoría de los países para los que existen datos razonablemente comparables, el 1% de ingresos más altos posee una parte mucho mayor de la riqueza total de la economía que el 50% de ingresos más bajos (por ejemplo, el 33,8% frente al 2,5% en los Estados Unidos, el 28,7% frente al 5,1% en Indonesia y el 24% frente al 4% en Francia), y su parte proporcional de la riqueza es significativamente mayor que su parte de los ingresos (cuadro 3.5).

Una mayor concentración de la riqueza implica que la riqueza recién creada por los ingresos anuales se concentra en hogares ya ricos. Este fenómeno puede contribuir de manera significativa a la persistencia de la desigualdad en una sociedad. Por ejemplo, los padres ricos pueden permitirse ofrecer a sus hijos una mejor educación, lo que a su vez aumenta las posibilidades de estos de percibir ingresos altos. Además, los hijos de los ricos suelen recibir una herencia considerable, lo cual contribuye al proceso de concentración de la riqueza para la próxima generación. En algunos casos, esto refleja un régimen plutocrático en el que los ricos ejercen una influencia desproporcionada sobre el gobierno para que este actúe en su favor, lo cual les permite seguir aumentando su riqueza.

Sin embargo, el grado de concentración de la riqueza no siempre ha aumentado. Las estadísticas históricas relativas a la parte de la riqueza correspondiente a los estratos sociales más altos en algunos países desarrollados durante el siglo XX muestran que hubo una disminución tanto en la concentración de los ingresos como en la de la riqueza —principalmente debido a una caída de sus ingresos del capital—, sobre todo durante las guerras mundiales y la Gran Depresión. Posteriormente, la introducción de un impuesto progresivo sobre la renta y de los impuestos sobre bienes inmuebles dificultaron la

Gráfico 3.6

COEFICIENTES DE GINI RELATIVOS A LA RIQUEZA Y LOS INGRESOS EN DETERMINADOS PAÍSES



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en *Credit Suisse Global Wealth Databook*, 2011; y *SWIID*.

Nota: Los datos más recientes sobre la riqueza se refieren a años diferentes según el país: Alemania (2003), Australia (2006), Canadá (2005), Chile (2007), China (2002), Estados Unidos (2007), India (2002-2003), Indonesia (1997), Italia (2008), Japón (1999), Noruega (2004), Nueva Zelanda (2001), Reino Unido (2008), República de Corea (1988) y Tailandia (2006).

recuperación plena de los niveles de concentración de antes de la guerra (Piketty, 2003). En los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido (países de los que se dispone de series de datos a largo plazo), la riqueza de los hogares disminuyó significativamente más que los ingresos disponibles, rebajando la relación riqueza-ingresos de entre 6 y 7 (en diferentes momentos entre 1900 y 1940) a cerca de 4 en los años setenta. Pero alrededor de 1980 la riqueza comenzó a crecer rápidamente otra vez en todos los países del G-7, elevando la relación riqueza-ingresos de 4,6 (en promedio) en 1980 a 7,4 en 2007. A pesar de las pérdidas de riqueza financiera ocurridas durante la crisis financiera, esa relación solo se redujo ligeramente hasta alrededor de 7 en

Cuadro 3.5

CONCENTRACIÓN DE LA RIQUEZA Y LOS INGRESOS EN DETERMINADOS PAÍSES				
(En porcentaje)				
Año		Parte de la riqueza		Parte de los ingresos
		50% de ingresos más bajos	1% de ingresos más altos	1% de ingresos más altos
Canadá	2005	5,4	15,5	13,1
Estados Unidos	2007	2,5	33,8	13,8
Francia	2010	4,0	24,0	9,0
India	2002-03	8,1	15,7	9,0
Indonesia	1997	5,1	28,7	11,0
Irlanda	2001	5,0	23,0	9,7
Italia	2008	11,5	12,2	10,0
Reino Unido	2005	9,2	12,5	14,3
Rep. de Corea	1988	12,3	14,0	..
Suecia	2007	..	29,0	6,9
Suiza	1997	..	34,8	8,0

Fuente: *Credit Suisse Global Wealth Databook*, 2011, cuadro 1-4; y Paris School of Economics e Institute for New Economic Thinking, *The World Top Incomes Database*.

2008-2009 (Credit Suisse, 2011). El aumento a largo plazo obedeció a un fuerte incremento de los precios de los activos, en particular en los mercados de valores y los bienes raíces, y solo fue parcialmente revertido con el estallido de las burbujas financiera e inmobiliaria en varios países desarrollados durante la crisis actual.

La relación riqueza-ingresos en una muestra de países en desarrollo y emergentes es considerablemente menor (aproximadamente la mitad), en promedio, que en los países desarrollados. Una excepción notable es China, donde esa relación es cercana a 7, similar a las de Francia, el Japón y Suecia, principalmente como resultado de las altas tasas de ahorro de los hogares, que han superado el 20% del PIB durante las dos últimas décadas²⁰. La composición de la riqueza es también diferente en los países desarrollados y en desarrollo. En los países en desarrollo, la parte de la riqueza total correspondiente a los activos no financieros es significativamente mayor que en los países desarrollados,

ya que la tierra y la vivienda son más importantes y los mercados financieros están menos desarrollados. En cambio, las partes de la riqueza total correspondientes a los activos financieros y no financieros en los países desarrollados son en general similares. De hecho, la parte de los activos financieros supera la de los activos reales en el Canadá, los Estados Unidos, los Países Bajos y Suiza, mientras que ocurre lo contrario en Alemania, España, Francia e Italia, así como en Australia, país dotado de grandes extensiones de tierras y recursos naturales.

En los países desarrollados, el fuerte incremento de la riqueza, que ha crecido más rápido que la renta disponible, y su concentración significativa en los grupos de ingresos más altos han contribuido al aumento de la desigualdad de ingresos desde los años ochenta. Según Galbraith (2008: 99), el aumento de la desigualdad en algunos países desarrollados parece ser “un fenómeno de los mercados financieros, de la distribución de la riqueza, de la valoración de los bienes de capital, y fundamentalmente de la distribución del poder”. Mientras que en los países desarrollados la creciente concentración de la riqueza está vinculada en gran medida a los mercados financieros e inmobiliarios, en una serie de países en desarrollo y economías en transición se debe en parte a las grandes privatizaciones de los años ochenta y noventa. Como señala Stiglitz (2012: 42), “es fácil hacerse rico apoderándose de un bien público a un precio muy descontado”. Y una vez que se adquiere una posición dominante se pueden obtener rentas monopolistas, con lo que se amplía aún más la desigualdad de ingresos y riqueza.

En muchos países en desarrollo, la distribución de la propiedad de la tierra es particularmente importante. Una estimación exhaustiva de la distribución de la tenencia de la tierra cultivable en más de 100 países, realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), muestra que la concentración de la tierra es mayor en América Latina, donde la mediana del coeficiente de Gini es de 0,81, seguida de Asia Occidental y el Norte de África (0,66), Europa Oriental (0,62) y Asia Meridional (0,59). El coeficiente de Gini es menor en los países de la OCDE (0,56), y alcanza su nivel más bajo en Asia Oriental (0,51) y el África Subsahariana (0,49), dos regiones que todavía tienen una alta proporción de población rural (Vollrath, 2007). Sin embargo, estas estadísticas sobre la *tenencia* de la

tierra no reflejan con exactitud la distribución de la *propiedad* de la tierra, ya que el mismo agente puede poseer varias explotaciones agrícolas, algunas de las cuales pueden ser trabajadas por campesinos sin tierra. Por lo tanto, los valores antes mencionados son subestimaciones de la concentración real de la propiedad. En cualquier caso, es evidente que la concentración de la tierra es mayor que la concentración de los ingresos.

La alta concentración de la tierra tiene importantes consecuencias sociales y económicas. La propiedad de la tierra no solo proporciona un medio de vida, sino que también facilita el acceso al crédito y va asociada a una mayor participación social y política (Banco Mundial, 2006). La alta concentración de la tierra ha sido señalada como una de las principales fuentes de ineficiencia económica, ya que los pequeños arrendatarios suelen carecer de recursos y acceso al crédito para invertir y mejorar la productividad, mientras que en ocasiones los grandes propietarios carecen de incentivos para hacerlo (Vollrath, 2007; Prebisch, 1963). Desde un punto de vista histórico, la aristocracia terrateniente que poseía la mayor parte de la tierra también tenía una considerable influencia política, y estaba menos interesada que los dueños de las industrias en contar con una mano de obra bien preparada. Esto podría explicar la menor prioridad otorgada a la educación universal y a la mejora del acceso a la asistencia médica pública. Todo esto afectó a su vez al ritmo y la naturaleza de la transición de una economía agrícola a una economía industrial (Galor, Moav y Vollrath, 2009). Por lo tanto, es importante examinar los posibles beneficios de las reformas agrarias que generan una distribución más equitativa de la tierra. Por ejemplo, las experiencias de las reformas agrarias en el Asia Oriental sugieren que sin duda pueden mejorar la cohesión social y la eficiencia económica. Sin embargo, tienen que ir acompañadas de asistencia técnica y del acceso a insumos y capacitación dentro de una estrategia más amplia de desarrollo rural (Banco Mundial, 2006).

2. *Desigualdad de género*

Un aspecto importante de la desigualdad social y económica es el género. Las diferencias de ingresos y oportunidades relacionadas con el género

(dentro de los hogares y en general) dependen de una amplia gama de factores, como las condiciones laborales y salariales y las diferencias en el acceso a la educación y la salud, así como otros factores sociales y culturales. Con respecto al empleo, la desigualdad no se refiere solo al trabajo remunerado, ya que el trabajo no remunerado en el hogar suele ser realizado de forma desproporcionada por miembros femeninos de la familia en la mayoría de las sociedades.

Dado que la mayoría de las mujeres realizan una considerable cantidad de trabajo no remunerado, los datos sobre su participación en el trabajo remunerado o reconocido pueden ser engañosos. Sin embargo, se ha demostrado que una mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado y reconocido está relacionada con una disminución de la desigualdad de género con el paso del tiempo. Esto se debe a que dicha participación fomenta el reconocimiento social del papel económico de la mujer, así como la capacidad de negociación de las mujeres trabajadoras. Sin embargo, hay grandes variaciones en las tasas de participación de la mujer en el trabajo entre los distintos países y regiones. En las dos últimas décadas se ha producido un aumento de su tasa de participación en la fuerza de trabajo adulta, que ha pasado del 52,8% en 1991 al 54,3% en 2010. Durante el mismo período, la tasa de crecimiento de la población activa femenina fue mayor que la de los hombres (50,4% y 43,2%, respectivamente). En los países desarrollados y las economías en transición, la tasa de participación de las mujeres se acercaba al 55% en 2010. En los países en desarrollo, la tasa más alta a ese respecto se daba en Asia Oriental y en el África Subsahariana (cerca del 70%), seguidas por Asia Sudoriental y América Latina (alrededor del 60%). Por el contrario, las tasas más bajas se daban en Asia Oriental, el Norte de África y Asia Meridional (entre el 20% y el 35%), donde las mujeres se enfrentan a una serie de barreras educativas, sociales y culturales para entrar en el mercado de trabajo (OIT, base de datos KILM).

Si bien la participación en el trabajo remunerado es importante para las mujeres, también son importantes sus condiciones de trabajo y sus niveles de remuneración. Por otro lado, si no hay ayudas sociales para el trabajo no remunerado que realizan las mujeres que también tienen un trabajo remunerado, su creciente participación en el trabajo

remunerado puede imponerles una doble carga. Además, las políticas macroeconómicas, especialmente el gasto presupuestario en los servicios públicos, pueden tener repercusiones particulares para las mujeres, reduciendo o aumentando su carga de trabajo no remunerado.

La proporción relativamente baja de mujeres que poseen empresas, ocupan puestos directivos o trabajan a jornada completa también es un indicio de la posición inferior de la mayoría de las mujeres trabajadoras en los mercados de trabajo (cuadro 3.6).

Las trabajadoras suelen estar insuficientemente representadas en los niveles superiores (legisladores, altos funcionarios y gerentes). Por el contrario, están sobrerrepresentadas en los niveles inferiores (ocupaciones básicas como la limpieza doméstica, los trabajos manuales y la venta callejera) (cuadro 3.7). Una proporción significativa de mujeres trabajan como profesionales y técnicos en los países desarrollados y las economías en transición. En menor medida, esto también ocurre en América Latina, probablemente como consecuencia de la mejora de su acceso a la educación. Sin embargo, se trata de grupos bastante heterogéneos, como las doctoras en medicina y secretarías médicas, profesoras universitarias y maestras de escuelas primarias. Las actividades que requieren menores cualificaciones, como los trabajos de oficina, servicios y ventas, suelen ser ocupaciones “femeninas”, ya que proporcionan empleo al 46% de las mujeres que realizan un trabajo remunerado en los países desarrollados y a entre un tercio y una cuarta parte en América Latina, Asia (salvo China) y las economías en transición (más del doble que los hombres en todas estas regiones). Inversamente, por lo general, los hombres trabajan en la mayoría de los oficios de artesanía y las ocupaciones manufactureras. En África y Asia, las mujeres siguen realizando mayoritariamente las ocupaciones agrícolas, incluidos los trabajos familiares no remunerados en la agricultura de subsistencia. Por otra parte, las mujeres trabajadoras se concentran en la producción de ciertos tipos de bienes agrícolas no tradicionales (por ejemplo, flores cortadas y hortalizas) en el África Subsahariana y en América Central, en las actividades manufactureras de baja capacitación, como la fabricación de prendas de vestir y artículos de cuero, así como algunos productos electrónicos en varios países asiáticos, y en aspectos “tradicionalmente femeninos” del comercio

de servicios, como el turismo, el ingreso de datos y los centros de atención telefónica (Dejardin, 2009; Seguino y Grown, 2006).

En cuanto a la calidad de la inserción de las mujeres en el empleo, depende de si su trabajo es formal o informal, a tiempo completo o a tiempo parcial. Los estudios más cualitativos muestran que, de los dos sexos, las mujeres están más representadas en los puestos de trabajo precarios, mal remunerados o no remunerados (OIT, 2012) y en las parcelas agrícolas más pequeñas que producen cultivos menos rentables (Banco Mundial, 2012). Además, suelen concentrarse en los sectores peor pagados del mercado de trabajo formal, “de manera que tienden a ganar menos que los hombres en todas partes” (Banco Mundial, 2012: xxi). Incluso en las regiones donde las jóvenes trabajadoras han contribuido de manera significativa a la producción orientada a la exportación, se han concentrado en los segmentos relativamente peor pagados y menos cualificados de los procesos de producción.

La brecha entre el empleo formal y estructurado, por una parte, y el empleo informal —ya sea asalariado o por cuenta propia—, por otra, es una de las características más significativas de la estructura global del empleo en la actualidad. Esto se traduce cada vez más en desigualdades de ingresos en los países en desarrollo y, más recientemente, también en los países industrializados de altos ingresos. Esta dicotomía fundamental tiende a verse reforzada por las disparidades de ingresos basadas en el género que se manifiestan en todas las ocupaciones, aunque los niveles de educación sean similares. Las brechas salariales entre los géneros han sido muy altas en Asia; los empleadores de las actividades orientadas al comercio han preferido contratar a trabajadoras, no solo porque suelen aceptar salarios más bajos que los hombres por un mismo puesto de trabajo, sino también porque pueden utilizar circunstancias como el matrimonio o el embarazo como excusa para colocarlas en actividades de la línea de producción caracterizadas por un desgaste profesional alto (Seguino, 2000). A medida que las brechas entre los géneros se han reducido, los empleadores han contratado menos a esas trabajadoras. De hecho, la fase de rápido incremento de la participación de la mujer en las actividades orientadas a la exportación parece haber pasado, ya que las tendencias recientes muestran descensos relativos y absolutos en el número de

Cuadro 3.6

**PORCENTAJE DE LAS MUJERES EMPRESARIAS, EN PUESTOS DIRECTIVOS
O EN TRABAJOS A JORNADA COMPLETA, POR REGIÓN**

	<i>Empresarias</i>	<i>Puestos directivos</i>	<i>Trabajo a jornada completa</i>
Europa Oriental y Asia Central	36,7	19,0	38,4
Asia Oriental y el Pacífico	54,3	27,1	39,1
Asia Meridional	17,1	6,0	12,5
Oriente Medio y Norte de África	17,2	13,6	14,5
África Subsahariana	33,0	15,2	24,5
América Latina y el Caribe	40,4	20,8	37,9
Países de la OCDE de altos ingresos	31,9	17,3	34,6
Mundo	35,3	18,4	30,9

Fuente: Encuestas empresariales del Banco Mundial, disponibles en: <http://www.enterprisesurveys.org/CustomQuery#Economies>.

Nota: Los datos se refieren a distintos años comprendidos entre 2002 y 2011, según el país. Los grupos de países son los elegidos por la fuente.

Cuadro 3.7

DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO POR GÉNERO Y GRUPOS DE OCUPACIÓN, 2008

(En porcentaje)

	<i>Países desarrollados</i>		<i>Economías en transición</i>		<i>África</i>		<i>Asia</i>		<i>América Latina y el Caribe</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Legisladores, altos funcionarios y gerentes	11,2	8,0	8,2	6,0	4,8	1,7	4,0	1,4	3,8	2,9
Profesionales y técnicos	22,1	29,8	19,9	37,6	10,3	10,4	6,3	7,8	13,2	18,0
Oficinistas	7,1	20,0	1,9	6,5	3,5	5,0	4,0	3,3	5,4	11,2
Servicios y personal de ventas	15,2	25,7	9,4	19,6	10,2	9,7	9,8	12,6	12,2	23,1
Trabajadores de los sectores agrícola y pesquero	3,5	2,4	7,7	5,8	39,4	53,6	48,1	58,9	17,7	9,7
Artesanos, operarios de fábrica y maquinaria y montadores	35,4	7,9	39,2	9,3	21,6	6,2	21,1	11,5	30,4	10,4
Trabajos básicos	4,8	5,8	12,9	14,8	9,9	13,3	6,4	4,4	15,9	24,2
Fuerzas armadas y empleos no clasificados	0,8	0,3	0,8	0,6	0,3	0,2	0,2	0,0	1,4	0,5

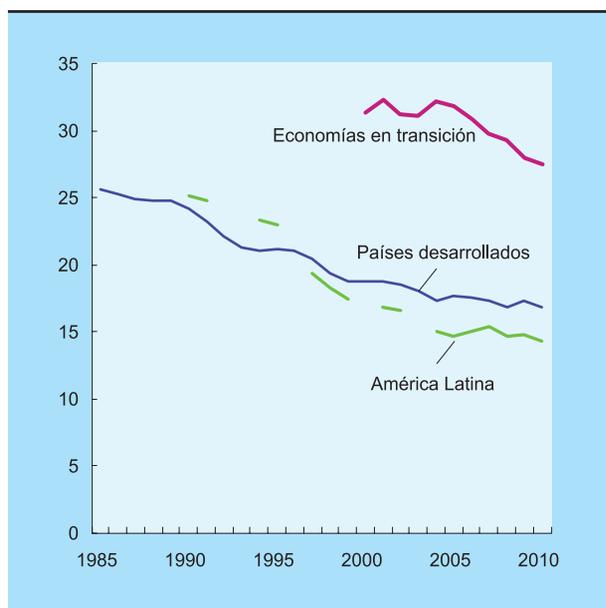
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la OIT, bases de datos *KILM* y *Laborsta*; y la CEPE, *Gender Statistics*.

Nota: Los artesanos, operarios de fábrica y maquinaria y montadores incluyen los "trabajos básicos" de China y el Japón en los respectivos grupos regionales (Asia y países desarrollados). Los datos se refieren a 2008 o al último año disponible. El grupo de los *países desarrollados* incluye: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, San Marino, Suecia y Suiza. El grupo de las *economías en transición* comprende: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Croacia, ex República Yugoslava de Macedonia, Federación de Rusia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Serbia y Ucrania. *África* comprende: Botswana, Burkina Faso, Egipto, Etiopía, Madagascar, Mauricio, Marruecos, Sudáfrica y República Unida de Tanzania. *Asia* comprende: Arabia Saudita, Bhután, Camboya, China, Emiratos Árabes Unidos, Filipinas, Indonesia, Irán (República Islámica del), Líbano, Maldivas, Mongolia, Pakistán, Qatar, RAE de Hong Kong (China), RAE de Macao (China), República Árabe Siria, República de Corea, Singapur, Sri Lanka, Tailandia, Territorio Palestino Ocupado y Turquía. *América Latina y el Caribe* comprende: Antillas Neerlandesas, Argentina, Aruba, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Islas Caimán, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico 3.7

BRECHA SALARIAL ENTRE HOMBRES Y MUJERES, 1985-2010

(Porcentaje de los ingresos de los hombres)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en CEPE, *Statistical Database*; CEPAL, base de datos CEPALSTAT; y OCDE, base de datos *Employment*.

Nota: Los datos relativos a los *países desarrollados* se refieren al promedio simple de la brecha salarial entre los géneros en los ingresos medianos de los empleados a tiempo completo de Alemania, Australia, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Italia, el Japón, Nueva Zelanda, los Países Bajos, Suecia y el Reino Unido. Los datos relativos a las *economías en transición* se refieren al promedio simple de la brecha entre los géneros en los ingresos mensuales de Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Croacia, la Federación de Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, la República de Moldova, Tayikistán y Ucrania. Los datos relativos a *América Latina* se refieren al promedio simple de la brecha entre los géneros en los salarios urbanos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

trabajadoras del sector manufacturero, incluso en las economías más orientadas a la exportación (Ghosh, 2009). En cambio, una parte mucho mayor de ese trabajo se concentra ahora en actividades aún peor pagadas, como el trabajo a domicilio y las pequeñas industrias artesanales, dentro de las cadenas de producción más grandes.

En los países desarrollados ha habido una tendencia de larga data hacia la reducción de las brechas de remuneración entre los géneros

(gráfico 3.7). Sin embargo, ese descenso ha sido menos acusado en la última década, y en algunos países incluso se ha revertido. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres es mayor en las economías en transición, con un 28%, frente al 17% en los países desarrollados, aunque muestra una tendencia a la baja. En América Latina, las políticas de algunos países han contribuido a reducir las brechas salariales entre los géneros. En la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Ecuador, por ejemplo, el aumento del salario mínimo legal y de la protección de los trabajadores domésticos ha contribuido a reducir las brechas salariales y a mejorar las condiciones laborales de las trabajadoras. En el conjunto de la región, la brecha entre los salarios urbanos percibidos por los hombres y las mujeres se redujo del 25% en 1990 al 15% en 2010. Sin embargo, una comparación entre los ingresos de los hombres y las mujeres con el mismo nivel educativo muestra una brecha mayor: el 38% en 1990 y el 30% en 2005 (CEPAL, CEPALSTAT). Esto sugiere que las mujeres no solo perciben salarios más bajos que los hombres por realizar una actividad similar, sino que también, con cualificaciones comparables, consiguen puestos de trabajo peor remunerados.

Las desigualdades en el empleo por razones de género afectan a otros tipos de importantes desigualdades de género. La participación de la mujer en la mano de obra remunerada puede ayudar a reducir la pobreza, ya que aumenta los ingresos de los hogares, pero no equivale a la igualdad en el hogar, ni a la igualdad entre hombres y mujeres. Las mujeres tienen más probabilidades de ser pobres que los hombres, y esta tendencia se perpetúa de generación en generación. Los ingresos de los hogares encabezados por mujeres son menores que los de los hogares encabezados por hombres. Las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de poseer o heredar activos generadores de ingresos como la tierra, el capital y los fondos propios, o de poseer una casa (Agarwal, 1994; Banco Mundial, 2006, 2012). También tienen menos probabilidades de poder compensar pérdidas de ingresos mediante ahorros u otras transferencias. Además, son más propensas que los hombres a encontrarse en una situación económica precaria en la vejez porque participan menos en los planes de pensiones públicos y privados. Todo esto también hace que los hogares de sociedades con una mayor desigualdad de género sean menos propensos a invertir en las mujeres y las niñas.

En conclusión, un gran cambio estructural que se está produciendo en los mercados de trabajo de muchas partes del mundo —aunque a un ritmo diferente— es la creciente participación de la mujer. En este proceso, las mujeres suelen obtener empleos de menor calidad que los de los hombres en cuanto a su carácter formal, la capacidad de decisión y los horarios de trabajo (a tiempo completo o a tiempo parcial). Además, el salario de las mujeres es sistemáticamente inferior al de los hombres por trabajo similar o capacidad o educación similar. Cabría pensar que el aumento de la participación de un grupo cuyos ingresos son inferiores a la media aumentaría la desigualdad general de los ingresos. Sin embargo, esto no aparece en las estadísticas sobre la distribución de los ingresos, que se basan en encuestas de los hogares, ya que ocultan la dimensión de género. De hecho, los datos de esas encuestas pueden incluso mostrar una reducción de la desigualdad, ya que contar con una fuente de ingresos suplementaria en realidad aumenta la renta *per capita* de los hogares de bajos ingresos, donde la densidad de empleo suele ser menor. Como consecuencia de ello, aunque la desigualdad de ingresos por motivos de género es una de las formas más extendidas de desigualdad de ingresos, también es una de las menos visibles en las estadísticas agregadas. Al igual que con respecto a otras desigualdades, existen argumentos sólidos para reducir la desigualdad de género en los diferentes niveles. Mejorar las condiciones de empleo de las mujeres reforzaría el poder de negociación de los trabajadores en general, y por lo tanto contribuiría a corregir la tendencia a la baja de la parte de la renta total correspondiente a los salarios que se observa en muchos países.

3. Desigualdad de acceso a la educación

El acceso a la educación es un factor clave para lograr la igualdad de oportunidades. El acceso generalizado a la educación puede facilitar la movilidad social, mientras que el acceso limitado a los grupos de ingresos superiores perpetuará la estratificación social existente y las desigualdades de ingresos. Las desigualdades en la educación y los ingresos están interrelacionadas: una buena educación permite acceder a ocupaciones mejor remuneradas y, en muchos países, unos ingresos

mayores pueden comprar una mejor educación. Por otra parte, la educación afecta a otras formas importantes de desigualdad, como la mortalidad infantil y la longevidad, la salud y la nutrición, la posibilidad de conseguir empleo y los niveles de ingresos, la paridad de género y la participación en la vida social, civil y política (Sen, 1980).

Hoy en día más personas tienen acceso a la educación que antes, incluidos los niveles más altos. Uno de los indicadores más básicos de ese progreso es el aumento de la alfabetización, pues la capacidad de leer y escribir es un umbral mínimo para igualar el acceso al conocimiento. La tasa de alfabetización de los jóvenes supera el 95% en 63 de los 104 países de los que se dispone de datos, y es del 99% en 35 países en desarrollo (PNUD, 2010). Los analfabetos hoy en día tienden a ser mayores, lo cual indica los niveles muy desiguales de educación existentes en el pasado. A nivel mundial, solo el 7% de las personas de 15 a 24 años de edad no han ido nunca a la escuela, en comparación con más de un tercio de las personas mayores de 65 años.

Las tasas de escolarización en la enseñanza primaria son ahora prácticamente universales tanto en las regiones desarrolladas como en las regiones en desarrollo, aunque todavía hay grandes lagunas en determinados países en desarrollo²¹. No solo hay más niños que asisten a la escuela, también hay más que la terminan: las tasas de finalización de la enseñanza primaria alcanzaron el 95% en 2010, y los años de escolarización mínima aumentaron de 9 en 1980 a 11 en 2010. Incluso en los países que ocupan un puesto más bajo en el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los años de escolaridad mínima aumentaron de 5 a 8. La escolarización en la enseñanza secundaria también ha aumentado considerablemente desde 1970 (cuadro 3.8); en 2010 englobaba más del 80% de ese grupo de edad no solo en los países desarrollados, sino también en las economías en transición de Europa y Asia Central, y en América Latina y Asia Oriental. Ese porcentaje era relativamente bajo en Asia Meridional (60%) y en los países del África Subsahariana (cerca del 40%), con algunas excepciones²². La educación superior ha seguido una evolución similar, con un aumento de los porcentajes de matriculación en particular durante la década de 2000, sobre todo en Europa (Occidental y Oriental), América Latina y Asia Oriental.

Cuadro 3.8

**MATRICULACIÓN EN LA ENSEÑANZA SECUNDARIA,
EN VALORES BRUTOS, 1971-2010**

(Promedios porcentuales ponderados por población)

	1971	1976	1981	1986	1991	1996	2001	2006	2010
Países desarrollados	78,6	83,5	87,2	92,0	94,5	101,7	101,7	101,9	102,6
Economías en transición	..	..	97,7	99,4	94,7	89,9	91,4	88,2	91,8
África	14,6	18,3	24,2	29,5	31,7	32,9	37,2	43,1	48,8
Asia	29,7	41,6	35,9	36,3	41,4	51,3	55,5	63,5	70,7
América Latina y el Caribe	30,2	41,5	50,6	58,4	59,3	64,0	74,2	81,5	86,2

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Nota: El nivel de matriculación puede superar el 100% debido a los alumnos que repiten año. Los totales regionales son promedios ponderados por población. Los *países desarrollados* no incluyen a Alemania, Australia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Suiza durante los años comprendidos entre 1971 y 1986. Las *economías en transición* no incluyen a Armenia, Croacia, la ex República Yugoslava de Macedonia, la República de Moldova y Tayikistán durante los años comprendidos entre 1981 y 1986, y Serbia entre 1981 y 1996. *América Latina y el Caribe* no incluye el Brasil.

El PNUD, que mide la desigualdad en la educación con el promedio de años de escolaridad, ha señalado que desde 1970 esa desigualdad se ha reducido drásticamente en Europa Central y Oriental y en Asia Central, y en grado algo menor en Asia Oriental y el Pacífico, y en América Latina y el Caribe (PNUD, 2011). Sin embargo, esos datos no tienen en cuenta las diferencias en la calidad de la educación, en la que persisten importantes diferencias. Además de la escolarización universal, es importante mejorar la calidad de la educación pública incrementando el gasto y adoptando otras medidas para garantizar una mayor igualdad de oportunidades educativas.

Por ejemplo, la asistencia a la enseñanza preescolar es muy importante para reducir las desigualdades de aprendizaje que reflejan el origen y los ingresos familiares, y no las aptitudes intrínsecas del niño. Sin embargo, este acceso sigue siendo muy desigual: solo el 17,5% de los niños reciben enseñanza preescolar en el África Subsahariana, en comparación con el 85% en los países de altos ingresos (UNESCO, 2012)²³. Por otra parte, una disminución de la desigualdad en la educación mediante la mejora de la cobertura preescolar y la extensión de la jornada escolar reduciría las horas que los adultos, especialmente las mujeres, tienen que dedicar al cuidado de sus hijos. También facilitaría el acceso de la mujer al trabajo remunerado, con efectos positivos en la igualdad de ingresos y de género.

Los ingresos bajos siguen siendo un obstáculo importante en todos los niveles de la educación, pese a que en muchos países las políticas educativas permiten financiar directamente la educación del quintil de ingresos más bajos (Cornia y Martorano, 2012). Por ejemplo, en América Latina, solo uno de cada cinco niños del quintil más bajo termina la enseñanza secundaria, en comparación con cuatro de cada cinco del quintil más alto. Según la CEPAL (2010: 225), “estos contrastes muestran que la educación refuerza, en lugar de revertir, la reproducción intergeneracional de las desigualdades”.

La desigualdad de acceso, y en particular los obstáculos asociados a los ingresos bajos, es también motivo de preocupación en muchos países desarrollados. El estatus socioeconómico permite predecir claramente el éxito educativo en muchos países de la OCDE (OCDE, 2011b). En los Estados Unidos, por ejemplo, solo el 8% de los jóvenes de familias pobres (cuartil inferior) es graduado universitario a la edad de 24 años, en comparación con el 82% de los jóvenes del cuartil superior (Educational Trust, 2011). Es más, los estudiantes que obtienen los mejores resultados en las pruebas estándar de matemáticas del 8º grado pero que proceden de familias de ingresos bajos tienen menos probabilidades de terminar su educación universitaria que los estudiantes con los peores resultados que provienen de hogares de altos ingresos (Roy, 2005). Los elevados

costos de la matrícula, en constante aumento, son una de las razones de la marcada desigualdad de acceso a las mejores universidades: en los Estados Unidos, solo el 9% de los estudiantes de las mejores universidades provienen de la mitad de la población que gana menos, mientras que el 74% proceden del cuartil superior (Stiglitz, 2012: 19). Las matrículas son también relativamente costosas en otros países de la OCDE, como Australia, Chile, el Japón, Nueva Zelandia, Polonia y la República de Corea (Oliveira Martins y otros, 2009). En general, cuanto más altos son los costos directos del acceso a la educación, más disuaden o suponen una pesada carga para los hogares más pobres²⁴. La creciente privatización de la educación superior en todo el mundo en desarrollo es otro motivo de preocupación, ya que afecta directa y negativamente el acceso de los grupos de ingresos más bajos.

El gasto público en educación es un instrumento fundamental para aumentar la igualdad de oportunidades. Es especialmente beneficioso para los hogares más pobres, que de otra manera no suelen ser capaces de pagar una educación. Mejorar los conocimientos de toda la población, en lugar de hacerlo de forma desproporcionada entre los ricos, creará una dispersión mucho mayor de conocimientos y oportunidades de generación de ingresos, además de las ventajas sociales más generales de la igualdad. La OIT (2008: 132) señala que los países que gastaron más en educación en los primeros años noventa tuvieron por lo general una menor desigualdad de ingresos en la década de 2000.

Las desigualdades educativas están estrechamente vinculadas a la cuestión de quién paga la educación. La mayor escolarización observada a nivel mundial en los últimos años está relacionada con un aumento significativo de la financiación pública en gran parte del mundo, especialmente en los países en desarrollo. El gasto público medio en educación ascendió a alrededor del 5% del PIB en 2009, frente a un 4% aproximadamente en los años setenta y solo el 1% hace un siglo (cuando solo los ricos, y por lo general solo los varones, recibían educación). Incluso

los países menos adelantados gastan actualmente alrededor del 4% del PIB en educación, lo que ha contribuido a aumentar la escolarización de los niños de familias pobres, y de las niñas en particular. Sin embargo, sigue habiendo muchas disparidades de gasto entre las distintas regiones y países.

El mayor cambio en el nivel de gasto público en educación de los últimos años tuvo lugar en los países de ingresos medianos. Se vio afectado por las crisis económicas en varios países de América Latina y economías en transición, lo que dio lugar a una reducción de la escolarización en algunos países, en particular en las economías en transición. Sin embargo, se recuperó rápidamente en la mayoría de esos países durante la década de 2000 y alcanzó un nuevo máximo, especialmente en la Argentina, el Brasil, Cuba, México, Armenia, la Federación de Rusia, Kirguistán, Tayikistán y Ucrania. Los estudios de casos indican que el fuerte incremento del gasto público en educación en muchos países de América Latina y Asia, en particular Malasia y la República de Corea, ha generado una distribución más igualitaria del capital humano y de los salarios (Cornia, 2012; Ragayah, 2011; di Gropello y Sakellariou, 2010; Kwack, 2010). Parece que una fuerza de trabajo mejor educada tiene un fuerte impacto en la distribución de los salarios, ya que aumenta la oferta de trabajadores cualificados y semicualificados (el “efecto cantidad”) y evita o reduce el aumento de la prima por conocimientos (el “efecto precio”). Para muchos países de ingresos medianos, esto requiere aumentar los niveles de escolarización y finalización de la enseñanza secundaria y ampliar el acceso a la educación superior subvencionada. El impacto resultante en la desigualdad puede demorarse entre cinco y diez años, pero suele ser muy eficaz. Un mayor gasto en educación puede contribuir a una mejor distribución de los ingresos, sobre todo en los países más pobres. Pero para ello haría falta crear más oportunidades de empleo para las personas que han recibido esa educación. Esto depende de la dinámica del crecimiento global y, en especial, de los sectores de las manufacturas y los servicios de la economía estructurada. ■

Notas

- 1 El índice o coeficiente de Gini es la medida más utilizada de distribución de los ingresos. Es un resumen estadístico de la curva de Lorenz: mientras que esta mide la parte de la renta total de una población correspondiente a sus diferentes segmentos, el coeficiente de Gini representa el área de concentración entre la curva de Lorenz y la línea de 45 grados, o línea de perfecta igualdad. Un coeficiente de Gini de 0 representa la igualdad perfecta de ingresos, y un coeficiente de 1 representa la desigualdad perfecta, es decir, una persona percibe todos los ingresos y las demás, ninguno. Por lo tanto, cuanto más se acerca el coeficiente a 1, más desigual es la distribución de los ingresos. El índice de Theil también proporciona información sobre la desigualdad de ingresos en un país o región. Oscila entre 0 (igualdad perfecta) y el logaritmo del número de personas o países (desigualdad perfecta). La ventaja de este índice es que puede subdividir la desigualdad que existe entre los países y dentro de ellos sin ningún tipo de solapamiento.
- 2 Véase en Galbraith, 2012, cap. 2, un análisis de los problemas relativos a los datos en la medición y comparación de la desigualdad entre los países.
- 3 Véase Blecker, 2002.
- 4 Como dijo Gollin (2002: 458), “muchos modelos económicos utilizados comúnmente suponen implícitamente que las distintas proporciones de la renta permanecen idénticas a través del tiempo y el espacio”.
- 5 Véase The World Top Incomes Database en: <http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/#>.
- 6 Atkinson, Piketty y Saez (2011: 10) calcularon que la totalidad del aumento del coeficiente de Gini de alrededor de ocho puntos puede explicarse por el aumento de la parte correspondiente únicamente al 1% de ingresos más altos. Según otras estimaciones, el aumento de la parte de la renta total correspondiente al 1% de ingresos más altos es la causa de aproximadamente la mitad del aumento del coeficiente de Gini durante ese período (Krugman, 2012: 77).
- 7 Estas estimaciones se refieren a entre 41 y 71 países en el siglo XIX, y entre 85 y 108 países en el siglo XX. A partir de 1985 se utilizan los coeficientes de Gini de los ingresos brutos de los hogares de la base de datos estandarizada sobre la desigualdad mundial de ingresos (SWIID). Para los años anteriores (especialmente antes de 1945), como no se dispone de estos coeficientes (o solo con respecto a unos pocos países), se estiman utilizando diferentes estadísticas relacionadas con la desigualdad de ingresos. Cuando se conocen algunos segmentos de la distribución de los ingresos (por lo general las rentas más altas), el coeficiente de Gini se infiere asumiendo una distribución estadística para toda la población. Otro método indirecto utilizado para estimar el coeficiente de Gini es el cociente entre la renta familiar media y la renta anual de los trabajadores no especializados. Por último, también se utiliza ampliamente la distribución de las alturas dentro de una población como indicador de la desigualdad de ingresos. Dado que el estado nutricional, la atención de la salud y la vivienda en los primeros años de vida, que son factores determinantes de la altura de las personas, están estrechamente vinculados a la renta de los hogares, se ha observado una correlación positiva y significativa entre la variación de la altura y el coeficiente de Gini (Van Zanden y otros, 2011: 5 a 13). Pueden consultarse otras estimaciones de ingresos a largo plazo en Bourguignon y Morrison, 2002.
- 8 Desde una perspectiva de mediano plazo, el aumento de la desigualdad parece ser más una desventaja que una ventaja para salir de la crisis. Galbraith (2012) utiliza datos sobre la desigualdad salarial para demostrar que las sociedades más igualitarias tienen menor desempleo y mayores tasas de progreso tecnológico y crecimiento de la productividad.
- 9 Por ejemplo, hay pruebas de que las remesas tuvieron un efecto igualador en El Salvador y México (Acevedo y Cabrera, 2012), pero los datos relativos a la India (donde la exportación de mano de obra cualificada solo es significativa desde hace poco tiempo) son más heterogéneos.

- 10 El promedio estimado del coeficiente de Gini a mediados de la década de 2000 era de 0,46 para el conjunto de la región (Cogneau y otros, 2006), similar al de América Latina en 2010. Sin embargo, cabe señalar que en América Latina las medidas de desigualdad suelen referirse a la distribución de los ingresos, mientras que en África la mayoría de los estudios disponibles se refieren a los gastos y tienden a mostrar una menor desigualdad.
- 11 Otros autores determinaron que los niveles de desigualdad de los ingresos eran muy superiores a las estimaciones previas basadas en la desigualdad del gasto. Utilizando las primeras estimaciones detalladas de la distribución de los ingresos en la India, Desai y otros (2010) calcularon un coeficiente de Gini de 0,54, superior al del Brasil a fines de la década de 2000. Las estimaciones basadas en las encuestas realizadas en las aldeas muestran coeficientes de Gini aún más altos: en promedio, de 0,64 para los hogares y 0,59 para las personas, incluso dentro de las aldeas (Swaminathan y Rawal, 2011).
- 12 Como señalaron Wee y Jomo (2006: 194), “la política macroeconómica de Malasia puede resumirse como una optimización del crecimiento mediante la restricción del aumento de los precios y la balanza de pagos”. El Gobierno aumentó las inversiones públicas de manera complementaria a las fuerzas del mercado.
- 13 La Unión Europea y el Mercado Común del Sur (Mercosur), por ejemplo, han establecido mecanismos financieros para reequilibrar los niveles de desarrollo en sus respectivas regiones.
- 14 En Milanovic, 2005, se analizan otros conceptos de la desigualdad mundial.
- 15 Esta comparación entre el PIB *per capita* de los países se ha visto alterada en ocasiones por el aumento de su número, sobre todo en los primeros años sesenta con el proceso de descolonización, y luego otra vez en los años noventa con la desintegración de Estados anteriormente federales, en particular en las economías en transición.
- 16 El uso de los tipos de cambio en paridad de poder adquisitivo puede ser problemático, ya que se basan en encuestas de precios no muy actualizadas y a menudo cuestionables de una cesta fija de productos en los distintos países. Esas deficiencias no siempre se tienen debidamente en cuenta al hacer comparaciones de ingresos entre países.
- 17 Según esta otra forma de cálculo, Galbraith (2008) cuestiona la creencia generalizada de que Europa es más igualitaria que los Estados Unidos.
- 18 Para obtener más detalles metodológicos de este desglose, véase Pyatt (1976). Cabe señalar que, a diferencia del coeficiente de Theil, el coeficiente de Gini no es totalmente desglosable, y por lo tanto se calcula un componente de “solapamiento” que se refiere al hecho de que alguien en un país más rico puede tener ingresos inferiores a alguien en un país más pobre (y viceversa). Milanovic (2005) sostiene que es aceptable atribuir todo el “solapamiento” del coeficiente de Gini al componente nacional.
- 19 En los países desarrollados, los ingresos derivados de la propiedad representan entre el 20% (en el Japón) y más del 50% (en Francia) de los ingresos totales del grupo de rentas más altas (es decir, el 1% de la población que gana más).
- 20 Se calcula que el promedio simple de la relación riqueza-ingresos en valores netos de Chile, China, Colombia, Eslovaquia, Eslovenia, la India, la República Checa, Sudáfrica y Ucrania es de 3,25, en comparación con 6,35 para 16 países desarrollados (Credit Suisse, 2011).
- 21 Según la UNESCO (2012), en 2010 la tasa de escolarización en la enseñanza primaria era inferior al 70% en Djibouti, Eritrea, el Níger, Papua Nueva Guinea y Somalia.
- 22 Por ejemplo, la tasa de escolarización en la enseñanza secundaria superaba el 85% en Cabo Verde, el Irán (República Islámica del), Mauricio, Seychelles, Sri Lanka y Sudáfrica.
- 23 En América Latina, el acceso a la enseñanza preescolar aumentó espectacularmente, pasando del 9% en 1970 al 71% en 2008. Sin embargo, todavía hay diferencias significativas entre los países de la región, con una escolarización relativamente alta en la Argentina, el Brasil, Chile, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de), y niveles relativamente bajos en varios países de América Central. Además, “la cobertura preescolar de niños de 3 a 5 años está muy estratificada, con un acceso proporcional al ingreso de los hogares, donde la menor cobertura corresponde a niños de hogares pobres y vulnerables a la pobreza” (CEPAL, 2010: 224), precisamente los grupos sociales más necesitados de dichos servicios, que en muchos países no son gratuitos. El acceso a la enseñanza preescolar sigue siendo comparativamente bajo en Asia Central, Meridional y Occidental y en África, las regiones en las que la participación de la mujer en los mercados de trabajo formales suele ser baja.
- 24 La deuda acumulada de los préstamos estudiantiles puede alcanzar niveles importantes no solo para los presupuestos de los hogares, sino también desde una perspectiva macroeconómica. La Oficina de Protección Financiera al Consumidor de los Estados Unidos ha señalado que la deuda pendiente de pago de los préstamos estudiantiles se eleva a más de 1 billón de dólares (Chopra, 2012), cantidad que supera la deuda por préstamos para adquirir automóviles o de las tarjetas de crédito, y solo es superada por la deuda hipotecaria (Evans, 2012).

Bibliografía

- Acevedo C and Cabrera M (2012). Social Policies or Private Solidarity? The Equalizing Role of Migration and Remittances in El Salvador. UNU-WIDER Working Paper 2012/13, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Africa Progress Panel (2012). Africa Progress Report 2012, Jobs, Justice and Equity: Seizing opportunities in times of global change. May.
- African Development Bank (2012). Inequality in Africa. Briefing Note No. 5, Abidjan, March.
- Agarwal B (1994). *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Asad MA and Ahmad M (2011). Growth and consumption inequality in Pakistan. *Pakistan Economic and Social Review*, 49(1): 69–89.
- Atkinson AB and Piketty T (eds.) (2007). *Top Incomes over the Twentieth Century – A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Atkinson AB and Piketty T (eds.) (2010). *Top Incomes: A Global Perspective*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Atkinson AB, Piketty T and Saez E (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1): 3–71.
- Bakija J, Cole A and Heim BT (2012). Jobs and income growth of top earners and the causes of changing income inequality: Evidence from U.S. tax return data. Williams College Working Paper, Williamstown, MA. Available at: <http://web.williams.edu/Economics/wp/BakijaColeHeimJobsIncomeGrowthTopEarners.pdf>.
- Blecker R (2002). Distribution, demand and growth in neo-Kaleckian models. In: Setterfield M, ed. *The Economics of Demand-led Growth*. Cheltenham, Elgar.
- Bourguignon F and Morrison C (2002). The size and distribution of income among world citizens, 1820-1990. *American Economic Review*: 727–744.
- Chen J, Dai D, Pu M, Hou W and Feng Q (2010). The trend of the Gini coefficient of China. Working Paper 109, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, Manchester.
- Chopra R (2012). Too big to fail: student debt hits a trillion. Washington, DC, Consumer Financial Protection Bureau. Available at: <http://www.consumerfinance.gov/blog/too-big-to-fail-student-debt-hits-a-trillion/>.
- Cogneau D, Bossuroy T, De Vreyer P, Guenard C, Hiller V, Leite P, Mesple-Somps S, Pasquier-Doumier L and Torelli C (2006). *Inequalities and Equity in Africa*. Working paper Institut pour la Recherche de Développement, INSEE, DIAL, Paris.
- Cornia GA (2012). Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010. UNU/WIDER Working Paper 2012/09, Helsinki.
- Cornia GA, Addison T and Kiiski S (2003). Income distribution changes and their impact in the post-world war II period. UNU-WIDER Discussion Paper No. 2003/28, UNU-WIDER, Helsinki.
- Cornia GA and Martorano B (2012). Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980-2010. Background paper for *TDR 2012*. Geneva, UNCTAD.
- Cornia GA, Gomez Sabaini JC and Martorano B (2011). A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade. UNU/WIDER Working Paper 2011/70, Helsinki.
- Credit Suisse (2011). *Global Wealth Databook 2011*, October.
- Dejardin A (2009). Gender (in) equality, globalization and governance, Working Paper No. 92, Policy, Integration and Statistics Department, International Labour Organisation, Geneva.
- Desai SB, Dubey A, Joshi BL, Sen M, Shariff A and Vanneman R (2010). *Human Development in India: Challenges for a Society in Transition*. New Delhi: Oxford University Press.
- di Gropello E and Sakellariou C (2010). Industry and skill wage premiums in East Asia. The World Bank, Policy Research Working Paper Series 5379.

- Dollar D and Kraay A (2000). Growth is good for the poor. World Bank, Policy Research Working Paper 2587, World Bank, Washington, DC.
- ECLAC (2004). *A Decade of Social Development in Latin America*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile.
- ECLAC (2010). *Time for equality, closing gaps, opening trails*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, May.
- ECLAC (2012). *Social Panorama of Latin America 2011*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile, March.
- Education Trust (2011). The condition of education, 2011. The Education Trust, Washington, DC.
- Elson D (1993). Gender-aware analysis and development economics. *Journal of International Development*, 5: 237–247.
- Evans K (2012). Student loans: the next bailout? CNBC, 25 April. Available at: http://www.cnbc.com/id/47171658/Student_Loans_The_Next_Bailout.
- Finn A, Leibbrandt M and Wegner E (2011). Policies for reducing income inequality and poverty in South Africa. *Transformation Audit: From Inequality to Inclusive Growth*. Institute for Justice and Reconciliation, Cape Town.
- Galbraith J (2008). *The Predator State*. Free Press, New York.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Galor O, Moav O and Vollrath D (2009). Inequality in Landownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence. *Review of Economic Studies*, Wiley Blackwell, 76(1): 143–179.
- Ghosh J (2009). *Never Done and Poorly Paid: Women's Work in Globalizing India*. New Delhi, Women Unlimited Press.
- Ghosh J (2012). Trends in inequality in South Asia. Background paper for *TDR 2012*. Geneva, UNCTAD.
- Goldsmith RW (1986). *Comparative National Balance Sheets, A Study of Twenty Countries, 1688-1978*. Chicago, University of Chicago Press.
- Gollin D (2002). Getting income shares right. *Journal of Political Economy*, 110(2): 458–474.
- Gunawardena D (2008). Inequality in Sri Lanka: Key trends and policy responses. In: *Inequality in Social Justice in South Asia*. UNDP and Macmillan India: Delhi: 241–286. Available at: http://hdru.aprc.undp.org/areas_of_work/pdf/Sri_Lanka.pdf.
- ILO (2008). *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*. Geneva, International Labour Office.
- ILO (2012). *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis*. International Labour Organisation, Geneva.
- Kaldor N (1961). Capital accumulation and economic growth. In: Lutz FA and Hague DC, eds. *The Theory of Capital: Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association*. London, Macmillan.
- Khan AR (2005). Measuring inequality and poverty in Bangladesh: An assessment of the survey data. *Bangladesh Development Studies*. Dhaka, Bangladesh Institute of Development Studies. Volume XXXI (3-4): 1–34.
- Krämer H (2010). The alleged stability of the labour share of income in macroeconomic theories of income distribution. Macroeconomic Policy Institute (IMK), Working Paper 11/2010, August.
- Krugman P (2012). *End this Depression Now!* New York, W.W. Norton & Company.
- Kwack SY (2010). Wage Inequality and the Efficiency of Workers in Korea, 1965–2007. The Bank of Korea, Institute for Monetary and Economic Research, Working Paper No. 437.
- Kwon H (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, 36: 477–497.
- Kwon H, Dong G and Moon H (2010). The future challenges of the developmental welfare State: The case of Korea. Paper presented at the Conference on Social Policy in Times of Change of the Social Policy Association at University of Lincoln, 5–7 July.
- La Fuente M and Sainz P (2001). Participation by the poor in the fruits of growth. *CEPAL Review*, No. 75, December: 153–162.
- Lindenboim J, Kennedy D and Graña J (2011). Distribución funcional y demanda agregada en Argentina: Sesenta años en perspectiva internacional. Working paper no. 16, Centro de Estudios sobre Población Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires, August.
- Luo Z and Zhu N (2008). Rising income inequality in China: A race to the top. Policy Research Working Paper no. 4700, World Bank, East Asian and Pacific Region, Washington, DC.
- Maddison A (2004). World population, GDP and GDP per capita, 1-2000 AD. Available at: <http://www.eco.rug.nl/~Maddison/>.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Milanovic B (2006). Global Income Inequality: What it is and why it Matters? Working Paper No. 26, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Milanovic B (2011a). Global inequality: From class to location, from proletarians to migrants. Policy Research Working Paper WPS5820, World Bank Development Research Group, Washington, DC, September.

- Milanovic B (2011b). More of less. *Finance and Development*, September.
- Ocampo JA (2009). Latin America and the global financial crisis. *Cambridge Journal of Economics*, 33(4): 703–724.
- OECD (2011a). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris, December.
- OECD (2011b). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. OECD: Paris.
- Oliveira Martins J, Boarini R, Strauss H and de la Maissonneuve C (2009). The policy determinants of investment in tertiary education. *OECD Journal: Economic Studies*. OECD: Paris.
- Piketty T (2003). Income Inequality in France, 1901–1998, *Journal of Political Economy*, 111(5): 1004–1042.
- Piketty T (2008). *L'Économie des Inégalités*. Paris, La Découverte.
- Ping Z (1997). Income distribution during the transition in China. UNU/WIDER Working Paper 138, Helsinki.
- Prebisch R (1963). *Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano*. México City, Fondo de Cultura Económica.
- Pyatt G (1976). On the interpretation and disaggregation of Gini coefficients. *Economics Journal*, 86: 243–255.
- Ragayah HMZ (2011). Malaysia's new economic model: An assessment of its strategies for inclusive growth. Paper presented at the Asian regional workshop on Social Inclusiveness in Asia's Emerging Middle Income Countries, 13 September 2011, Jakarta, Indonesia, Organized by The Asian Development Bank, the International Labour Organization Regional Office for Asia and the Pacific and the International Poverty Reduction Center in China.
- Razavi S (2011). *World development report 2012: gender quality and development - an opportunity both welcome and missed*. UNRISD, United Nations, Geneva.
- Roy J (2005). Low income hinders college attendance for even the highest achieving students. Economic Policy Institute. Economic snapshot/Jobs Wages and Living Standards, Washington, DC.
- Seguino S (2000). Gender inequality and economic growth: a cross country analysis. *World Development*, 28(7): 1211–1230.
- Seguino S and Grown C (2006). Gender equity and globalisation: macroeconomic policies for developing countries. MPRA paper 6540. University library of Munich.
- Sen A (1980). Equality of what. Tanner Lectures in Sen A (1982). *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell, Oxford. Reprinted: Harvard University Press, Cambridge 1997.
- Sen A (1992). *Inequality Re-examined*. Clarendon Press, Oxford. Harvard University Press, Cambridge.
- Shahbaz M and Islam F (2011). Financial development and income inequality in Pakistan. *Journal of Economic Development*, 6(1): 35–58.
- Solt F (2009). Standardizing the World Income Inequality Database. *Social Science Quarterly*, 90(2): 231–242.
- Stiglitz J (2012). *The Price of Inequality*. W. W. Northon and Company Ltd., New York.
- Swaminathan M and Rawal V (2011). Is India really a country of low income-inequality? Observations from eight villages. *Review of Agrarian Studies*, 1(2): July-December. Available at: http://www.ras.org.in/index.php?Abstract=income_inequality_and_caste_in_village_india.
- Thirlwall P (2011). Balance of payments constrained growth models: History and overview. Studies in Economics no. 1111. Kent School of Economics, University of Kent, Canterbury, May.
- 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 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis policy challenges in the world economy*. United Nations publication, Sales No. E.11.II.D.3, 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. New York and Geneva.
- UNDP (2010). *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNDP (2011). *Human Development Report 2011: Sustainability and equity: a better future for all*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNESCO (2012). Institute for Statistics (UIS) online database. Available at: www.uis.unesco.org.
- Vanneman R and Dubey A (2010). Horizontal and vertical inequalities in India. Paper presented at the conference on Inequality and the Status of the Middle Class: Lessons from the Luxembourg Income Study, Luxembourg, 28–30 June.
- van Zanden JL, Baten J, Földvari P and van Leeuwen B (2011). The changing shape of global inequality 1820–2000: Exploring a new dataset. CGEH Working Paper Series, Centre for Global Economic History, Utrecht University.
- Venieris Y and Gupta D (1986). Income distribution and sociopolitical instability as determinants of savings: A cross-sectional model. *Journal of Political Economy*, 94(4): 873–883.

- Vidanapathirana U (2007). Emerging income inequality and the widening economic divide: The case of Sri Lanka. Paper presented at IDEAs Conference on Policy Perspectives on Growth, Economic Structures and Poverty Reduction at Tsinghua University, Beijing, 7–9 June.
- Vollrath D (2007). Land distribution and international agricultural productivity. *American Journal of Agricultural Economy*, 89(1): 202–216.
- Wee CH and Jomo KS (2006). Macroeconomic policy, growth, redistribution and poverty reduction: The case of Malaysia. In: Cornia GA, ed. *Pro Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*. London, Palgrave.
- World Bank (2006). *World Development Report. Equity and Development*. Washington, DC.
- World Bank (2012). *World Development Report 2012. Gender equality and development*. World Bank, Washington, DC.

LOS CAMBIOS EN LA GLOBALIZACIÓN Y EN LA TECNOLOGÍA Y SUS REPERCUSIONES EN LA DESIGUALDAD DE LOS INGRESOS A NIVEL NACIONAL

A. Introducción

Los datos presentados en el capítulo anterior indican que hay múltiples factores que influyen en la distribución de los ingresos al afectar a diversas categorías de ingresos en diferentes momentos y en distintas fases del desarrollo económico de un país. El objetivo del presente capítulo es examinar las presiones que los adelantos tecnológicos y la globalización del comercio y las finanzas han ejercido sobre la desigualdad de los ingresos en el plano nacional durante los dos últimos decenios.

Muchos observadores partidarios de las teorías tradicionales consideran inevitables los efectos negativos que la globalización y el cambio tecnológico tienen en la distribución de los ingresos. Así pues, para ellos la cuestión principal es saber cuál de esas dos fuerzas ha sido más potente. Sin embargo, en el presente *Informe* se cuestiona esa posición: los capítulos IV y V pretenden demostrar que el aumento de la desigualdad observado en muchos países podría haberse mitigado, si no impedido, mediante unas políticas macroeconómicas y laborales más apropiadas que hubieran tenido efectos positivos en el comercio y el progreso tecnológico de los países.

El cambio tecnológico y la globalización progresiva del comercio y las finanzas pueden afectar a la distribución de los ingresos por diversas vías. Con todo, no está claro *a priori* en qué sentido se ejerce esta influencia. Las diferentes fuerzas pueden actuar en sentidos opuestos y su intensidad dependerá probablemente de factores propios de cada país y de cada momento. Entre los factores nacionales desempeñan un papel decisivo las políticas macroeconómicas y financieras, en especial la gestión de los tipos de cambio, así como la organización de los mercados de trabajo.

Otro factor nacional es el nivel de desarrollo industrial y tecnológico, que se examina en términos generales en el capítulo III. Ello se debe a que el nivel de desarrollo económico e industrial de un país y su proximidad a la vanguardia tecnológica mundial determinan si la integración estimula su proceso de industrialización o si su mayor exposición a los efectos de la globalización es causa de desindustrialización. Por consiguiente, se considera a menudo que los efectos de la globalización en la distribución de los ingresos dependen en gran medida de la manera en que la integración económica

modifica la composición estructural de las actividades económicas de un país.

Con estos antecedentes, el presente capítulo trata de la repercusión de la globalización y los adelantos tecnológicos en la distribución de los ingresos dentro de los países. Sus objetivos principales son: i) indicar las vías a través de las cuales la globalización y los adelantos tecnológicos han ejercido presión sobre la distribución de los ingresos a nivel nacional; ii) examinar las diferencias entre los distintos países en lo que respecta a su exposición a esas influencias; y iii) destacar las fuerzas económicas que determinan la interdependencia de esas diferencias entre los países.

En los capítulos siguientes se recomendarán políticas encaminadas a conseguir un nivel de igualdad de ingresos que resulte socialmente aceptable y facilite un crecimiento y un desarrollo económicos sostenibles.

Dado que son muchos los factores nacionales que influyen en los cambios en la distribución de los ingresos, en el presente capítulo no pueden tenerse en cuenta todos los países de la misma manera. La repercusión de la tecnología y la globalización en dicha distribución se ejemplifica por medio de varios países y grupos de países concretos en los que dichas vías de influencia han tenido gran importancia.

En el presente capítulo se sostiene que existe una estrecha interrelación entre los medios por los que la globalización y el cambio tecnológico influyen en la distribución de los ingresos y que los efectos conjuntos de estos dos factores se han intensificado de manera significativa durante los dos últimos decenios. Pero si esos efectos reducen o acentúan la desigualdad de ingresos depende también de las condiciones iniciales y del nivel de desarrollo industrial de un país. También depende de manera crucial de sus políticas macroeconómicas, en especial de la gestión de los tipos de cambio, y de las disposiciones e instituciones relacionadas con

el mercado de trabajo y la fijación de salarios, así como de las políticas que influyen en la naturaleza y la rapidez de la integración económica.

Los datos presentados en este capítulo indican que en los países desarrollados las fuerzas de la glo-

Existe una estrecha interrelación entre los efectos que la globalización y el cambio tecnológico tienen en la distribución de los ingresos...

balización también influyen en la desigualdad de los ingresos desde principios de la década de 2000 debido en gran parte a los cambios de comportamiento del sector empresarial que debe hacer frente a una mayor competencia internacional. Las empresas han prestado menos atención a seguir modernizando su tecnología de producción y el tipo de productos que fabrican mediante inversiones e innovaciones que fomenten la productividad, han optado cada vez más por deslocalizar las actividades de producción en lugares con salarios más bajos e intentan reducir los costos laborales unitarios internos mediante una compresión salarial. Esta tendencia ha estado asociada a una polarización de los ingresos en los países desarrollados. En el caso de los Estados Unidos, los datos disponibles hacen pensar que un nuevo sistema de gobernanza empresarial que pretende aumentar al máximo el valor accionario exige a las empresas mantener la competitividad externa mediante la reducción salarial y la deslocalización de la producción, y aumentar los beneficios por medio de inversiones financieras, a menudo de carácter especulativo, y no impulsando la capacidad productiva.

... y sus efectos conjuntos se han intensificado de manera significativa durante los dos últimos decenios.

Por último, en este capítulo se muestra que la expansión del comercio mundial y el consiguiente incremento de las importaciones de productos manufacturados en los países desarrollados procedentes de países en desarrollo han ido acompañados de una creciente desigualdad de ingresos en algunos de los grandes países en desarrollo en rápida industrialización, sobre todo de Asia. Los cambios distributivos en esos países probablemente reflejen un ritmo de crecimiento desigual de los niveles de vida en las zonas rurales y las urbanas, así como en las regiones costeras y las del interior, como ya previó Kuznets (1955) para los países que se encuentran en las fases iniciales

del desarrollo industrial. La evidencia disponible en el caso de las economías emergentes, en especial las economías en transición pero también algunas economías en desarrollo, sugiere que la inestabilidad económica debida a la rápida integración financiera ha tenido efectos negativos en la distribución de los ingresos. Por el contrario, varios países ricos en recursos naturales, independientemente de su nivel de desarrollo, han registrado una mejora de su relación de intercambio durante el último decenio. En determinadas circunstancias esta mejora ha facilitado la adopción de políticas encaminadas a reducir la desigualdad de ingresos.

En la sección siguiente se examinan las publicaciones que se ocupan principalmente de las vías por las cuales la globalización del comercio y los cambios tecnológicos han afectado a la distribución de los ingresos. Al principio se ofrece una breve recapitulación del debate que tuvo lugar a principios de los años noventa acerca de la relación entre comercio y desigualdad, y en el que se destacó el aumento de la desigualdad salarial entre

trabajadores cualificados y no cualificados en los países desarrollados. Luego se examina el debate más reciente sobre la misma cuestión, que ha permitido poner de manifiesto varias facetas nuevas de las repercusiones que la tecnología y la globalización del comercio tienen en la distribución de los ingresos. Se examinan los aspectos siguientes: i) los problemas del empleo; ii) la polarización de los salarios teniendo en cuenta no solo la tradicional dicotomía entre trabajo especializado y no especializado sino también a los trabajadores de un nivel medio de cualificación; iii) una mayor variedad de países entre los que se incluyen, además de los países desarrollados, economías en desarrollo y en transición; y iv) los cambios en la creación de puestos de trabajo, que se ha desplazado del sector manufacturero al sector primario y a los servicios, y también los cambios registrados dentro del sector manufacturero. La sección C está dedicada a las vías por las cuales la globalización financiera ha afectado a la distribución de los ingresos en mayor medida que la tecnología y la globalización del comercio. En la sección D se presentan las conclusiones.

B. El comercio, la tecnología y los cambios en la estructura de la producción

A principios de los años noventa hubo un animado debate sobre la relación entre el comercio, la tecnología y la distribución de los ingresos (véase también la contribución a ese debate del *TDR 1997*). Unos diez años después, este debate se ha reactivado principalmente por dos motivos: el primero es el reciente aumento de la desigualdad de los ingresos en muchos países de diversas partes del mundo, y el segundo se debe a los progresos teóricos realizados (que se examinan, por ejemplo, en Harrison, McLaren y McMillan, 2011) y la disponibilidad de datos más completos que permiten comprender mejor la relación entre las variaciones en la distribución de los ingresos, por una parte, y los adelantos tecnológicos y la mayor integración comercial de los

países, por otra. Los progresos teóricos ofrecen los medios para realizar un análisis más amplio con el fin de determinar cuáles son las influencias conjuntas del comercio, la tecnología y la inversión extranjera directa (IED) sobre la distribución de los ingresos.

Para comprender en toda su magnitud el aumento de la desigualdad que en muchos países ha acompañado la aceleración de la globalización y el progreso técnico, han de tenerse en cuenta las políticas macroeconómicas y laborales que han provocado un crecimiento constante del desempleo y debilitado a la clase trabajadora en el proceso de negociación salarial. Estas políticas se analizan en el capítulo VI del presente *Informe*. En esta sección la atención se

concentra en los cauces específicos a través de los cuales, en concomitancia con determinadas políticas macroeconómicas y laborales, la globalización del comercio y los cambios tecnológicos han influido en la distribución de los ingresos. Antes que nada, se ofrece una breve recapitulación del debate sobre el comercio y la desigualdad que tuvo lugar a principios de los años noventa. Luego se examinan los principales cambios registrados en el tipo de desigualdad y en la exposición de los países al comercio mundial que han suscitado el reciente debate sobre la relación entre comercio y desigualdad.

1. **El debate sobre el comercio y la desigualdad de principios de los años noventa**

La teoría convencional del comercio internacional en la tradición de Heckscher y Ohlin parte del supuesto de que el comercio se debe a las diferencias internacionales en la dotación de factores. En su forma más sencilla, prevé un aumento de los ingresos reales derivados de los factores que abundan en un país cuando dicho país participa en el comercio. De manera más precisa, indica que el precio de los bienes producidos con gran densidad de mano de obra no cualificada baja en los países avanzados que se supone que poseen abundante mano de obra cualificada, cuando estos comercian con países en desarrollo que se supone que disponen de abundante mano de obra no cualificada. En los países más avanzados, esta bajada del precio de los bienes producidos con gran densidad de mano de obra no cualificada provoca una mayor concentración de la producción en los bienes que requieren mayor especialización y un descenso del salario real de los trabajadores menos preparados, en valores absolutos y también en comparación con los trabajadores más cualificados. Este último efecto suele describirse como un incremento de la llamada “prima de cualificación”, que representa una diferencia cada vez mayor entre los salarios de los trabajadores cualificados y los no cualificados y un agravamiento de las disparidades salariales. En los países en desarrollo se prevé

el fenómeno inverso: la variación de los precios hace que la producción se oriente más hacia los sectores con gran densidad de mano de obra no cualificada, lo que impulsa la demanda de trabajadores no cualificados y por ende una subida de sus salarios reales, en valores absolutos y también en comparación con los trabajadores cualificados. Habida cuenta de que en los países en desarrollo la proporción de trabajadores no cualificados dentro de la fuerza de trabajo total es mucho más alta que la de trabajadores cualificados, cabe prever una reducción de las diferencias entre los asalariados de dichos países.

En los años noventa hubo un intenso debate acerca de si esos efectos debidos al comercio podían explicar la creciente desigualdad de ingresos observada en muchos países desarrollados a lo largo de los años ochenta y primeros años noventa (véase también el *TDR 1997*)¹. Finalmente se llegó a un amplio consenso de que el comercio había desempeñado un papel relativamente modesto en la reducción de los salarios relativos de los trabajadores menos cualificados de esos países, y que por consiguiente no era el factor principal —ni siquiera un factor importante— para explicar la mayor desigualdad de ingresos. Este aumento de la desigualdad se atribuyó más bien a un

En el debate de los años noventa sobre la relación entre comercio y desigualdad, la mayor desigualdad de los ingresos se atribuyó principalmente a un progreso tecnológico que favorecía una mayor cualificación.

progreso tecnológico favorable a una mayor cualificación (esta cuestión se examina en Anderson, 2005; Goldberg y Pavenik, 2007; y Harrison, McLaren y McMillan, 2011).

En el debate se descartó el comercio internacional como explicación por dos razones principales². En primer lugar, los estudios empíricos de países desarrollados (por

ejemplo, Lawrence y Slaughter, 1993; Berman, Bound y Griliches, 1994) vieron que la mayor parte de las variaciones en los precios de los bienes y los aumentos de las primas de cualificación eran resultado de cambios *dentro* de los sectores industriales, y no de cambios *entre* sectores, en contra de lo previsto en la teoría convencional del comercio. En segundo lugar, los estudios empíricos de países en desarrollo (por ejemplo, Berman, Bound y Machin, 1998; Desjonqueres, Machin y van Reenen, 1999) observaron que la tendencia a un aumento de la remuneración de los trabajadores cualificados

detectada en los países desarrollados también se daba en los países en desarrollo; sin embargo, según la teoría convencional, en los países en desarrollo los salarios deberían haber variado en la dirección contraria a los de los países desarrollados³.

Esta última conclusión puede explicarse en parte porque la teoría del comercio presupone el libre movimiento de los bienes, mientras que en los años ochenta y noventa las exportaciones de productos manufacturados con gran densidad de mano de obra de los países en desarrollo encontraban considerables obstáculos para acceder a los mercados de los países desarrollados (*TDR 1997*, segunda parte). Las principales barreras eran las crestas arancelarias, que afectaban a menudo a los bienes producidos con gran densidad de mano de obra, y el Acuerdo Multifibras (AMF), que incluía una serie compleja de restricciones cuantitativas que solo permitían la expansión de las exportaciones de productos textiles y tejidos de países en desarrollo en la medida en que no entrañaran considerables ajustes a corto y mediano plazo, sobre todo en lo relativo al desempleo, en los países importadores (es decir desarrollados).

Se ha cuestionado la atribución exclusiva del aumento de la desigualdad de ingresos durante los años setenta y ochenta a un cambio tecnológico favorable a una mayor cualificación, alegando que este cambio no era un nuevo fenómeno surgido durante dicho período (Card y DiNardo, 2002). En el marco de la teoría económica tradicional esta cuestión puede resolverse examinando la tendencia a largo plazo de los cambios tecnológicos favorables a la cualificación en combinación con la mayor o menor disponibilidad de trabajadores cualificados. En cuanto a la evolución de la prima de cualificación, puede producirse una carrera entre el progreso tecnológico, por una parte, que tiende a incrementar la demanda de mano de obra cualificada, y el nivel educativo por otra, que alimenta la oferta de trabajadores cualificados (Timbergen, 1975; Goldin y Katz, 2008). Muchos observadores sostienen que, tras un largo período de progreso tecnológico relativamente estable, la rapidez de los adelantos en tecnología de la información y el uso generalizado de computadoras en el lugar de trabajo provocaron una aceleración del cambio tecnológico durante los años ochenta y noventa. Sugieren que el incremento resultante de la demanda de mano de obra cualificada fue superior al progreso educacional tanto en los países

desarrollados como en los países en desarrollo, lo que provocó el aumento de la desigualdad salarial⁴.

Ni la teoría convencional del comercio basada en las relaciones simples de Stolper-Samuelson ni el progreso tecnológico pueden explicar por sí solos el incremento de la demanda relativa de mano de obra cualificada que se observó en los distintos países durante los años ochenta y principios de los noventa. En un análisis empírico de los Estados Unidos se vio que la combinación de deslocalización y cambio tecnológico era también una explicación importante (Feenstra y Hanson, 1999)⁵. No se consideró que el aumento general del desempleo durante ese período tuviera especial importancia, ya que un aumento del desempleo en todos los grupos de trabajadores haría bajar todos los salarios pero no en términos relativos. Sin embargo, en épocas de desempleo general elevado y persistente, los empleadores pueden optar por contratar a personas relativamente bien cualificadas incluso para realizar trabajos poco cualificados. De esta manera tienden a prolongarse tanto el desempleo como la presión sobre los salarios de los trabajadores poco cualificados. Además, cuando persiste el desempleo, son cada vez más los gobiernos que presionan a los trabajadores poco cualificados en particular para que acepten trabajos que no les permiten ganarse la vida decentemente.

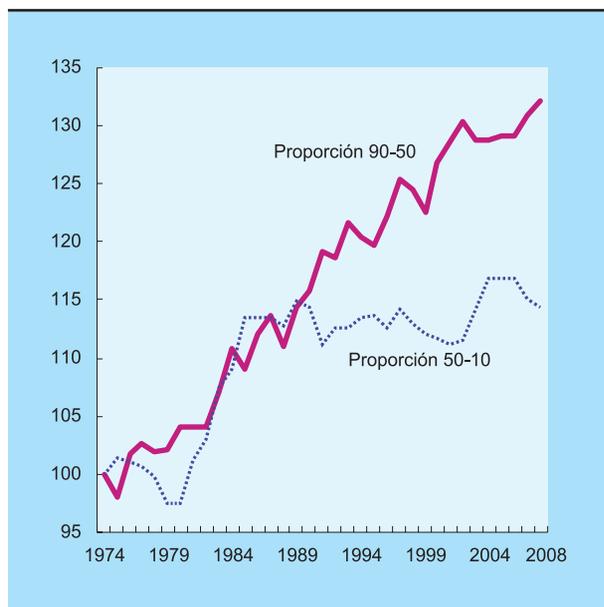
2. El “nuevo” debate sobre el comercio y la desigualdad

En los últimos años se han planteado de nuevo cuestiones relacionadas con la repercusión del comercio en la distribución de los ingresos. La presente sección trata de ese nuevo debate. En primer lugar se examinan los países desarrollados, que se han interesado por esta cuestión sobre todo a causa de un considerable agravamiento de la desigualdad de los ingresos, que ha ido acompañado de un desempleo elevado y persistente y de un cambio en el carácter de dicha desigualdad y de la exposición de los países al comercio. Luego se consideran otros muchos países, en especial países en desarrollo de África y América Latina así como varias economías en transición, donde la distribución de los ingresos ha sido motivo de preocupación porque se tiene la impresión de que las fuerzas de la globalización pueden estar provocando una desindustrialización y reduciendo

Gráfico 4.1

PROPORCIÓN DE LOS SALARIOS MEDIOS POR HORA EN DIVERSOS PERCENTILES DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS EN LOS ESTADOS UNIDOS, 1974-2008

(Índices, 1974 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del United States National Bureau of Economic Research, *Current Population Survey Merged Outgoing Rotation Groups*.

Nota: La relación 50-10 se refiere a la proporción de los salarios medios por hora en el 50° percentil de la distribución de ingresos con respecto a los del 10° percentil, y la relación 90-50 se refiere a la proporción de los salarios medios por hora en el 90° percentil de la distribución con respecto a los del 50° percentil.

las oportunidades de empleo y trabajo remunerado. En esta sección se examinan también las preocupaciones expresadas por algunos países en desarrollo de Asia al observar que la globalización puede haber impulsado una rápida industrialización y fomentado el crecimiento económico, pero haber contribuido al mismo tiempo a una mayor desigualdad de ingresos.

a) *Nuevas características de la relación entre comercio y desigualdad en los países desarrollados*

El nuevo aspecto de la desigualdad de ingresos en los países desarrollados —también denominado “polarización” (Autor, Katz y Kearney, 2006)— se refiere no solo a los salarios sino también al

empleo. El debate de principios de los años noventa se centraba en la divergencia entre los salarios de los trabajadores muy cualificados y poco cualificados. Sin embargo, el período más reciente se ha caracterizado por una tendencia muy distinta de la demanda de mano de obra que beneficia a los oficios de mayor y menor cualificación, pero no a los trabajadores con una cualificación moderada (es decir, a los que realizan operaciones rutinarias). Los trabajadores con una cualificación moderada han visto cómo se reducían sus salarios y sus oportunidades de empleo en comparación con otros trabajadores.

Para examinar la polarización de los salarios conviene dejar de lado los salarios de los grupos superiores, que se examinaron en el capítulo III, así como los niveles más bajos. Si se desglosa la evolución de los salarios de los trabajadores entre los percentiles 90° (máximo) y 10° (mínimo) puede compararse la proporción de los salarios en el 90° percentil con los del 50° percentil (relación 90-50) y la proporción de los salarios en el 50° percentil con los del 10° percentil (relación 50-10). Los datos referentes a los Estados Unidos indican que ambas proporciones (90-50 y 50-10) se mantuvieron bastante estables durante los años setenta y aumentaron con rapidez en los ochenta, pero también que su evolución siguió tendencias muy divergentes después de los ochenta (gráfico 4.1)⁶. La proporción 90-50 ha ido aumentando constantemente y es ahora alrededor de un 35% mayor que en 1973. Por el contrario, la proporción 50-10 se ha mantenido bastante estable alrededor de un 15% por encima de la registrada a principios de los setenta. Informaciones más detalladas indican que la brecha entre el 10° percentil y la mediana se ha reducido sustancialmente durante los últimos años (Acemoglu y Autor, 2012:13). Nuevos datos, incluidos los relativos a las diferencias entre los géneros, indican que la proporción 50-10 se ha estancado en el caso de las mujeres pero ha registrado una disminución efectiva en los hombres (Lemieux, 2007; Acemoglu y Autor, 2012). Tomados en conjunto, esos datos indican que el aumento de los ingresos se ha concentrado en los escalones superior e inferior a expensas de los niveles intermedios de la distribución de los ingresos.

También se ha producido una polarización del empleo prácticamente en todos los países desarrollados (gráfico 4.2)⁷. En la gran mayoría de países

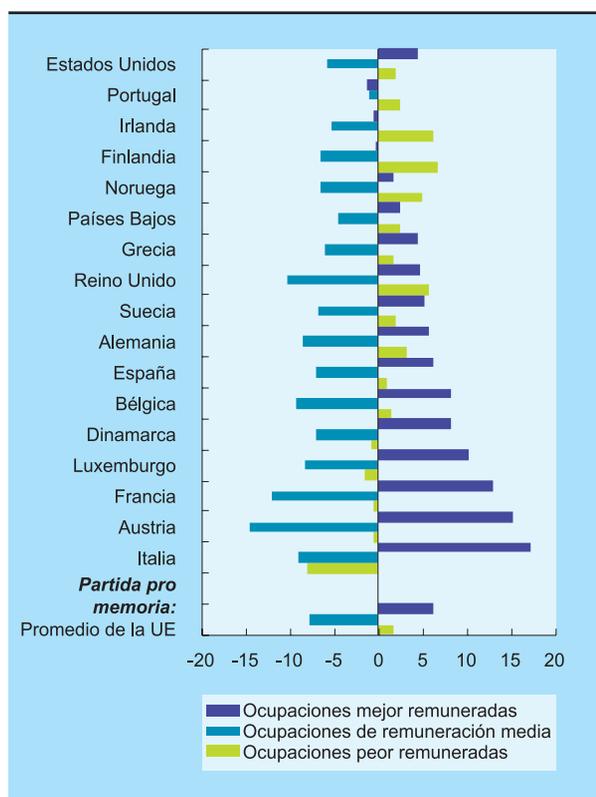
Gráfico 4.2

que figuran en el gráfico 4.2 la proporción de empleo correspondiente a las ocupaciones mejor remuneradas (abogados, banqueros, consultores de empresas, profesores y doctores) ha aumentado de manera significativa y en la mayoría de esos países también ha aumentado la proporción de empleo correspondiente a las ocupaciones peor remuneradas (peluqueros, personal de limpieza, choferes, camareros y empleados de supermercados). En cambio, la proporción de empleos de remuneración media (como oficinistas, artesanos y obreros industriales) ha disminuido en todos los países. Esta merma de los trabajos de ingresos medios puede deberse a la automatización (es decir a los adelantos tecnológicos). La mayor utilización de computadoras en el lugar de trabajo puede haber eliminado los empleos que requerían una cualificación moderada y obligado a los trabajadores a aceptar empleos menos remunerados en servicios que las computadoras no pueden desempeñar (Autor y Dorn, 2012). Sin embargo, también puede estar relacionada con la deslocalización de actividades manufactureras y servicios.

En efecto, la exposición de los países al comercio ha asumido nuevas características con respecto a dos factores. En primer lugar, la parte de las exportaciones mundiales correspondientes a los países en desarrollo superó el 30% en 2000 y alcanzó el 40% en 2010, lo que refleja un crecimiento considerable teniendo en cuenta el nivel medio del 25% registrado durante los años setenta y ochenta, período en que se centró el primer debate sobre el comercio y la desigualdad⁸. En segundo lugar, el crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados de países en desarrollo se ha concentrado en unos pocos países, sobre todo China. La renta *per capita* y los salarios de China son considerablemente menores que en las economías que representaron el grueso de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo a los países desarrollados durante los años setenta y ochenta, como la Provincia china de Taiwán y la República de Corea, así como de otros países que habían experimentado una rápida recuperación económica después de la Segunda Guerra Mundial como el Japón y Alemania. Aunque tan solo se dispone de los datos necesarios para efectuar comparaciones precisas entre países para el período transcurrido desde 1975, una comparación de los niveles salariales en el sector manufacturero de los países que experimentaron

CAMBIOS EN LAS PROPORCIONES DE EMPLEO POR NIVELES DE OCUPACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS Y DETERMINADOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA, 1993-2006

(En porcentaje)



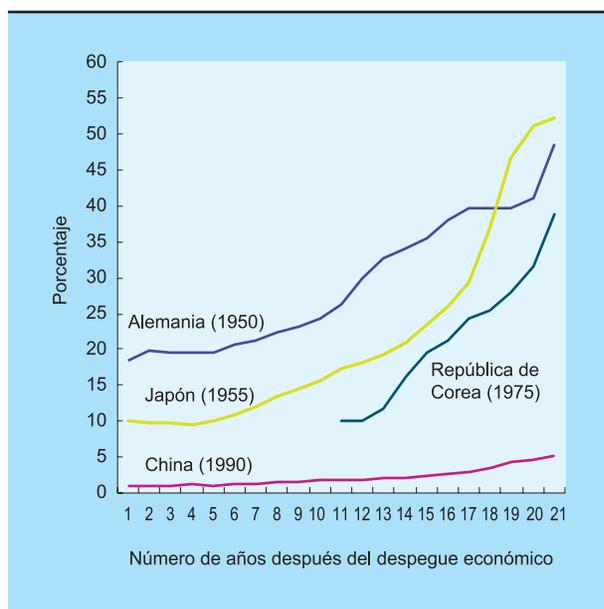
Fuente: Goos, Manning y Salomons, 2011; y Acemoglu y Autor, 2012.

Nota: Las ocupaciones se agrupan por terciles de salarios. Los datos correspondientes a miembros de la UE se ordenan según los cambios en la proporción de ocupaciones mejor remuneradas.

una rápida convergencia económica con respecto a los niveles de Estados Unidos muestra en líneas generales que siguen existiendo diferencias salariales sustanciales entre algunos de los principales países en desarrollo exportadores de manufacturas y sus socios comerciales de países desarrollados (gráfico 4.3). De hecho, con la apertura de China al comercio mundial, es probable que esta diferencia haya aumentado aun cuando se ajusten los datos teniendo en cuenta la mayor productividad de los trabajadores estadounidenses (Ceglowski y Golub, 2011). Esto contrasta con el debate de principios de los noventa, cuando se utilizó el aumento de los salarios medios de las economías de reciente

Gráfico 4.3

SALARIOS DEL SECTOR MANUFACTURERO DE DETERMINADOS PAÍSES EN EL PERÍODO DE CONVERGENCIA ECONÓMICA CON RESPECTO A LOS ESTADOS UNIDOS



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos del *United States Bureau of Labor Statistics*.

Nota: Los años entre paréntesis indican cuándo empezó el despegue económico. Las fechas utilizadas para determinar el inicio del despegue económico se obtuvieron mediante un análisis del punto de interrupción de la serie de crecimiento de la productividad medido por las tasas de crecimiento del PIB por trabajador.

industrialización con respecto a los de los Estados Unidos como argumento para aplacar los temores de una repercusión del comercio en la desigualdad de ingresos.

En consonancia con experiencias anteriores de rápida convergencia económica en países de Asia, así como en Alemania, China puede haber alcanzado ahora la fase en que los salarios del sector manufacturero empiezan a subir de manera sustancial (gráfico 4.3). Esto puede deberse en parte al menor crecimiento de la oferta de mano de obra y a las restricciones a la movilidad geográfica de los trabajadores (*TDR 2010*, cap. II, secc. C). Además, la nueva Ley de contratos de trabajo, que entró en vigor en 2008, estipula un salario mínimo obligatorio y refuerza el poder de negociación de los empleados⁹. Por último, la remuneración del

trabajo también ha subido debido al rápido aumento de la productividad laboral. Según Banister y Cook (2011), la productividad laboral del sector industrial de China (que incluye el sector manufacturero, además de la construcción, la minería y los servicios públicos) aumentó por término medio un 10% anual entre 1991 y 2008. La razón de este rápido aumento radica en una combinación de considerables y crecientes inversiones de capital y una mejor educación y cualificación de los trabajadores chinos, junto con la utilización de tecnologías avanzadas por parte de las empresas transnacionales (ETN) que participan en una división internacional de la producción, como se examina más adelante. La remuneración del trabajo en el sector manufacturero de China ha aumentado con mayor rapidez en dólares que en renminbi debido a la apreciación de alrededor del 25% experimentada por la moneda china entre 2005 y 2012¹⁰.

Para ilustrar el aumento de las exportaciones de productos manufacturados de los países en desarrollo, conviene centrarse en un grupo de “economías de salarios bajos”. De acuerdo con Bernard, Jensen y Schott (2006), integran este grupo los países con una renta *per capita* inferior al 5% de la de los Estados Unidos antes de 2007 (o sea, antes del inicio de la actual crisis económica). De este modo se obtiene un grupo de 82 economías en desarrollo y en transición (la lista completa figura al final de las notas del presente capítulo) en el que aparecen muchas economías pequeñas pero también algunas de las grandes economías de Asia, en especial China, y también países como Filipinas, la India e Indonesia.

De hecho, gran parte del debate sobre las nuevas pautas de la exposición de los países al comercio mundial versa sobre la rápida expansión de las exportaciones chinas, en especial las exportaciones de bienes fabricados con gran intensidad de mano de obra y productos electrónicos a los Estados Unidos, después de la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en diciembre de 2001. Este acontecimiento señaló el ingreso oficial de China en la palestra económica mundial. En particular, significó el establecimiento de relaciones comerciales normales permanentes con los Estados Unidos, su mayor socio comercial. Esta normalización eliminó las incertidumbres existentes en las relaciones comerciales bilaterales entre estas dos grandes economías y desempeñó un papel

fundamental en el rápido aumento de las entradas de IED en China, que aceleró la división de la producción en toda el Asia Oriental¹¹. El ingreso de China en la OMC también supuso la eventual eliminación de las medidas discriminatorias e incompatibles con las normas de la OMC contra sus exportaciones en un determinado plazo. Por ejemplo, China se beneficiaría de la abolición gradual del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, que representaba el fin de los cupos que, por medio del AMF, habían regulado el comercio internacional de prendas de vestir desde mediados de los años sesenta.

Los datos empíricos señalan considerables diferencias entre los países en lo que respecta a la participación de las economías de salarios bajos en las importaciones totales, el aumento de las importaciones procedentes de economías de salarios bajos desde 1995 y la proporción de importaciones procedentes de China en el total de importaciones procedentes de economías de salarios bajos (gráfico 4.4). La parte correspondiente a las economías de salarios bajos en las importaciones totales del Japón supera el 30% y luego siguen las partes proporcionales respectivas en el total de los Estados Unidos y en el grupo de países en desarrollo relativamente avanzados de Asia. En los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y América Latina, la mayor parte del aumento corresponde a China, mientras que el aumento de la proporción de las economías de salarios bajos en las importaciones de África y el grupo de países asiáticos está distribuido de manera más equitativa entre China y otras economías de salarios bajos. Además, en todos los países, los productos electrónicos han representado una parte importante de las importaciones procedentes de China¹².

En conjunto, esta información sobre el aumento de las importaciones procedentes de países en desarrollo, en combinación con un aumento de las diferencias de salarios entre los principales importadores y los principales exportadores de esos bienes, hace pensar que la presión ejercida por la globalización del comercio sobre los salarios y la distribución

de los ingresos es hoy mayor que hace veinte años, sobre todo en los países desarrollados. Sin embargo, esos efectos distributivos del comercio pueden verse activados por factores más profundos de carácter no comercial, como la competencia salarial internacional (véase el capítulo VI), así como los cambios en el comportamiento de las empresas, que se examinan en la sección siguiente.

b) *Vías de la repercusión distributiva del comercio en los países desarrollados*

Al cambiar las características de la desigualdad de ingresos a nivel nacional y de la exposición de los países al comercio mundial, examinadas en la sección anterior, se ha suscitado un nuevo debate sobre la relación entre comercio y desigualdad. Al igual que el anterior, el debate actual versa sobre el impacto distributivo de los cambios tecnológicos favorables a una mayor cualificación y del comercio internacional. Hay quienes sostienen que dichos cambios tecnológicos han sido la causa de las variaciones en los salarios y el empleo de diferentes categorías de trabajadores porque “la tecnología de la información complementa a los trabajadores muy preparados que realizan tareas abstractas, permite sustituir a los trabajadores moderadamente preparados que llevan a cabo tareas rutinarias y tienen una menor repercusión en los trabajadores poco cualificados que hacen trabajos manuales” (Autor, Katz y Kearney, 2008:301). El motivo es que las computadoras pueden realizar tareas rutinarias como las cadenas de montaje y el trabajo de oficina, mientras que las tareas no rutinarias son más difíciles de digitalizar, y las computadoras facilitan el análisis de datos en gran escala, lo que complementa las funciones de los trabajadores cualificados.

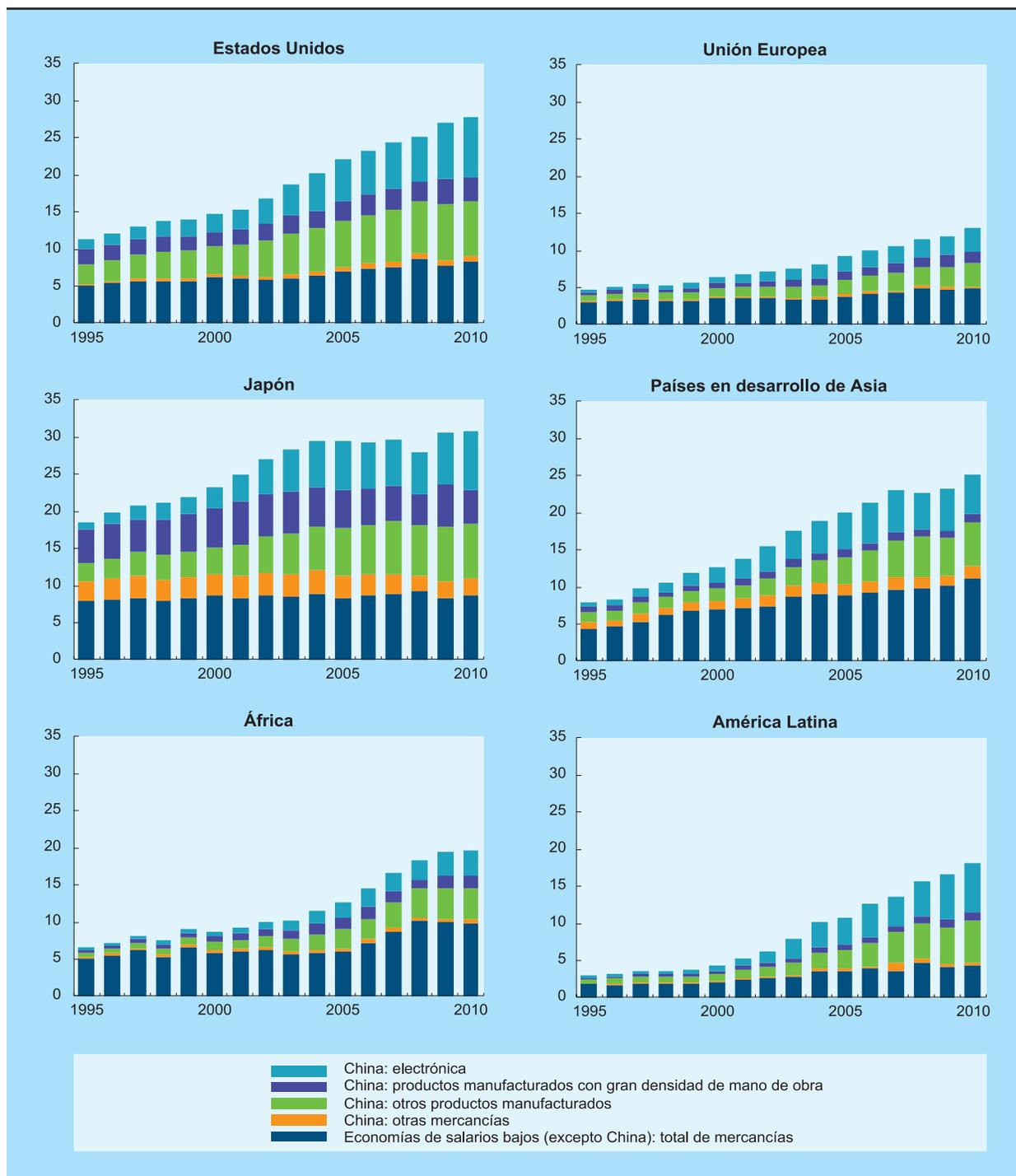
Estos cambios de carácter tecnológico se consideran los causantes de la evolución de la situación relativa de los salarios y el empleo de diferentes categorías de trabajadores durante los dos últimos decenios, como se vio anteriormente (y se mostró

El aumento de los efectos distributivos del comercio, sobre todo en los países desarrollados, puede haberse debido a factores más profundos de carácter no comercial, como la competencia salarial internacional y los cambios en el comportamiento de las empresas.

Gráfico 4.4

IMPORTACIONES DE MERCANCÍAS EN DETERMINADOS PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES PROCEDENTES DE ECONOMÍAS DE SALARIOS BAJOS, POR CATEGORÍA DE PRODUCTOS, 1995-2010

(Porcentaje del total de mercancías importadas)



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

Nota: Se consideran países de salarios bajos aquellos cuya renta *per capita* era inferior al 5% de la renta *per capita* de los Estados Unidos antes de 2007 (es decir, antes del inicio de la crisis económica actual). La composición de los grupos de países se indica al final de las notas del presente capítulo. En la categoría de "productos manufacturados con gran densidad de mano de obra" se incluyen el cuero, los textiles, la ropa y el calzado.

en los gráficos 4.1 y 4.2). Sin embargo, estos hechos pueden explicarse también por razones de carácter comercial que ponen de relieve el rápido aumento del comercio de productos intermedios, como piezas y componentes —característica fundamental de la industria electrónica— y la deslocalización de los servicios. El comercio de productos intermedios y la deslocalización se han mencionado a menudo en el debate sobre el comercio y la desigualdad en los países desarrollados.

Además de la reducción de las barreras comerciales de carácter normativo, también han disminuido los costos del transporte y en especial los costos de las comunicaciones gracias a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Unas TIC menos costosas y más perfeccionadas han permitido a las empresas gestionar de manera rentable procedimientos complejos y realizar diferentes fases de la producción en diferentes ubicaciones geográficas. De este modo, parte de la producción de bienes intermedios se ha desplazado de los países desarrollados a los países en desarrollo, fomentando así el comercio internacional de esos bienes. Este tipo de comercio no solo ha repercutido en los salarios relativos de los trabajadores cualificados y no cualificados, sino que también afecta a la demanda de mano de obra en las industrias que se deslocalizan. En consecuencia, la repercusión del comercio de piezas y componentes en los salarios y el empleo puede superar con mucho la del comercio de productos acabados. Además, en los países desarrollados, el comercio de bienes intermedios tiene aproximadamente el mismo impacto en la demanda de mano de obra y en la prima de cualificación que los cambios tecnológicos favorables a la cualificación: en ambos casos se reduce la demanda de actividades poco especializadas y aumenta la demanda relativa y los salarios del personal más cualificado.

Así se explica por qué la fragmentación y el comercio de bienes intermedios estimulan la productividad laboral y tienen un efecto similar al progreso tecnológico en la producción de bienes acabados. Sin embargo, las dos causas del aumento de la productividad tienen su origen en un comportamiento de las empresas sustancialmente distinto: si bien el progreso tecnológico se basa en la inversión en innovación y el mayor dinamismo que así se genera en una estrategia empresarial de crecimiento a largo plazo, la sustitución de insumos nacionales costosos

por productos intermedios importados más económicos permite aumentar la productividad debido a las reducciones de costos que se obtienen con la globalización de la producción. A continuación se examina con mayor detalle de qué manera las distintas estrategias empresariales pueden afectar a la distribución de los ingresos.

La dispersión geográfica de las distintas fases de la manufacturación y el consiguiente comercio de productos intermedios resultan costosos. La fabricación de piezas y productos acabados en diferentes países no solo acarrea costos de transporte y aranceles, sino también de coordinación. Por consiguiente, disponer de una fuerza de trabajo debidamente cualificada, de una buena infraestructura comercial y de una proximidad geográfica a los países desarrollados ha resultado muy ventajoso para los países en desarrollo cuyas empresas participan en las cadenas de producción internacionales. Esta participación se efectúa mediante acuerdos entre empresas, redes de colaboración y diversos tipos de alianzas. Pero por lo general consiste en acoger filiales de ETN, ya que es probable que los costos de coordinación se reduzcan al mínimo cuando las cadenas de producción son gestionadas dentro de una misma empresa. Independientemente del sistema utilizado para gestionar las redes de producción, la internacionalización de la producción ha influido directamente en la distribución de los ingresos en el escalón más alto permitiendo utilizar en cualquier parte del mundo todo el talento disponible a cambio de una elevada remuneración (Gordon y Dew-Becker, 2007).

El importante papel desempeñado por las ETN en este contexto se debe a que “integran a la perfección el resultado de las fases de producción externalizadas a determinado país en un proceso global de producción que evoluciona constantemente. Suelen conseguir esto deslocalizando partes concretas de su tecnología a sus filiales extranjeras, combinando así la avanzada tecnología desarrollada en su país de origen con mano de obra barata en el extranjero. Este sistema prevé que “la multinacional ‘presta’ una cantidad limitada de tecnología a un productor situado en el país en desarrollo con el fin de conseguir la pieza producida en régimen de deslocalización al menor costo posible pero manteniendo la calidad necesaria” (Baldwin, 2011: 21). Esta estrategia de “prestar tecnología” implica que las ETN pretenden minimizar la transferencia de

tecnología y conocimientos especializados al país receptor. Es una solución muy diferente del patrón por el que normalmente se han regido las políticas concebidas para atraer la mayor cantidad posible de IED. LA IED se considera en este caso como un conjunto de activos, entre los que ocupa un lugar destacado el acceso a tecnología y técnicas de gestión avanzadas, que pueden permitir a los países en desarrollo acceder de golpe a áreas más sofisticadas de la producción¹³.

La repercusión de la IED en el empleo y la distribución de los ingresos no solo depende de las motivaciones y estrategias de las ETN, sino también de las condiciones iniciales y las políticas del país receptor. En los últimos años algunos de los países en desarrollo de más rápido crecimiento han conseguido vincular sus iniciativas de desarrollo a esas redes internacionales de producción.

China, por ejemplo, empezó a atraer grandes cantidades de IED en el marco de las redes regionales de principios de los años noventa. La acogida de empresas extranjeras formaba parte de la estrategia del país para acelerar la industrialización, crear empleo y apoyar el progreso tecnológico. Mediante una estructura reguladora específica y unas políticas proactivas se consiguió atraer IED en el sector manufacturero, lo que contribuyó a aumentar la capacidad de producción, elevar la productividad y mejorar técnicamente la capacidad de producción local, aunque las exportaciones del país seguían teniendo un contenido relativamente alto de elementos importados, en particular piezas y componentes que requerían un uso más intensivo de tecnología (*TDR 2006*: 197-200).

Muchos otros países no han tenido las mismas condiciones internas, en particular una buena infraestructura comercial, una amplia fuerza de trabajo relativamente bien cualificada y la necesaria capacidad administrativa para ejercer la influencia suficiente sobre las ETN a fin de poder recibir transferencias de tecnología y permitir a los asalariados participar en el aumento de la productividad. Por este motivo el incremento de las exportaciones de productos manufacturados que se ha producido en concomitancia con su participación en esas redes no

ha ido siempre acompañado de aumentos comparables del valor añadido y del empleo.

Los datos disponibles para el período 1995-2010 indican que las salidas de IED han provocado generalmente un descenso del empleo en el sector manufacturero de los mayores países desarrollados (gráfico 4.5A)¹⁴. Mientras que las entradas de IED han ido acompañadas de una disminución del empleo en el sector manufacturero de varios países de Europa Oriental, los datos correspondientes a los países en desarrollo indican que tales entradas han supuesto a menudo una expansión del empleo en dicho sector¹⁵. Sin embargo, estos datos muestran que el mismo volumen de entradas de IED puede tener efectos muy distintos en la magnitud de las variaciones del empleo en el sector manufacturero. Esta diversidad puede explicarse por varios motivos.

Tanto las salidas de IED de los países desarrollados como las entradas en los países en desarrollo van asociadas a una mayor diferencia de ingresos...

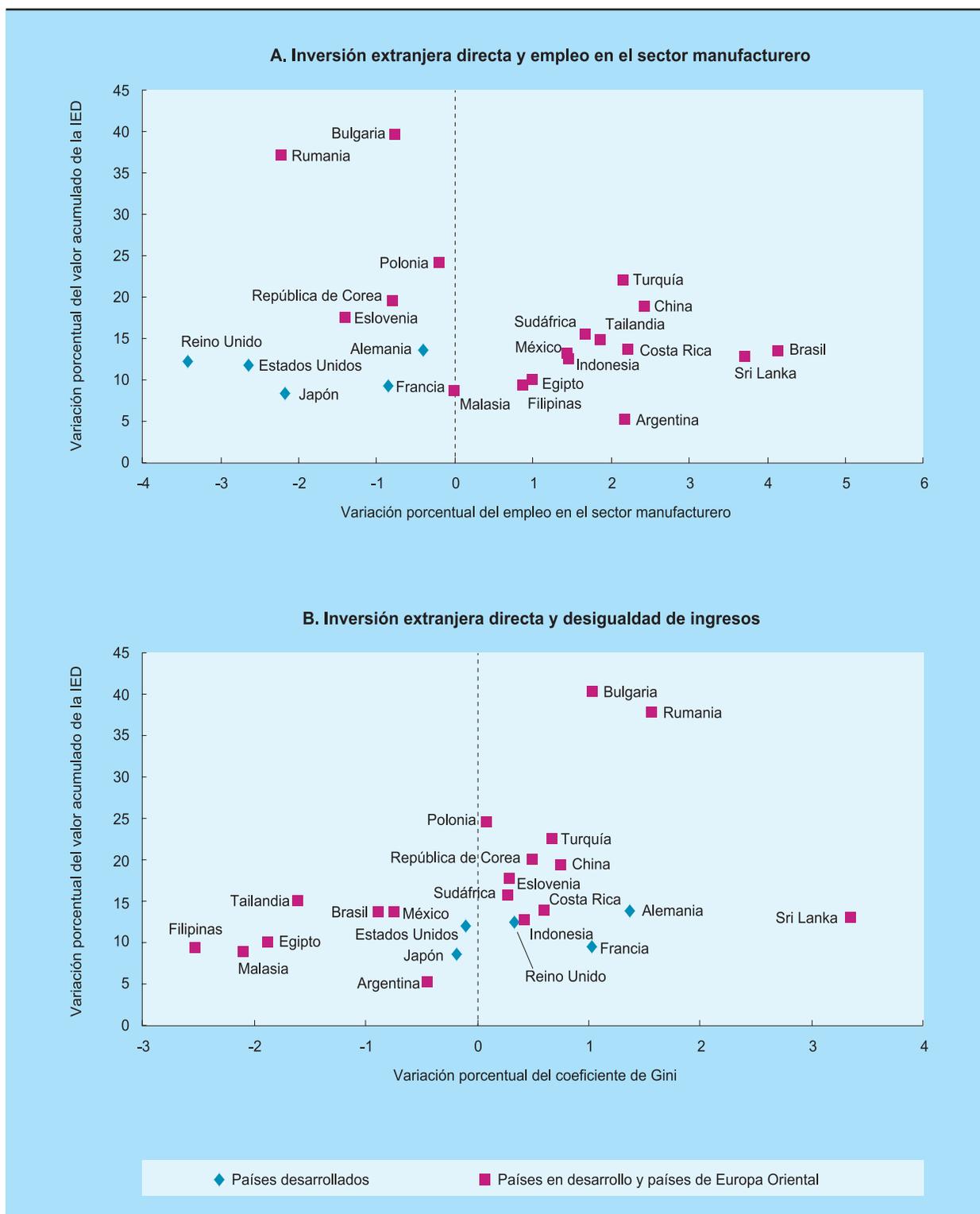
En primer lugar, no todas las entradas de IED contribuyen a la formación de capital fijo que impulsa la expansión de la capacidad productiva y el empleo ni tampoco van a parar en su totalidad al sector manufacturero. En segundo lugar, también tiene su importancia el tamaño del sector manufacturero del país receptor en relación con el valor acumulado de la

IED: si ese valor es pequeño y el sector industrial grande, incluso un fuerte incremento de la IED puede tener escasa repercusión en el empleo. Por último, otros muchos factores que no dependen de la IED pueden explicar la creación de puestos de trabajo en el sector manufacturero.

Fuera del sector manufacturero, los datos relativos a la correlación entre los flujos de IED y la distribución de los ingresos son discordantes (gráfico 4.5B). Durante el período 1995-2010, unas mayores salidas de IED de los países desarrollados coincidieron en general con un aumento de la desigualdad de ingresos en dichos países. Pero muchos países receptores, en particular los que tenían grandes entradas de IED, experimentaron también una mayor desigualdad de ingresos¹⁶. Resulta difícil comprender por qué las salidas y entradas de IED deberían influir en la distribución de los ingresos en un mismo sentido. Una explicación podría ser que una gran proporción de las entradas de IED en

Gráfico 4.5

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, EMPLEO EN EL SECTOR MANUFACTURERO Y DESIGUALDAD DE INGRESOS EN DETERMINADOS PAÍSES, 1995-2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Lane and Milesi-Ferretti External Wealth of Nations; Standardized World Income Inequality Database (SWIID)*; OIT, bases de datos *Laborsta* y *KILM*; OCDE, Eurostat, ONUDI y CEPAL.

Nota: Los datos sobre la IED se refieren a salidas cuando se trata de países desarrollados y a entradas cuando se trata de países en desarrollo y países de Europa Oriental. Los datos sobre China corresponden al período 2000-2010.

los países en desarrollo va dirigida a actividades con gran densidad de capital, como las industrias extractivas, y crea pocos puestos de trabajo. Además, pueden producirse incluso efectos negativos sobre el empleo cuando la IED se utiliza para la adquisición de centros de producción ya existentes que luego pueden reducirse o cerrarse. Otra importante razón puede ser que los países responden de manera similar en lo que respecta a la regulación del mercado de trabajo y la fijación de salarios: los países de origen pueden intentar frenar la deslocalización de la producción en el extranjero desregulando el mercado de trabajo, y los países receptores pueden creer que unos mercados de trabajo más flexibles atraerán más IED.

La aceptación de la IED es tan solo un componente de las políticas económicas, y las variaciones en el empleo y la distribución de los ingresos pueden deberse a otros factores concomitantes. Por ejemplo (como se examina en el capítulo III), la desigualdad creciente en las economías en transición se vio impulsada por amplias reformas económicas con una orientación de mercado, incluida la desregulación del mercado de trabajo.

Todas las cuestiones examinadas hasta aquí se refieren a aspectos de la globalización limitados y relacionados con el comercio. Sin embargo, como ya se mencionó de pasada, las variaciones documentadas de las corrientes comerciales pueden obedecer también a cambios en las estrategias adoptadas por las empresas de países desarrollados para contrarrestar posibles amenazas de la competencia resultantes de la globalización del comercio. Las empresas utilizan dos mecanismos principales para adaptarse a esa competencia. Uno consiste en aumentar el gasto en instalaciones y equipo a fin de mejorar la composición y la tecnología de la producción. El otro es intentar reducir los costos laborales. El primer mecanismo se basa en invertir en la innovación para aumentar la productividad, mientras que el segundo depende de un poder de negociación asimétrico para imponer la contención salarial, reducir la remuneración y mantener las subidas salariales por debajo del incremento de la productividad, además de recurrir a la deslocalización. Estos mecanismos a veces se combinan

con intentos de potenciar los beneficios mediante inversiones financieras¹⁷.

El primero de estos dos mecanismos a menudo no se tuvo en cuenta en el debate sobre comercio y desigualdad de principios de los años noventa. Tiene que ver con el progreso tecnológico propiciado por el comercio, es decir, el argumento de Wood (1994) de que no es fácil distinguir entre los efectos del comercio y de la tecnología¹⁸. Thoenig y Verdier (2003) formalizan este argumento sosteniendo que los cambios tecnológicos favorables a la especialización deberían ser más pronunciados en las industrias más liberalizadas. En apoyo de este punto de vista presentan datos tomados de estudios de las industrias del automóvil y del vestido en los Estados Unidos, Europa y el Japón¹⁹.

Sin embargo, estas conclusiones empíricas pueden estar condicionadas por el período concreto que se examina. Los datos correspondientes a los

Estados Unidos parecen indicar que la causa del aumento de la productividad en este país cambió entre los años noventa y la década de 2000. Durante los años noventa, la expansión de la producción se consiguió mediante la innovación, que en gran parte se debió a la revolución de la microelectrónica, e impulsó un aumento de la pro-

ductividad y una mejor calidad de los productos. En la década de 2000 se dio prioridad al aumento de la eficiencia reduciendo los costos de los insumos para determinados niveles de producción.

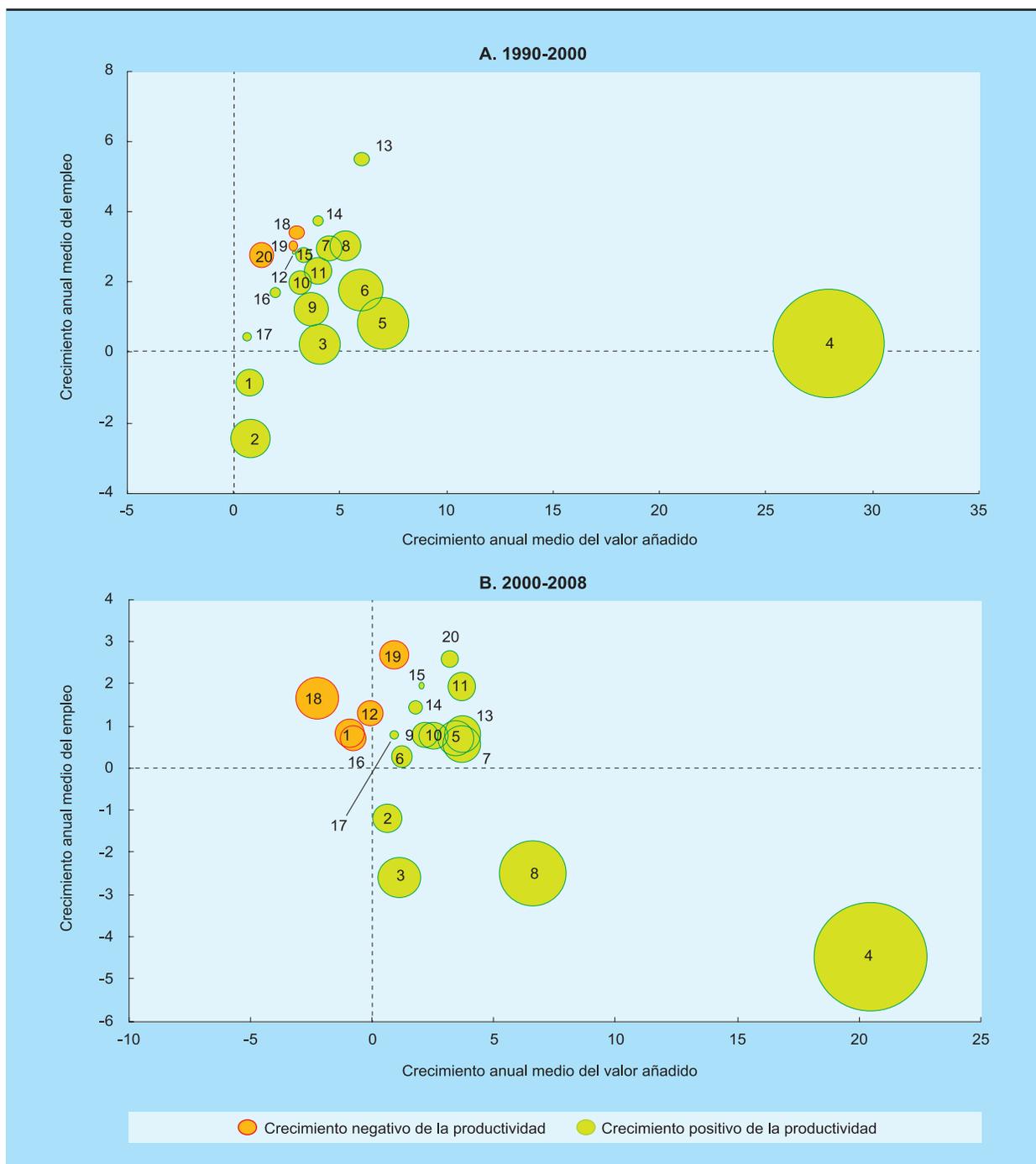
Los datos sectoriales de los Estados Unidos correspondientes al período 1990-2000 indican que los cuatro sectores con un mayor aumento de la productividad (computadoras y productos electrónicos, comercio al por mayor, comercio al por menor y productos manufacturados, excluidos las computadoras y productos electrónicos) experimentaron un crecimiento medio positivo del empleo, creando en total casi 2 millones de nuevos puestos de trabajo (gráfico 4.6A). En cambio, los sectores con un mayor aumento de la productividad durante la década de 2000 registraron un descenso sustancial del empleo (gráfico 4.6B). Las computadoras y productos electrónicos, la información y los productos

... probablemente debida a la división de la producción y a la desregulación del mercado de trabajo y la contención salarial aplicadas en ambos grupos de países.

Gráfico 4.6

CRECIMIENTO DEL EMPLEO, EL VALOR AÑADIDO Y LA PRODUCTIVIDAD,
POR SECTOR DE LA ECONOMÍA EN LOS ESTADOS UNIDOS

(Porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en datos del United States Bureau of Economic Analysis.

Nota: El tamaño de cada círculo refleja el crecimiento de la productividad en el sector respectivo. 1: minería y agricultura; 2: servicios públicos; 3: productos manufacturados (excluidos las computadoras y los productos electrónicos); 4: computadoras y productos electrónicos; 5: comercio al por mayor; 6: comercio al por menor; 7: transporte y almacenamiento; 8: información; 9: finanzas y seguros; 10: bienes raíces, alquileres y arrendamientos; 11: servicios profesionales, científicos y técnicos; 12: administración de compañías y empresas; 13: servicios administrativos y de gestión de desechos; 14: arte, cultura y actividades recreativas; 15: servicios de alojamiento y alimentación; 16: otros servicios, excepto la administración pública; 17: administración pública; 18: construcción; 19: servicios educacionales; 20: atención de la salud y asistencia social.

manufacturados (excluidos las computadoras y los productos electrónicos) representaron una parte considerable del incremento general de la productividad, pero el empleo disminuyó, ya que se perdieron más de 6,6 millones de puestos de trabajo, y el 60% de esa pérdida ocurrió antes del inicio de la Gran Recesión de 2008²⁰. Además, la mayoría de los sectores con un mayor crecimiento del empleo figuraban entre los de menor aumento de la productividad, en particular los servicios (gráfico 4.6B).

Estos cambios en la productividad y el empleo tal vez tengan que ver con el predominio de la “maximización del valor accionario” como sistema de gobernanza empresarial²¹. Esta idea implica evaluar

los resultados de una empresa en función del valor financiero de sus acciones y no por los bienes y servicios que produce, el número de personas que emplea o sus beneficios potenciales a largo plazo de resultados de sus inversiones en innovación. Esto tiene una repercusión directa en la distribución de los ingresos, ya que la remuneración de los altos ejecutivos consiste a menudo en opciones sobre acciones cuyo precio de mercado puede aumentar si sube

el valor de las acciones de la compañía. Lo más importante es que al intentar conseguir aumentos a corto plazo del precio de mercado de las acciones de una empresa se obtienen efectos perjudiciales para la inversión en innovación, porque la innovación suele ser una actividad incierta que a corto plazo entraña costos irrecuperables y su rentabilidad a largo plazo depende de muchos factores, algunos de los cuales escapan al control de los ejecutivos de la empresa. En cambio, es posible influir directamente en el valor accionario si la empresa recompra sus propias acciones y reparte mayores dividendos. Esto significa que gran parte de los beneficios de la empresa que podrían haberse reinvertido en innovación se redistribuyen mediante el pago de dividendos o se inyectan en el mercado bursátil para la recompra de acciones. La resultante merma de la demanda de mano de obra y, más en general, la amenaza de trasladar la producción al extranjero pueden haber sido utilizadas por las empresas para socavar el poder de negociación de los sindicatos y los trabajadores²².

La causa del aumento de la productividad en los Estados Unidos cambió entre los años noventa y la década de 2000 pasando de la inversión en innovación a la reducción del costo de los insumos, en particular mediante la deslocalización.

Los datos empíricos muestran que la recompra de acciones por las 419 empresas del índice Standard and Poor's S&P 500 que cotizaban oficialmente en bolsa entre 1997 y 2010 osciló en torno a un nivel bastante estable de 300-350 millones de dólares durante todo el período 1997-2003. En los cuatro años siguientes, el valor de tales compras casi se cuadruplicó. Parte de este aumento se debió a un incremento del valor de las acciones. Sin embargo, el propio índice S&P 500 aumentó tan solo alrededor del 80% durante esos cuatro años, de manera que el valor cuádruple de las recompras se debe realmente a que fueron más numerosas. Quizás lo más importante es que la relación entre la recompra de acciones de esas empresas y sus ingresos netos se mantuvo

bastante estable, siendo de alrededor de 0,45 entre 1997 y 2000, antes de aumentar rápidamente a 0,6 tras el estallido de la burbuja tecnológica en 2001, para luego desplomarse hasta 0,3 en 2003. Durante el período 2003-2008, esta relación aumentó constantemente hasta llegar a 0,8 en 2007 y superó el nivel de 1,0 en 2008 antes de volver a descender hasta alrededor de 0,35 en 2009-2010. El pago de dividendos siguió una trayectoria parecida: casi

se duplicó, pasando de alrededor de 320 millones en 2003 a casi 600 millones de dólares en 2008, antes de descender ligeramente en 2009-2010 (Lazonick, 2012)²³.

La deslocalización de las actividades manufactureras ha sido una novedad importante en las relaciones económicas mundiales durante los dos últimos decenios. Sin embargo, la tendencia parece invertirse, al menos en los Estados Unidos. Con el crecimiento de la demanda interna de los países en desarrollo en rápida industrialización, cada vez se destinará a la exportación una parte menor de la capacidad de producción de esos países, incluidas las filiales propiedad de ETN. Además, en China el rápido aumento de los salarios que se ha producido recientemente, y que se examinó más arriba, y la considerable apreciación de la moneda han reducido en gran medida las ventajas que se derivan de una mano de obra barata. Y no es probable que la deslocalización pase de China a otros países en desarrollo

de Asia, porque, como estos países se han dedicado principalmente a productos intermedios destinados a una elaboración final y venta en China, quizás les resulte más fácil continuar con esta opción que readaptar sus procesos de producción para fabricar bienes acabados con el fin de exportarlos a los Estados Unidos. Por último, la fuerte subida del precio del petróleo ha impulsado al alza los costos de la logística y el transporte, y un replanteamiento de los riesgos y los costos de gestión de las cadenas de suministro puede inducir a las empresas a reconsiderar la posibilidad de fabricar bienes en los Estados Unidos. En cambio, volver a instalar la producción (“relocalización”) en los Estados Unidos, o incluso en otros países desarrollados, podría resultar difícil porque los proveedores locales pueden haber desaparecido y los trabajadores del país quizás ya no tengan la cualificación necesaria.

Sin embargo, toda relocalización de la producción tendrá sin duda repercusiones positivas sobre el empleo en los países desarrollados²⁴. Las repercusiones en la distribución de los ingresos resultan menos claras. Según los medios de comunicación, la relocalización de la producción parece tener lugar de manera predominante en zonas donde los sindicatos tienen poca fuerza y donde es posible adaptar con rapidez los horarios de trabajo y establecer un régimen salarial de dos niveles, en el que los nuevos empleados perciben apenas la mitad del salario de los trabajadores contratados antes de que empezara la relocalización²⁵.

c) *Efectos distributivos en las economías en desarrollo y en transición*

Al estar los países en desarrollo cada vez más expuestos al comercio globalizado, la relación entre comercio y desigualdad se ha visto afectada de dos maneras. En primer lugar, preocupa el hecho de que algunos países en desarrollo, sobre todo de África y América Latina, que relativamente pronto contaban ya con cierta capacidad de producción industrial también puedan haberse visto perjudicados por el aumento de las importaciones de productos

manufacturados procedentes de otros países en desarrollo con salarios más bajos (como puede verse en el gráfico 4.4). En segundo lugar, los países (en especial China) que iniciaron una rápida industrialización en época más reciente y se han convertido en la fuente principal del comercio Sur-Sur de productos manufacturados, también han experimentado una distribución más desigual de los ingresos. Otro cambio en la relación entre comercio y desigualdad es la mayor tendencia actual a complementar el comercio con la integración financiera. La integración financiera puede tener una repercusión sustancial en el tipo de cambio, que a su vez puede influir en los

resultados del comercio exterior de un país. Este aspecto no se tuvo en cuenta antes ni se ha tenido en cuenta ahora en el debate sobre la relación entre comercio y desigualdad (véase también la sección C).

En cuanto a la desigualdad relacionada con el comercio en las economías en desarrollo y en transición, la preocupación se centra a menudo en los efectos distributivos resultantes de

los cambios en las estructuras de producción. Es probable que tales efectos se dejen sentir más en los países en desarrollo que en los desarrollados, porque las diferencias de productividad entre distintos sectores económicos, así como entre empresas de un mismo sector, suelen ser mayores en los países en desarrollo.

Además de la repercusión del comercio en las variaciones del número total de puestos de trabajo, la influencia del comercio sobre la desigualdad también depende de si la mano de obra se traslada a actividades más productivas o menos productivas, o si deriva hacia la economía informal o cae en el desempleo. El análisis de las consecuencias de la liberalización del comercio ha demostrado que en el grupo de países en desarrollo de Asia, y en particular en China, la mano de obra se ha trasladado de los trabajos de baja productividad, a menudo rurales, a puestos de trabajo de mayor productividad, especialmente en el sector manufacturero, mientras que la mano de obra de América Latina y el África Subsahariana se ha desplazado en la dirección opuesta (es decir, de empleos de elevada productividad en el sector

Los cambios recientes en la productividad y el empleo en los países desarrollados tal vez tengan que ver con el predominio de la “maximización del valor accionario” como sistema de gobernanza empresarial.

manufacturero a trabajos de menor productividad, como los servicios informales y la producción de productos primarios) (Sainz y Calcagno, 1992; McMillan y Rodrik, 2011). A diferencia del primer debate sobre comercio y desigualdad, estas consideraciones se refieren al conjunto de la economía y no solo al sector manufacturero. Desde esta perspectiva más general pueden observarse las transformaciones estructurales que dan lugar a movimientos de los factores entre distintos sectores y a variaciones de la productividad dentro de determinados sectores. Otros factores que deben tenerse en cuenta son los impactos externos, las políticas macroeconómicas y la gestión de los tipos de cambio.

Examinando la relación entre comercio y desigualdad desde esta perspectiva más amplia parece que las presiones que la globalización del comercio ejerce sobre la distribución de los ingresos pueden variar considerablemente de un país a otro, según las crisis macroeconómicas que se produzcan y los diferentes efectos que pueda tener la integración comercial en el proceso de cambio estructural. Una de las explicaciones dadas a la diversidad de efectos distributivos que tiene la globalización del comercio es que cada país está dotado de distintos recursos y ha alcanzado un diferente grado de industrialización cuando se ve expuesto a las fuerzas de la globalización. Según este razonamiento, en los países poco dotados de recursos naturales, muchos de los cuales se encuentran en el Asia Meridional y Oriental, la integración en la economía mundial producirá en un primer momento una mayor desigualdad, porque tiende a crear más incentivos para la expansión del sector manufacturero y otras actividades de sectores modernos. Cuando esas economías se encuentran en las primeras fases de industrialización, como China hace 20 años, la desigualdad de ingresos tiende a aumentar. En cambio, cuando esas economías disponen ya de una mano de obra cualificada y alcanzan un nivel de industrialización bastante avanzado, como la República de Corea en los años noventa, dicha desigualdad tiende a reducirse, ya que los incentivos de la globalización del comercio, apoyados a menudo por políticas que van en el mismo sentido, permiten a la mano de

obra trasladarse a actividades más productivas y que requieren una mayor aportación de tecnología.

El mismo razonamiento, que destaca los factores estructurales, hace ver que muchos países ricos en recursos naturales y con un sector industrial incipiente tendrán dificultades para mantener la dinámica del proceso de transformación estructural una vez que se hayan abierto a la competencia internacional. A diferencia de los países desarrollados, todavía no han adquirido la capacidad de innovación tecnológica que les permitiría aprovechar las oportunidades

que ofrece la globalización para modernizarse acometiendo actividades que requieren mayor intensidad de capital y tecnología. Además, a diferencia de los países de rentas bajas en las etapas iniciales de industrialización, no disponían de una mano de obra barata y abundante y por tanto no podían beneficiarse de la deslocalización de actividades con alta densidad de mano de obra por parte de empresas de países desarrollados. Su apertura al

comercio internacional más bien puede ocasionar una disminución del empleo y la producción en el sector manufacturero (es decir, un proceso de desindustrialización). De hecho, en muchos países del África Subsahariana, América Latina y Asia Central y Occidental, así como en algunos países de Asia Sudoriental, la mayor integración en el comercio mundial quizás haya reducido los incentivos para aumentar las actividades manufactureras y reforzado las pautas tradicionales de especialización en productos primarios y productos manufacturados con gran densidad de recursos naturales.

Sin embargo, independientemente de los factores y de la tecnología disponibles y del nivel de industrialización alcanzado, los impactos macroeconómicos debidos al sistema monetario internacional y en particular a la sobrevaloración de las divisas pueden hacer peligrar o incluso detener el proceso de cambio estructural exigido por la integración de un país en la economía mundial. La forma en que un país gestiona su integración en la economía mundial, no solo mediante sus políticas comerciales y su relación con la IED sino también por medio de

En cuanto a la desigualdad relacionada con el comercio en las economías en desarrollo y en transición, la preocupación se centra a menudo en los efectos distributivos resultantes de los cambios en las estructuras de producción.

políticas financieras y cambiarias, acaba por determinar cuáles son los efectos reales de la globalización²⁶. La incapacidad de diversos países para mantener un proceso dinámico de cambio estructural se ha denominado a veces la “trampa de la renta media”. Eso ocurre cuando los países tienen dificultades para aumentar la proporción de valor añadido interno en las manufacturas que exportan y mantener el desplazamiento de la mano de obra hacia actividades manufactureras más productivas y con una mayor necesidad de tecnología (UNCTAD, 2011: 40). Es probable que revertir el proceso de cambio estructural tenga efectos distributivos negativos, porque la mano de obra desplazada del sector manufacturero tenderá a incorporarse a actividades de baja productividad y a menudo a servicios informales, o pasará a engrosar las filas del desempleo.

Examinando en primer lugar los países que deben afrontar las fuerzas de la globalización del comercio cuando se encuentran en una fase inicial de industrialización, hay que señalar que China pone de manifiesto de qué manera el cambio estructural afectó a las pautas de distribución de los ingresos a nivel nacional. El aumento de la desigualdad de los ingresos en China durante los dos últimos decenios se ha caracterizado por un fuerte incremento de la desigualdad geográfica (ya que las rentas elevadas se concentraron en algunos lugares y las rentas bajas en otros). La rápida subida de los ingresos se ha concentrado en las zonas costeras que se beneficiaron de la profunda integración comercial resultante de las políticas aperturistas adoptadas desde mediados de los años ochenta.

Estas consistieron en construir buenas infraestructuras y ofrecer un rápido acceso logístico a los mercados mundiales. Sin embargo, ha aumentado la desigualdad con respecto a las provincias del interior, aun cuando estas últimas también han visto crecer rápidamente los ingresos en comparación con niveles

anteriores²⁷. Además, la realización de inversiones sostenidas en las ciudades mayores, donde se concentran las actividades administrativas y financieras y la producción de manufacturas para la exportación, también ha contribuido al aumento de la desigualdad

entre las zonas urbanas y las rurales (Asian Development Bank, 2012; Galbraith, 2012)²⁸. Según una estimación, la brecha existente entre el medio rural y el urbano, combinada con la desigualdad entre diversas zonas urbanas, explica más de dos terceras partes de la desigualdad de ingresos a nivel nacional en China (Zhu y Wan, 2012: 98)²⁹.

Las variaciones del empleo en los diversos sectores, junto con las diferencias salariales

entre diversas industrias, son algunos de los importantes factores mediante los cuales la transformación estructural afecta a la distribución de los ingresos. Estos efectos se magnifican cuando los cambios estructurales ocurren en economías en las que se están produciendo cambios significativos de la propiedad, como en la reforma agraria y el desmantelamiento de las empresas estatales. En China, por ejemplo, tras la aceleración de la reforma agraria y la reforma del mercado de trabajo a finales de los años noventa se produjo una disminución del empleo en el sector manufacturero de la mayoría de las provincias.

Sin embargo, este descenso se compensó con creces por el fuerte aumento del empleo en ese sector en las provincias de la costa, que anunció la incorporación de China al comercio mundial y atrajo cantidades considerables de IED, en particular después del ingreso del país en la OMC en 2001. Un factor clave de este proceso fue el tipo de cambio favorable.

Los salarios que se pagan en actividades con gran densidad de mano de obra, que constituyen el grueso de las actividades manufactureras de las provincias costeras, son necesariamente más elevados que en las provincias del interior a fin de atraer a trabajadores migrantes, y en especial a los más cualificados. El hecho de que los sectores

La forma en que un país gestiona su integración en la economía mundial, mediante sus políticas comerciales y su relación con la IED así como sus políticas financieras y cambiarias, acaba por determinar cuáles son los efectos reales de la globalización.

La impresión general de que la emergencia de China como potencia comercial constituye una amenaza para el progreso económico y la igualdad en el resto de los países en desarrollo es exagerada.

exportadores puedan pagar salarios más altos quizás se deba a que la mayoría de sus actividades las llevan a cabo filiales de ETN que son más rentables porque combinan las tecnologías más avanzadas con unos salarios que son muy bajos en valores absolutos. Estos efectos distributivos concretos del comercio y la IED quizás puedan explicar también por qué las pautas intersectoriales de los salarios en China se van pareciendo cada vez más a las de los países desarrollados (Kwon, Chang y Fleisher, 2011)³⁰.

Es probable que las crecientes diferencias salariales dentro del sector privado sean una de las principales causas del incremento de la desigualdad general de los salarios en China, además de la pérdida de importancia de las empresas estatales. Sin embargo, la concentración geográfica del sector bancario y financiero en China, controlado en gran parte por el Estado, y las elevadas remuneraciones que se perciben en ese sector han contribuido también de manera significativa al aumento de la desigualdad de ingresos (Chen, Lu y Wan, 2010; Galbraith, 2012)³¹.

La apertura de China al comercio mundial se llevó a cabo con el respaldo de un régimen monetario que permitía fijar el tipo de cambio a un nivel competitivo. De este modo fue posible desarrollar un proceso dinámico y sostenido de cambio estructural y una expansión del empleo en actividades de elevada productividad. En gran parte de América Latina y del África Subsahariana, sin embargo, la liberalización del comercio parece haber provocado que la mano de obra se desplazara hacia actividades menos productivas, en particular al sector informal, o que quedara desocupada (McMillan y Rodrik, 2011). Se plantea así la cuestión de si la competencia de las importaciones manufacturadas procedentes de economías de salarios bajos es responsable de esta tendencia, en particular en América Latina, cuyo nivel de industrialización es muy superior al del África Subsahariana.

Un estudio reciente de cómo la apertura de China al comercio mundial puede haber influido en los cambios de la composición de la producción y las importaciones de otros países en desarrollo llega a tres conclusiones generales (Wood y Mayer, 2011). En primer lugar, el impacto de China ha sido mayor en otras economías de Asia Oriental también abiertas al comercio y que producen bienes parecidos a los fabricados en China. En segundo lugar, el

“efecto de China” sobre otros países en desarrollo ha dependido de otros factores que cambian de una región a otra. Por ejemplo, el aumento de las importaciones de productos manufacturados en América Latina durante los años ochenta fue el resultado de la liberalización comercial de la región en un momento en que China exportaba muy poco a esa región. Los posteriores efectos negativos de la expansión de las exportaciones chinas probablemente se hayan visto compensados en parte por los planes de integración regional y las políticas industriales encaminadas a aumentar la competitividad de las exportaciones de manufacturas de América Latina. En tercer lugar, parece que “la impresión general de que la emergencia de China como potencia comercial constituye una amenaza para el progreso económico y la igualdad en el resto de los países en desarrollo es exagerada” (Wood y Mayer, 2011: 346)³².

También debe subrayarse que gran parte de la repercusión que la liberalización del comercio ha tenido en la transformación estructural de América Latina se debe a una integración prematura, o mal gestionada, en el sistema financiero internacional. En muchos casos, esta ha ido acompañada de una apreciación de las monedas de resultados de la gran afluencia de capitales que no se tradujeron en una mayor inversión interna fija. El debilitamiento o la eliminación de políticas industriales favorables y el hecho de que el Estado fuera retirándose en general de la economía también han desempeñado un papel importante (*TDR 2003*, segunda parte, cap. VI). El régimen monetario favorable de China, por una parte, y la frecuente sobrevaloración de las monedas de América Latina, por otra, han tenido una gran influencia sobre la composición de la producción y las exportaciones de otros países en desarrollo.

Otra cuestión planteada por los cambios estructurales en América Latina y el África Subsahariana se refiere al impacto distributivo de la evolución de la relación de intercambio. Dicho impacto depende muy probablemente de las circunstancias de cada país y cada momento. Los cambios en la relación de intercambio de un país (es decir la relación entre los precios de sus exportaciones y los de sus importaciones) constituyen un factor crucial a nivel nacional que influye en el efecto distributivo de la globalización del comercio. A este respecto, es importante examinar tanto la rápida expansión de las exportaciones de productos manufacturados de

economías de salarios bajos, en especial de las redes de producción del Asia Oriental centradas en China, como el fuerte crecimiento de la demanda de productos básicos en estas economías. La razón es que la enorme magnitud, amplitud y duración del alza de los precios de los productos básicos desde el comienzo de la década de 2000 ha potenciado los ingresos de exportación y mejorado la relación de intercambio de los países ricos en recursos, muchos de los cuales se encuentran en América Latina y el África Subsahariana.

Cabe aducir que los efectos de la relación de intercambio favorables a los sectores productores de recursos naturales resultan perjudiciales desde el punto de vista distributivo. Ello se debe, entre otras razones, a que la propiedad de los recursos naturales suele estar distribuida de manera menos equitativa que otros bienes. Otro motivo es que, a diferencia de las industrias manufactureras y los servicios, las actividades de explotación de recursos naturales no generan muchos puestos de trabajo (*TDR 2010*, cap. IV). Esto puede contribuir a aumentar las disparidades en la distribución de los ingresos, cuando, a causa de la relación de intercambio, la producción manufacturera resulta menos competitiva, de manera que los trabajadores pueden verse obligados a buscar empleos peor remunerados, pasar al sector informal, o incluso quedar desocupados. Es posible evitar que aumente la desigualdad si se crean buenos puestos de trabajo en otros sectores de la economía. Esto dependerá de los vínculos que puedan establecerse entre las actividades exportadoras del sector primario, por una parte, y los servicios modernos (públicos y privados) y el sector manufacturero, por otra. Las fuerzas del mercado rara vez son suficientes para crear tales vínculos; normalmente se requieren políticas macroeconómicas y salariales propicias así como políticas fiscales e industriales concebidas específicamente para que la mayor parte de los ingresos

generados por las actividades de explotación de los recursos naturales se utilicen dentro del país. En particular, en la medida en que una mejora de la relación de intercambio hace aumentar los ingresos fiscales del gobierno, sería posible un mayor gasto público para crear empleos directamente en el sector público y en los servicios, e indirectamente en actividades de desarrollo de la infraestructura, así como en el sector manufacturero si las condiciones macroeconómicas eran favorables³³.

La mayoría de los países latinoamericanos han logrado combinar la mejora experimentada por su relación de intercambio desde 2000 con una distribución más equitativa de los ingresos. Sin embargo, no ha ocurrido así en la mayoría de las demás economías ricas en recursos (gráfico 4.7). Es difícil sacar conclusiones de esa comparación porque no se dispone de datos completos, en especial para el África Subsahariana y Asia Occidental. Con todo, la información disponible indica que todos los países latinoamericanos que figuran en el gráfico y que experimentaron una mejora de la relación de intercambio también vieron reducirse la desigualdad de ingresos, y en los países cuya relación de intercambio empeoró (Costa Rica, Honduras y Uruguay) se produjo un aumento de dicha desigualdad. En cambio, la disparidad de ingresos se acentuó en los dos únicos países subsaharianos del gráfico cuya relación de intercambio mejoró (Ghana y Sudáfrica), mientras que se redujo en Mauricio, cuya relación de intercambio empeoró ligeramente. La desigualdad de ingresos también fue mayor en todas las economías en transición incluidas en el gráfico, aunque mejorara su relación de intercambio, mientras que se tienen datos discordantes acerca de los países en desarrollo de Asia y de los países desarrollados.

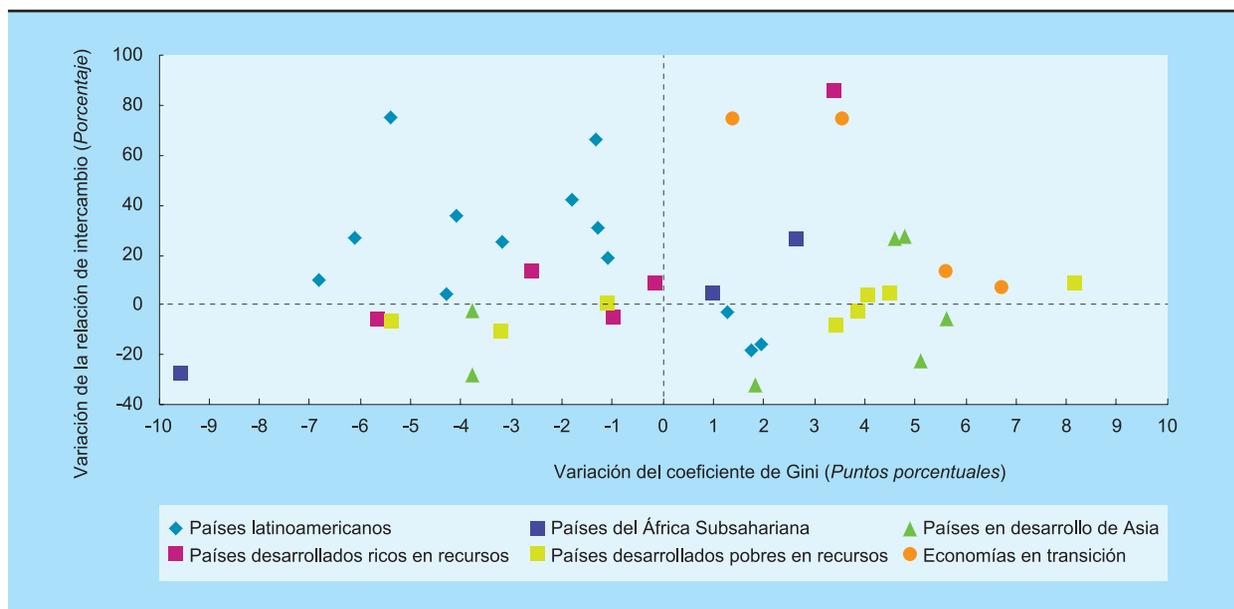
La mejora de la relación de intercambio resultante de los aumentos del precio de las exportaciones

La mejora de la relación de intercambio y los consiguientes incentivos para que la mano de obra se desplace del sector manufacturero a actividades primarias no van necesariamente en detrimento de la distribución de los ingresos...

... mucho depende del ritmo de acumulación de capital y de la creación de capacidad de producción nacional, con el apoyo de políticas gubernamentales, en particular para prevenir impactos macroeconómicos y financieros del exterior.

Gráfico 4.7

RELACIÓN DE INTERCAMBIO Y DESIGUALDAD DE INGRESOS EN DETERMINADOS PAÍSES, 2000-2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de las bases de datos *SWIID*, *UNCTADstat*, y *World Economic Outlook* del FMI.

Nota: En el caso de algunos países el período termina el último año sobre el que se dispone de datos. Para Azerbaiyán el período empieza en 2001. *América Latina:* Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). *África Subsahariana:* Ghana, Mauricio, Sudáfrica. *Asia:* China, Filipinas, India, Indonesia, República de Corea, Tailandia y Turquía. *Países desarrollados ricos en recursos:* Australia, Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Noruega. *Países desarrollados pobres en recursos:* Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. *Economías en transición:* Azerbaiyán, Federación de Rusia, Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán.

de productos básicos suele tener efectos fiscales positivos, porque los ingresos directos e indirectos derivados de la exportación de productos básicos son una fuente importante de recaudación fiscal. Los grupos de países que más se beneficiaron de una mejor relación de intercambio durante el último decenio (África, América Latina, Asia Occidental y las economías en transición) fueron también los que habían tenido un crecimiento lento y tasas de inversión bajas durante los años ochenta y noventa. El aumento del precio de los productos básicos ayudó a estos países a elevar sus ingresos fiscales de manera significativa (véase el capítulo V, secc. C) y les permitió aumentar sus gastos corrientes y gastos públicos de capital, al tiempo que reducían su déficit fiscal; en algunos casos incluso se generó un superávit fiscal.

El aumento de la inversión pública, que a menudo es necesario para que luego afluya o aumente paralelamente la inversión privada, contribuyó a

elevar la tasa total de inversiones fijas en América Latina en un promedio de 6 puntos porcentuales del PIB entre 2003 y 2011 (es decir, del 16,8% al 22,9%) (CEPAL, 2011). África, Asia Occidental (excluida Turquía) y las economías en transición también registraron incrementos de la formación bruta de capital fijo de entre 4 y 6 puntos porcentuales del PIB entre 1999-2000 y 2009-2010. Si bien estas tasas de inversión seguían siendo claramente inferiores a las de Asia Oriental (42% del PIB), de Asia Meridional (28% del PIB) y de Asia Sudoriental (27% del PIB) en 2010, representaban los mayores niveles alcanzados desde principios o mediados de los años ochenta. Además, estas mayores tasas de inversión se complementaron con políticas macroeconómicas, comerciales e industriales que mejoraron las perspectivas del empleo, por ejemplo fomentando el comercio regional, que suele tener una mayor proporción de productos manufacturados, así como promulgando nuevas

leyes sobre salarios mínimos, como se examina en el capítulo VI³⁴.

El aumento de la recaudación fiscal también permitió prestar mejores servicios públicos y amplió el margen para aplicar políticas públicas redistributivas, por ejemplo mediante la introducción de programas de transferencias en efectivo, que en algunos países, como el Brasil, llegan a millones de hogares, como se examina con mayor detalle en el capítulo V.

En conjunto, las experiencias recientes de América Latina hacen pensar que la mejora de la relación de intercambio y los consiguientes incentivos para que la mano de obra se desplace del

sector manufacturero a actividades primarias no van necesariamente en detrimento de la distribución de los ingresos. Mucho depende del ritmo de acumulación de capital y de la creación de capacidad de producción nacional. El gasto público y las políticas estatales en general pueden contribuir a la creación de oportunidades de empleo y remuneración estableciendo vínculos entre los sectores primarios orientados a la exportación y el resto de la economía. Sin embargo, si no pueden prevenirse los impactos externos, como la revaluación efectiva del real brasileño durante el último decenio, es imposible aplicar políticas de redistribución razonables y políticas para fomentar el potencial productivo de la economía, especialmente en el sector manufacturero.

C. Integración financiera de las economías en desarrollo y en transición

En la sección anterior se ha sostenido que con toda probabilidad la idea fundamental de Kuznets de que la composición estructural de una economía es uno de los principales factores determinantes de la distribución de los ingresos sigue siendo válida. Sin embargo, la complejidad cada vez mayor de las economías, debida en parte a la globalización, hace que sea difícil encontrar curvas en forma de U invertida en los datos de los países referentes a la desigualdad a partir de 1980. Esta dificultad puede deberse en parte a cuestiones metodológicas³⁵ pero también con toda certeza a la mayor importancia de los ingresos no derivados del trabajo (mientras que Kuznets se refería únicamente a la desigualdad salarial) y de los sectores económicos postindustriales, como los servicios y en especial las finanzas. Eso ocurre quizás porque los rápidos e importantes cambios en el precio de los activos y las consiguientes y sustanciales ganancias o pérdidas de capital pueden tener

a veces mayores repercusiones en la distribución de los ingresos que los procesos más lentos de cambio estructural de la economía (es decir, las variaciones en las proporciones relativas de los distintos sectores en el empleo y en el PIB destacadas por Kuznets).

Sin embargo, la mayor integración financiera de las economías en desarrollo y en transición durante los tres últimos decenios ha tenido probablemente un impacto más significativo en las variables macroeconómicas que determinan el cambio estructural y los consiguientes efectos distributivos. En este contexto, en la presente sección se indican sucintamente los beneficios que esas economías pretendían conseguir mediante la integración financiera. Luego la atención se centra en los efectos macroeconómicos de los flujos inestables de capital internacional, subrayándose sus resultados distributivos negativos en lo que respecta a la creación de oportunidades de empleo y

remuneración en actividades de alta productividad, sobre todo en los sectores productores de bienes comercializados internacionalmente.

La integración financiera internacional ha sido una característica de especial importancia de las economías de mercado emergentes en los últimos años. La integración financiera³⁶ puede reportar ingresos y ventajas distributivas significativos, por ejemplo mediante entradas de IED que pueden crear oportunidades de empleo y remuneración y contribuir a una mayor transferencia de tecnología, como se vio en la sección anterior. La integración financiera ofrece beneficios adicionales cuando ayuda a financiar las importaciones de bienes de capital para crear nueva capacidad de producción. En teoría, también puede reducir la presión cuando se requieren ajustes macroeconómicos para hacer frente a crisis temporales fomentando la capacidad de un país para aplicar políticas anticíclicas mediante el acceso a financiación externa, lo que permite paliar o evitar las recesiones y las pérdidas de puestos de trabajo. Ese será el caso, en particular, cuando las crisis tienen un origen interno y los ciclos económicos de un país guardan escasa correlación con la evolución económica mundial.

Sin embargo, los efectos macroeconómicos y distributivos adversos que suelen acompañar a la integración financiera, en especial en las economías en desarrollo y en transición, suelen pesar más que esos beneficios potenciales. Al aumentar como consecuencia de la integración financiera internacional los flujos transfronterizos de capital privado tienen cuatro efectos negativos principales: i) debido a su volatilidad y carácter procíclico crean o exacerban la inestabilidad macroeconómica; ii) a menudo reaccionan de manera contraproducente ante los cambios que se registran en los parámetros macroeconómicos fundamentales; iii) tienden a desestabilizar los sistemas financieros nacionales; y iv) suelen generar burbujas en los precios de los activos³⁷. Tales efectos tienen como resultado que las ganancias derivadas de los movimientos transfronterizos de capital van a parar en gran parte, o en su totalidad, a los propietarios de activos financieros, mientras que las pérdidas

recaen sobre todo en los que viven de un sueldo o de actividades productivas en la economía real.

En cuanto al primero de esos efectos, es notable que los flujos financieros dirigidos a las economías en desarrollo y en transición suelen producirse por oleadas (es decir, de manera simultánea en toda esta categoría de países) y se ven impulsados por las condiciones macroeconómicas imperantes en los grandes países desarrollados. Entre estos factores favorables figura el aumento de los diferenciales de tipos de interés entre las economías desarrolladas y las emergentes, así como el mayor deseo de asumir riesgos a nivel mundial (Ghosh *et al.*, 2012)³⁸. Los datos empíricos indican que los flujos de capital privado dirigidos a las economías de mercado emergentes son bastante más volátiles que los dirigidos a países desarrollados (Broner y Rigobon, 2006), y que un fuerte

La integración financiera afecta a las variables macroeconómicas que determinan el cambio estructural y los consiguientes resultados distributivos.

aumento de las entradas suele augurar un repentino frenazo y una rápida inversión de tendencia (Agosin y Huaita, 2012). Además, como suelen comportarse de manera procíclica, no sirven para amortiguar el impacto de las crisis externas en la cuenta corriente; al contrario, tienden a agudizar dichas crisis o tener ellos efectos similares. El resultado de todo ello es que la integración financiera se caracteriza a menudo por diferentes fases de auge y depresión de las entradas de capitales. Los beneficios cosechados durante las fases de auge suelen ser limitados, ya que los fuertes aumentos de entradas de capital no se traducen por lo general en un incremento de las inversiones fijas, ni de las importaciones de bienes de capital y la transferencia de tecnología que reforzarían el proceso de crecimiento, los cambios estructurales y la creación sostenida de empleo. Por el contrario, ejercen una presión al alza sobre los tipos de cambio, lo que reduce la competitividad internacional de los productores locales. Las rápidas salidas de capital durante las fases de depresión provocan turbulencias financieras y una contracción económica que tiene naturalmente efectos negativos en el empleo. Así pues, es muy posible que los efectos distributivos netos de la integración financiera resulten negativos.

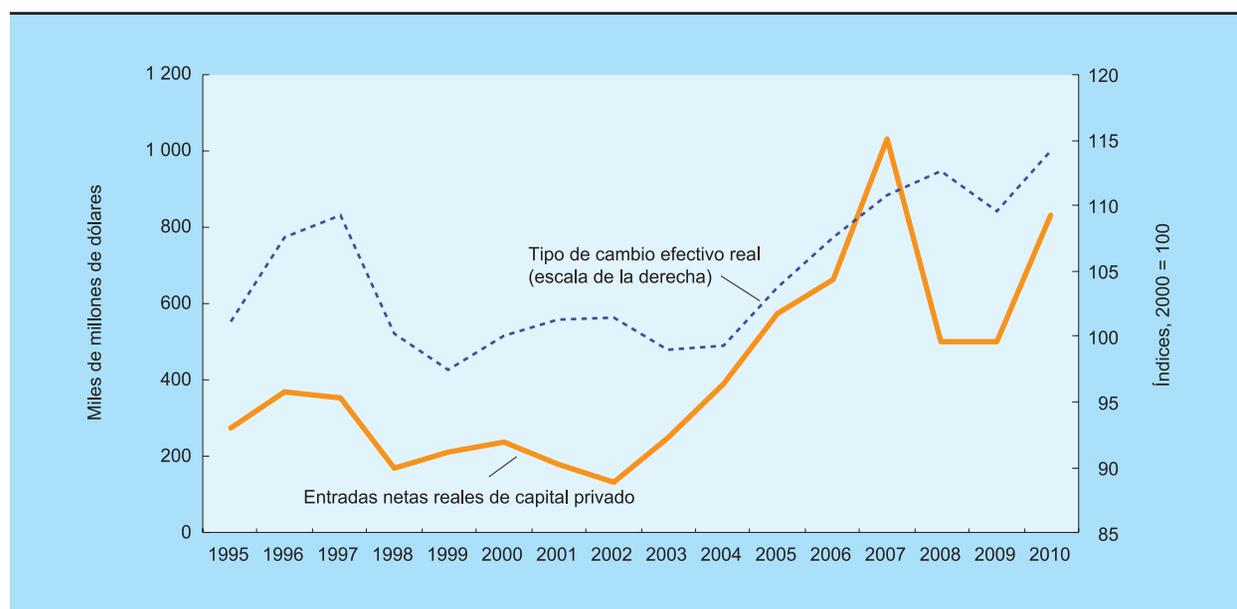
En segundo lugar, las entradas de capitales se producen a menudo en forma de oleadas, indicación

de que tienden a estar sujetas a comportamientos gregarios. Por este motivo van más allá o incluso se mueven en contra de lo que parecen indicar los parámetros macroeconómicos fundamentales, como la balanza por cuenta corriente o los diferenciales de inflación³⁹. Esto implica que las entradas de capitales, que son a menudo de gran magnitud en comparación con el tamaño del sector financiero de los países receptores, pueden rebasar la capacidad de los marcos reguladores y normativos de esos países, como la regulación prudencial o las intervenciones en los mercados de divisas. Dichas entradas pueden pues provocar inestabilidad macroeconómica y fuertes apreciaciones del tipo de cambio real. En consecuencia, el sector privado se muestra cada vez más reacio a invertir y las inversiones en los sectores de productos comercializados internacionalmente resultan menos rentables. Una vez más, esto tiene efectos negativos en la creación de oportunidades de empleo y remuneración.

La evolución de las entradas de capitales privados guarda estrecha relación con las variaciones del tipo de cambio real en los países receptores (gráfico 4.8). Sin embargo, hay diferencias en el grado de correlación según los países, como ponen de manifiesto los datos más desagregados correspondientes al período desde principios de los años noventa. También se ve que muchas economías de mercado emergentes, sobre todo de América Latina y Europa Oriental, recibieron considerables entradas de capitales pero apenas registraron aumentos de la inversión privada. Esto ha ocurrido incluso en países con déficit por cuenta corriente, como el Brasil, la India, Sudáfrica y Turquía, cuyas monedas deberían haberse depreciado a fin de compensar la inflación relativamente elevada e intentar equilibrar la cuenta corriente (*TDR 2008 y 2011*). En cambio, las economías emergentes de Asia, así como Chile, que recurrieron con éxito a la intervención sistemática y a los controles de capitales para impedir una

Gráfico 4.8

ENTRADAS NETAS REALES DE CAPITAL PRIVADO Y TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL EN LAS ECONOMÍAS EMERGENTES, 1995-2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de UNCTAD, basados en el Instituto de Finanzas Internacionales (IIF), *Capital Flows to Emerging Market Economies*, septiembre de 2001.

Nota: A los flujos netos nominales de capital privado se les aplica el índice de deflación del PIB de los Estados Unidos (2008 = 100). El IIF califica de "economías emergentes" los países siguientes: Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Líbano, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Perú, Polonia, República Checa, República de Corea, Rumania, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania y Venezuela (República Bolivariana de).

apreciación del tipo de cambio real durante un largo período de tiempo, registraron un rápido crecimiento de la inversión privada y una expansión de las oportunidades de empleo y remuneración en el sector manufacturero (*TDR 2003*; véase también Akyüs, 2011). Esto hace pensar que las diferencias en las políticas públicas sobre la integración financiera y su gestión podrían explicar en parte las diferencias en los movimientos de la mano de obra entre sectores de alta y de baja productividad y por lo tanto de qué manera la globalización afecta al cambio estructural y la distribución de los ingresos, como se examinó en la sección anterior.

En tercer lugar, la integración financiera ha provocado a menudo un excesivo aumento del crédito bancario al sector no financiero privado y un desajuste progresivo de las monedas y los vencimientos en los balances de las empresas, las familias y los bancos que contraen préstamos en moneda extranjera a unos tipos de interés más bajos que los exigidos a nivel nacional. Una vez se frenan o invierten las entradas de capitales, la moneda del país receptor experimenta una fuerte depreciación y los desajustes monetarios en los balances hacen aumentar las dificultades del servicio de la deuda y el número de impagos (*TDR 2008*, cap. VI).

Sin embargo, a raíz de la crisis asiática de 1997-1998, las economías emergentes empezaron a acumular considerables reservas de divisas a fin de protegerse en caso de bruscos frenazos e inversiones de las entradas de capitales. La proporción media de las reservas de divisas en el total de activos extranjeros aumentó del 36% en 2000 a casi el 50% en 2010 (gráfico 4.9). Además, en el pasivo exterior de las economías de mercado emergentes ya no predomina la deuda en moneda extranjera sino que tienen más presencia la IED y las inversiones de cartera. De hecho, la parte proporcional de la deuda en moneda extranjera en el total del pasivo exterior descendió de casi el 90% en 1980 a algo más del 30% en 2010. Eso fue posible gracias a las condiciones económicas externas favorables existentes antes del inicio de la crisis económica, que permitieron a esas economías mejorar su posición deudora en general. Por ello son cada vez más capaces de emitir deuda en moneda nacional. Un observador señala que esta tendencia a emitir más deuda en moneda nacional “se ha visto facilitada por una mayor demanda de activos en moneda nacional de alto rendimiento

por parte de inversores extranjeros” (Leijonhufvud, 2007: 1839).

La preferencia creciente por activos en moneda nacional por parte de los inversores financieros extranjeros se refleja en el aumento de los flujos de inversiones de cartera hacia las economías de mercado emergentes: el porcentaje del pasivo exterior total correspondiente a inversiones de cartera casi se triplicó entre 2000 y 2007 cuando llegó aproximadamente al 26%, aunque luego registró un brusco descenso al comienzo de la actual crisis. Es probable que este incremento también se haya visto impulsado por los intentos de las economías de mercado emergentes de reforzar sus mercados de valores abriéndolos a la inversión extranjera.

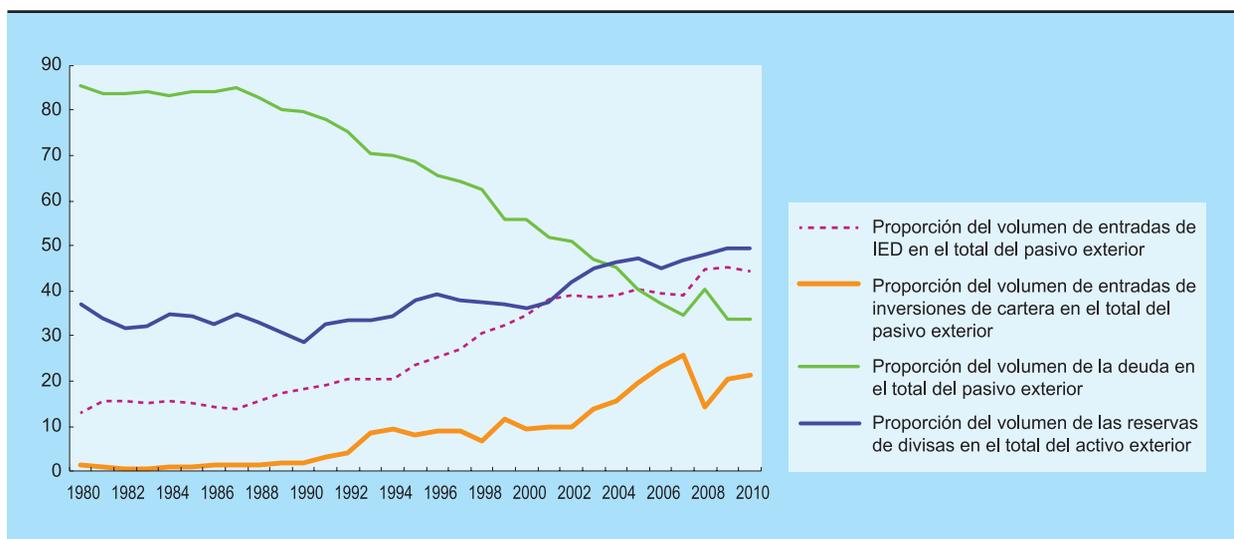
Este incremento de la importancia relativa de las entradas de inversiones de cartera podría ser indicio de la creciente importancia de las actividades financieras en comparación con las actividades de la economía real (es decir, la inversión y el consumo). De hecho, una cuarta causa de los efectos macroeconómicos y distributivos adversos que pueden acompañar a la integración financiera es la tendencia de las grandes afluencias de capital a producir burbujas en los precios de los activos y de los bienes raíces. Los datos empíricos indican que los movimientos de los índices bursátiles de los mercados emergentes, en especial los de Europa Oriental pero también los de partes de África, Asia y América Latina, están ahora estrechamente correlacionados con las entradas de inversiones de cartera (gráfico 4.10). Esta estrecha correlación representa un riesgo potencial de que la reversión de los flujos de capital pueda provocar fácilmente una depresión del precio de los activos, o incluso una contracción del crédito, con graves consecuencias macroeconómicas y los consiguientes efectos distributivos adversos.

En 2008, tras el estallido de la crisis financiera y económica mundial, la inversión de los flujos de capital dirigidos a las economías de mercado emergentes ejerció una presión a la baja sobre sus monedas y sus mercados de valores registraron fuertes caídas (gráficos 4.8 a 4.10). La mayoría de los países pudieron paliar en parte los efectos macroeconómicos y distributivos negativos adoptando políticas anticíclicas que fueron posibles gracias a la mejora de su situación fiscal y a la estabilidad de precios logradas en los años de auge económico.

Gráfico 4.9

COMPOSICIÓN DE LOS ACTIVOS Y PASIVOS EXTERIORES DE LAS ECONOMÍAS EMERGENTES, 1980-2010

(Porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Lane and Milesi-Ferretti External Wealth of Nations*.

Nota: Las cifras reflejan promedios ponderados según el PIB. En el gráfico se incluyen las siguientes economías de mercado emergentes: Arabia Saudita, Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Ecuador, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Federación de Rusia, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Líbano, Malasia, Marruecos, México, Nigeria, Perú, Polonia, Provincia china de Taiwán, Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), República Checa, República de Corea, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Ucrania y Venezuela (República Bolivariana de).

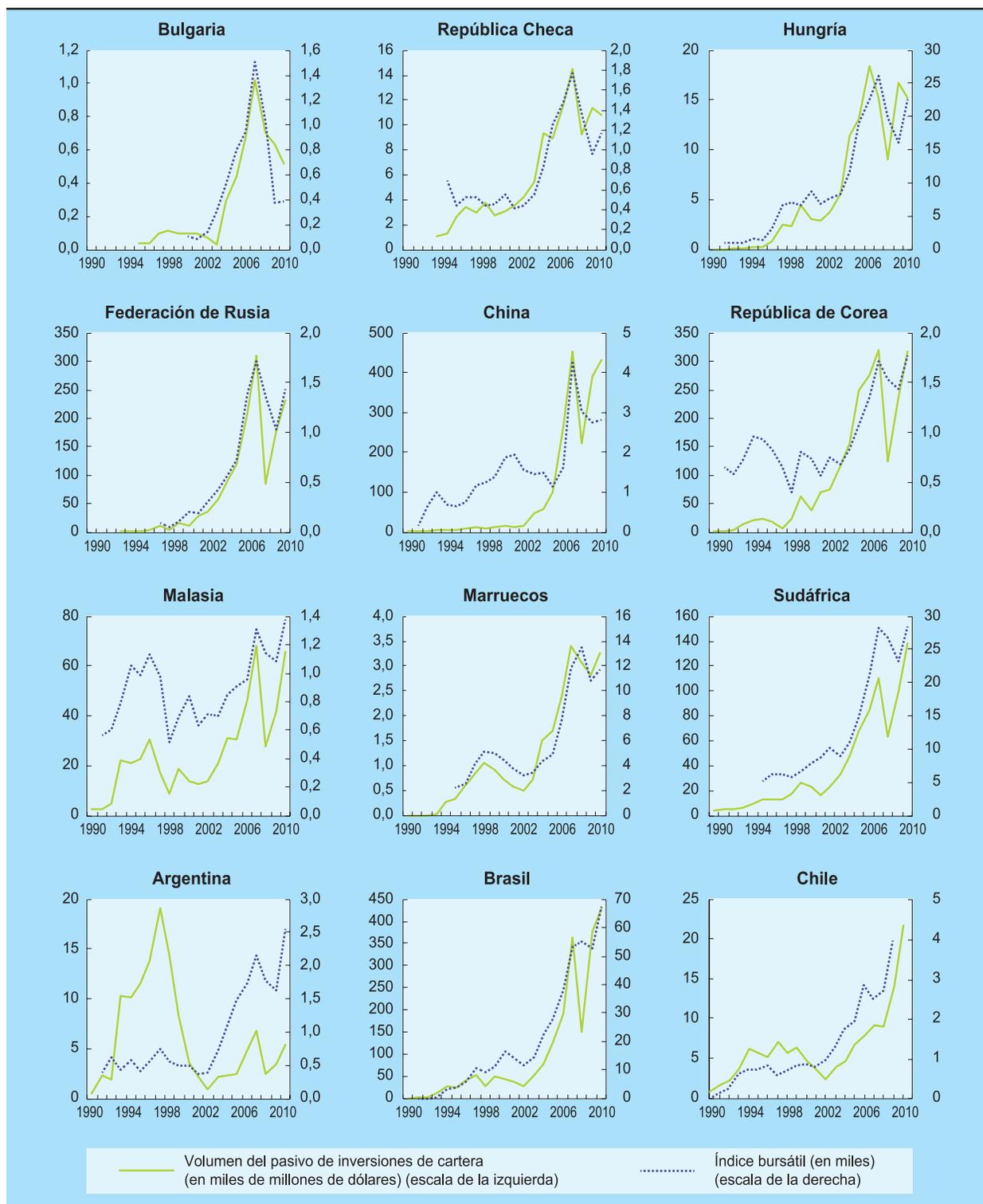
Pero las entradas de capitales se han recuperado con notable rapidez desde 2009.

Con la esperanza de acelerar su proceso de desarrollo, y siguiendo las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales, muchos países en desarrollo y emergentes han intentado integrarse rápidamente en el sistema financiero internacional, en algunos casos de manera prematura. Como en episodios anteriores analizados en diversos informes sobre el comercio y el desarrollo de los tres últimos decenios⁴⁰ (véanse en particular los *TDR 1998*, cap. III; *TDR 1999*, cap. III; y *TDR 2003*, cap. II), el ciclo de auge y depresión de los cinco últimos años pone de manifiesto que los países que han emprendido una integración financiera profunda son muy vulnerables a las repercusiones negativas de un posible empeoramiento de las condiciones económicas mundiales, como un agravamiento de la crisis de la zona del euro, y de la inestabilidad de los mercados financieros internacionales. Corren especial peligro los países que

tienen déficit por cuenta corriente (o un superávit decreciente) y financian ese déficit mediante entradas de capitales que no se traducen en un aumento de la capacidad de producción, sino que estimulan la demanda de activos existentes, como acciones y bienes raíces⁴¹. Esto significa que las contrapartidas de los déficits por cuenta corriente son las entradas de capital de cartera o de inversiones extranjeras en el mercado inmobiliario; en ambos casos existe el peligro de que los inversores pierdan su afición por el riesgo y en ningún caso esas entradas refuerzan la resiliencia del sector productivo. Los daños causados al crecimiento económico y la distribución de los ingresos por el agotamiento de esas entradas de capitales podrían ser más graves en la coyuntura actual que en 2008, debido a que la inversión de las entradas de capitales pueden ser mucho más duraderas y ahora existe mucho menos margen de maniobra para adoptar medidas fiscales anticíclicas a fin de impedir una nueva inestabilidad macroeconómica y una nueva recesión, como se examinó en el capítulo I.

Gráfico 4.10

VOLUMEN DEL PASIVO DE INVERSIONES DE CARTERA E ÍNDICES BURSÁTILES EN DETERMINADAS ECONOMÍAS EMERGENTES, 1990-2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Lane and Milesi-Ferretti External Wealth of Nations*; y Bloomberg.

Nota: Se utilizaron los siguientes índices bursátiles: Bulgaria: SOFIX; República Checa: PX; Hungría: BUX; Federación de Rusia: INDEXCF; China: SHCOMP; República de Corea: KOSPI; Malasia: FBMKLCI; Marruecos: MOSENEW; Sudáfrica: JALSH; Argentina: MERVAL; Brasil: IBOV; y Chile: IPSA.

D. Conclusiones

El análisis efectuado en el presente capítulo indica que la globalización y los cambios tecnológicos pueden afectar a la distribución de los ingresos en la medida en que se gestione mejor o peor la integración comercial y financiera internacional. Las políticas que influyen en la naturaleza y la rapidez de la integración económica afectan al proceso de cambio estructural y a la creación de oportunidades de empleo y remuneración en actividades de alta productividad. Desde esta perspectiva, es posible distinguir cinco categorías generales de economías, que se describen a continuación.

- El primer grupo comprende los países desarrollados, en particular los Estados Unidos, que experimentaron una polarización de sus estructuras de empleo y salarios, cuyo resultado fue que el nivel salarial y las oportunidades de empleo de los trabajadores moderadamente cualificados disminuyeron con respecto a los de los trabajadores con las mayores y las menores cualificaciones. Esos países registraron también un fuerte aumento de sus importaciones de productos manufacturados procedentes de países en desarrollo, en especial de economías de salarios bajos. Según las políticas macroeconómicas y laborales que se aplicaron, el rápido aumento de esas importaciones desde mediados de los años noventa probablemente es resultado de la deslocalización, que está estrechamente asociada a la IED y a la división internacional de la producción. Sin embargo, estas nuevas características de la relación entre comercio y desigualdad parecen estar también estrechamente relacionadas con un cambio de estrategia por parte de las empresas

de los países desarrollados para hacer frente a la competencia resultante de la creciente globalización. Durante los años noventa, esas empresas consiguieron elevar la productividad y aumentar la producción mediante inversiones en la innovación. En cambio, durante el primer decenio de este siglo, hicieron mayor hincapié en ganar competitividad a nivel internacional mediante la contención salarial y la reducción de las oportunidades de empleo, además de intentar aumentar los beneficios por medio de inversiones financieras. Esta última estrategia se vio facilitada por la desregulación de los mercados financieros y por una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, que dio más poder a quienes perciben beneficios con respecto a quienes viven de un salario.

- El segundo grupo está compuesto por los países en rápida industrialización, entre los que se incluyen varios países de Asia, en especial China. Este grupo se caracteriza por la creación de numerosas oportunidades de empleo y remuneración en actividades de alta productividad, sobre todo en el sector manufacturero. Esos resultados se han conseguido mediante políticas macroeconómicas favorables a la inversión productiva y una gestión del tipo de cambio que ha permitido mantener la competitividad internacional de las empresas locales. De este modo se ha registrado un rápido crecimiento de la renta media *per capita*. Pero al experimentar estas economías una transición estructural de las actividades de baja productividad a las de alta productividad se han producido también crecientes disparidades salariales

y desigualdades en el plano geográfico. Es probable que estos países puedan mantener una renta media elevada al tiempo que van reduciendo gradualmente las disparidades de ingresos mediante una mayor absorción en actividades de alta productividad de los trabajadores que ahora están ocupados en zonas y actividades desfavorecidas. Se obtendrán probablemente resultados menos favorables desde el punto de vista distributivo si el paso de una producción orientada a la exportación, basada sobre todo en el sector manufacturero, a una producción más orientada a los mercados internos provoca un aumento de las oportunidades de empleo y remuneración en el sector de los servicios, que no suele pagar tan bien como el sector manufacturero. De este modo podrían ralentizarse las subidas salariales observadas durante los últimos años y el resultado sería una mayor igualdad, aunque a unos niveles de renta media inferiores. Con todo, esto podría evitarse mediante una política de ingresos que vinculara los ajustes salariales en todos los sectores de la economía al aumento medio de la productividad, como se examina en el capítulo VI del presente *Informe*.

- El tercer grupo está integrado por los países que han alcanzado un cierto nivel de industrialización, pero no han podido profundizar en esa dinámica. Por el contrario, su integración económica ha ido acompañada de un proceso de desindustrialización. Entre ellos figuran los países ricos en recursos naturales de América Latina, el África Subsahariana y partes de Asia. Las políticas macroeconómicas, comerciales y cambiarias adoptadas durante la fase de integración en la economía mundial han contribuido sin duda —en particular durante los años ochenta y noventa— a ampliar las disparidades de ingresos al tiempo que se reducía el promedio de la renta *per capita*. Sin embargo, la subida sustancial del precio de los productos básicos y la clara mejora registrada en consecuencia por la relación de intercambio de esos países han facilitado sus intentos de mejorar sus políticas macroeconómicas y cuentas fiscales. Al crear buenos puestos de trabajo en otros sectores de sus economías, algunos de esos países, sobre todo en América Latina, han conseguido evitar los efectos distributivos

negativos de la desindustrialización. En este contexto han sido especialmente importantes unas políticas macroeconómicas y salariales apropiadas, así como unas políticas fiscales e industriales cuyo objetivo era que la mayoría de los ingresos generados en el sector de los productos básicos se utilizaran dentro del país.

No obstante, algunos de esos países probablemente encuentren considerables dificultades para lograr una distribución más equitativa de los ingresos. La razón es que los resultados distributivos positivos han dependido, al menos en parte, de un aumento de los ingresos fiscales de resultados de la fuerte subida del precio de los productos básicos. No todos los países pueden confiar en que esa evolución favorable de los ingresos de exportación se mantenga durante mucho más tiempo. Si bien es probable que los países exportadores netos de alimentos sigan beneficiándose de una coyuntura externa favorable, una larga ralentización de la economía mundial podría tener consecuencias menos beneficiosas para los exportadores de productos energéticos y metales básicos, en su mayoría situados en África y en Asia Central y Occidental, y en los que las variaciones distributivas recientes han sido menos favorables que las registradas en muchos países latinoamericanos.

- La cuarta categoría consiste en los países de Asia Sudoriental y partes de África que han alcanzado cierto nivel de industrialización mediante su integración en las redes de producción internacionales. Sin embargo, la mayoría de sus esfuerzos se han centrado en actividades sencillas que requieren gran densidad de mano de obra, y no han podido iniciar o mantener una dinámica de creciente industrialización. Durante los dos últimos decenios, estos países han experimentado un rápido crecimiento, pero los resultados desde el punto de vista distributivo han variado poco (como en Filipinas, Malasia y Tailandia) o han empeorado (Indonesia) por razones parecidas a las que se dieron en los países de la segunda categoría antes descrita. Durante los próximos años existe el peligro de que las oportunidades de empleo y remuneración en estos países se vean negativamente afectadas por un probable

y largo descenso de la demanda agregada mundial, y que los trabajadores desplazados del sector manufacturero deban dedicarse a actividades de baja productividad o incluso a servicios en el sector informal, o bien perder su empleo. Esos efectos distributivos podrían verse agravados por las consecuencias adversas de su apertura financiera si el descenso de los ingresos derivados de las exportaciones de productos manufacturados hiciera empeorar la cuenta corriente de esos países, y si los déficits resultantes se financiaran entonces mediante mayores entradas de inversiones de cartera internacionales. Para estos países, será especialmente importante potenciar la dinámica interna de demanda-crecimiento-empleo adoptando políticas macroeconómicas que fomenten los ingresos de la gran masa de trabajadores del país. Esto sería posible mediante unas políticas de ingresos bien diseñadas mientras que podría fomentarse un mayor nivel de inversión fija mediante medidas que mejoraran las condiciones internas de financiación.

- La última categoría consiste en los países (principalmente de Europa Central y Oriental y de Asia Central) que han optado decididamente por políticas liberales y cuyos procesos de cambio estructural y sus consiguientes efectos

distributivos se han visto muy afectados por la integración financiera, así como por cambios en la estructura de la propiedad de las empresas. La ulterior evolución de la distribución de los ingresos en esos países dependerá en gran parte de cómo gestionen su integración financiera y de si reorientarán sus políticas macroeconómicas y laborales a fin de revertir la tendencia hacia una desigualdad creciente.

El examen de la repercusión distributiva del cambio tecnológico y la globalización realizado en el presente capítulo se ha centrado en el proceso de cambio estructural y en los cambios conexos en las oportunidades de empleo y remuneración. Sin embargo, esta mayor insistencia en los factores estructurales no presupone necesariamente una visión determinista de la distribución de los ingresos. Por el contrario, las políticas son el factor determinante de los resultados que se obtengan desde el punto de vista distributivo. Con todo, a fin de diseñar políticas que permitan lograr en lo posible los resultados distributivos deseados, es importante comprender de qué manera las fuerzas de la globalización y los adelantos tecnológicos afectan a la distribución de los ingresos y qué tipos de políticas pueden maximizar los beneficios de la globalización y del cambio tecnológico desde el punto de vista distributivo. ■

Notas

- 1 Aghion, Caroli y García Penalosa (1999) observaron que la desigualdad salarial aumentó fuertemente en los Estados Unidos y el Reino Unido, pero solo de manera moderada en países como Australia, Austria, Bélgica, el Canadá, el Japón, Nueva Zelanda y Suecia, permaneció estable en Finlandia y Francia y disminuyó en Alemania e Italia.
- 2 Algunos economistas (por ejemplo Krugman, 1995) dieron otra razón distinta al sostener que el incremento en los países desarrollados de las importaciones

de productos manufacturados procedentes de países en desarrollo era demasiado pequeño para tener una repercusión cualitativa. Sin embargo, como sugirieron Feenstra y Hanson (2003), dados los cambios estructurales registrados en los países desarrollados durante el siglo XX, la base de comparación correcta no es la proporción del PIB correspondiente a las importaciones manufacturadas sino más bien la proporción de valor añadido en el proceso de manufacturación. Según esa medida, entre 1913 y 1990

- “el comercio de mercancías ha aumentado realmente de manera sustancial en relación con la producción de dichos productos en muchos países avanzados” (Feenstra y Hanson, 2003: 149).
- 3 Esta predicción se basa en el denominado “teorema de la igualación del precio de los factores”, que es uno de los principales resultados teóricos de los modelos comerciales de Heckscher-Ohlin. En su forma más simple, postula que un comercio libre y sin trabas dará lugar a una convergencia de los precios de los factores en los distintos países, siempre que tengan tecnologías linealmente homogéneas idénticas y que su dotación de factores se parezca lo suficiente para estar en el mismo cono de diversificación.
 - 4 Véanse, por ejemplo, Berman, Bound y Griliches, 1994; Berman Bound y Macin, 1998; y Aghion, Caroli y García Penalosa, 1999. Centrándose en los Estados Unidos, otros expertos han argumentado que el aumento de los salarios fue provocado por una disminución de la tasa de crecimiento de la oferta de mano de obra cualificada después de los años setenta (Card y Lemieux, 2001; Goldin y Katz, 2008; Rajan, 2010). Otros economistas aducen que el rápido aumento de la oferta de trabajadores cualificados de la generación del “*baby-boom*” a finales de los años sesenta hizo que fuera más rentable desarrollar tecnologías que favorecían la especialización, como las producidas por la revolución informática de los años ochenta y noventa (Acemoglu, 1998).
 - 5 Feenstra y Hanson (1999) muestran también que la contribución relativa de los dos factores depende de cómo se mida la mayor utilización de equipo de alta tecnología. El comercio y la tecnología explican igual de bien la desigualdad de ingresos si el equipo de alta tecnología se mide en proporción al total de bienes de equipo utilizado en cada industria, mientras que el comercio tiene solo una importancia marginal si el equipo de alta tecnología se mide como una fracción de las nuevas inversiones en computadoras y demás equipo de alta tecnología.
 - 6 Van Reenen (2011) muestra datos similares para el Reino Unido.
 - 7 Goos, Manning y Salomons (2011) clasificaron las diversas ocupaciones según los salarios medios en 1979 a fin de examinar de qué manera la proporción del empleo total en cada tipo de ocupación ha ido cambiando con el tiempo. No se dispone de información similar para los países en desarrollo.
 - 8 Datos de *UNCTADstat*.
 - 9 La Ley de contratos de trabajo, promulgada el 1º de enero de 2008, exige que los empleadores celebren contratos por escrito, que limitan los períodos de prueba a dos años, convierten en fijos a los trabajadores que han estado en la misma empresa por lo menos durante diez años, restringen la posibilidad de despido de los trabajadores y aumentan las indemnizaciones por despido. La nueva Ley también prevé un aumento de los salarios mínimos, permite a los sindicatos convertirse en auténticos representantes de los trabajadores y mejora el sistema de solución de diferencias. Las encuestas efectuadas entre trabajadores migrantes del delta del río de las Perlas antes y después de que la Ley entrara en vigor indican que ha resultado efectiva para mejorar las condiciones de trabajo (Li, 2011).
 - 10 Según Banister y Cook (2011), no hay estadísticas oficiales a nivel nacional sobre el empleo y la remuneración del trabajo en el sector manufacturero de China. Los datos correspondientes a empresas urbanas de la economía estructurada facilitados por el Ministerio de Recursos Humanos y Seguridad Social se combinan con datos correspondientes a otras unidades manufactureras (por ejemplo, empresas urbanas y rurales) facilitados por el Ministerio de Agricultura. Esta información indica que si bien los trabajadores del sector manufacturero ganan más dinero que nunca, la retribución media por hora era de solo 1,36 dólares en 2008. Aunque es difícil hacer comparaciones entre países, esta cifra es muy inferior a las registradas en 2010 por muchos países del Asia Oriental vecinos de China, como el Japón (32 dólares), la República de Corea (16,6 dólares) y la Provincia china de Taiwán (8,36 dólares). Los costos de la remuneración por hora en China son bastante parecidos a los de otros países de la región, como Filipinas (1,90 dólares), pero considerablemente inferiores a los de países en desarrollo con mayor renta *per capita* como la Argentina (12,7 dólares), el Brasil (10,1 dólares) y México (6,2 dólares) (United States Bureau of Labor Statistics, 2011). Para unas estimaciones cualitativas similares, véanse Ceglowsky y Golub, 2011.
 - 11 Pese a las grandes entradas de IED, la proporción de la IED en la formación bruta de capital en China de hecho ha disminuido.
 - 12 Si bien *a priori* los aparatos electrónicos pueden considerarse productos que requieren alta tecnología, es bien sabido que los datos que incluyen los productos electrónicos dentro de las exportaciones de alta tecnología de los países en desarrollo son por lo general un espejismo estadístico. La razón es que dichas exportaciones apenas contienen una pequeña parte de tecnología y factores de producción propios del país exportador, excepto mano de obra poco cualificada. La evidencia indica que algunos países en desarrollo, sobre todo China, han conseguido elevar el valor añadido interno de sus exportaciones electrónicas durante el último decenio, mientras que “la mayoría de los exportadores de México y América Central continúan en la fase de montaje” (Hanson, 2012:47). Otros datos hacen pensar que, sin embargo, las exportaciones de China ocupan nichos

- de precio bajo —aunque no necesariamente de baja calidad— en determinadas categorías de productos del mercado de los Estados Unidos (Schott, 2008).
- 13 La idea de que la IED no entraña obligaciones de deuda para el país receptor ni tiene carácter especulativo refuerza su atractivo como instrumento para promover el desarrollo. Sin embargo, al ir acumulándose con el tiempo las remesas de beneficios, el impacto real en la balanza de pagos puede llegar a ser negativo.
- 14 Algunos estudios basados en períodos anteriores han dado resultados distintos. En un estudio sobre las empresas manufactureras de los Estados Unidos, que abarcaba el período 1982-2004, se vio una fuerte correlación positiva entre los niveles de actividad de las ETN en el plano interno y en el internacional (Desai, Foley y Hines, 2009). Sin embargo, este resultado puede estar condicionado por el nivel de agregación y por el período que se examina. De hecho, un análisis más desglosado de determinados sectores de los Estados Unidos y China —dos países estrechamente vinculados por las actividades de las ETN— pone de manifiesto que existe una considerable sustitución de mano de obra entre ellos (Ebenstein *et al.*, 2012). Además, otros datos apuntan a que las empresas de los Estados Unidos han adoptado recientemente un modelo empresarial según el cual a una expansión del empleo en el extranjero corresponde una reducción del empleo en el país, como se examina en el cuerpo del informe.
- 15 La información relativa a los Estados Unidos y China indica que este tipo de sustitución de empleo puede darse incluso a nivel sectorial. Un estudio reciente señala que el crecimiento del empleo en China ha sido mayor en aquellos sectores industriales que en los Estados Unidos han registrado una reducción del número de trabajadores (Ebenstein *et al.*, 2012). Sin embargo, el período en que se basa la información termina en 2005 y por lo tanto no se incluyen los últimos años en que se ha producido un fuerte aumento de los salarios en China y la apreciación del renminbi ha hecho aumentar aún más los costos laborales unitarios expresados en dólares. Por consiguiente, no está claro si esta observación sigue siendo válida y aún menos si este fenómeno puede mantenerse.
- 16 Por ejemplo, la OCDE (2011:113) detecta un efecto “importante y estadísticamente [muy] significativo” que indica que “una relajación de la regulación de la IED (a fin de atraer más inversiones externas) va asociada a una mayor desigualdad de salarios”. El FMI (2007 a) también considera que las entradas de IED en los países en desarrollo y las salidas de IED en los países desarrollados contribuyen a exacerbar la desigualdad de ingresos y atribuye este fenómeno a un aumento de la demanda relativa de trabajadores cualificados tanto en los países avanzados como en los países en desarrollo.
- 17 Según Milberg y Winkler (2010: 276), “la expansión de las redes mundiales de producción ha cumplido un doble objetivo en las estrategias empresariales. La reducción de costos resultante de la globalización de la producción ha contribuido a la financiarización del sector empresarial no financiero, tanto aumentando los beneficios como reduciendo la necesidad de una reinversión interna de dichos beneficios, dejando parte de las utilidades disponible para la compra de activos financieros y elevando la compensación de los accionistas”. Estos autores han reseñado también estudios que indican que en varios países desarrollados se da una relación inversa entre el aumento máximo del valor de las acciones y la innovación.
- 18 La relación entre comercio y tecnología puede ser especialmente estrecha en la división mundial de la producción ya que “la deslocalización sería impensable sin una tecnología de la información de bajo costo, y la tecnología de la información no sería tan económica si las cadenas mundiales de producción no hubieran llegado hasta los países de salarios bajos” (Milberg y Winkler, 2009: 3).
- 19 Centrando su atención en las empresas de países europeos y las importaciones procedentes de China, Bloom, Draca y van Reenen (2011) observan una fuerte correlación positiva entre las industrias europeas más expuestas a la competencia de las importaciones chinas (es decir el mueble, los textiles, el vestido y los juguetes) y los cambios tecnológicos. Los datos indican que el incremento del comercio con China representó alrededor del 15% del progreso tecnológico en Europa durante el período 2000-2007. La mitad de este resultado se debía a una auténtica aceleración del cambio tecnológico, reflejado en un mayor número de patentes y consecuencia del mayor gasto en inversión y desarrollo (I+D), mientras que la otra mitad del 15% se explicaba por la reducción del tamaño de la industria.
- 20 Si se incluyeran los datos relativos al período 2000-2010, los resultados no variarían de manera sustancial, salvo para indicar un crecimiento negativo del empleo en la construcción (pueden verse datos similares en McKinsey Global Institute, 2011).
- 21 Esta idea se explica a partir de la teoría de la agencia que sostiene que pueden producirse tensiones entre los intereses de los mandantes (es decir, los accionistas) y sus agentes (es decir, los directivos de empresas) si estos últimos no están sujetos a la disciplina del mercado. La adquisición de empresas sería una manera de disciplinar a los directivos y la rentabilidad de las acciones podría servir de indicador de la marcha de una empresa (Jensen y Meckling, 1976).
- 22 Milberg y Winkler (2009) reseñan estudios que señalan el papel que tiene la deslocalización en la

- disminución de la parte del PIB correspondiente al trabajo.
- 23 Para una explicación elocuente de los efectos nocivos que tiene para la innovación y el aumento de la productividad el comportamiento de las empresas que persiguen sobre todo maximizar el valor accionario, véase Mintzberg, 2007, en especial las páginas 9 y 10.
- 24 Devolver la producción de manufacturas de China a los Estados Unidos contribuiría también a resolver los desequilibrios mundiales.
- 25 Ed Crooks, “GE takes \$ 1 bn risk in bringing jobs home”, *Financial Times*, 3 de abril de 2012; Sylvain Cypel, “La Caroline du Sud deviant un pôle automobile”, *Le Monde*, 8 de mayo de 2012.
- 26 En particular las políticas que fomentan la acumulación de capital y la mejora de la tecnología pueden contrarrestar las presiones negativas de la globalización.
- 27 La evolución de la distribución de los ingresos en China difiere considerablemente del modelo de “crecimiento con equidad” seguido anteriormente por las nuevas economías industrializadas. Como se indica en el *TDR 2003* (cap. V), la rápida industrialización y el crecimiento de las exportaciones de manufacturas en la República de Corea y la Provincia china de Taiwán se basaron en incrementos significativos de la productividad laboral. De este modo, la industria manufacturera de estas economías pudo mantener la competitividad internacional y permitir al mismo tiempo un rápido aumento de los salarios. La subida de los salarios en la República de Corea durante el período de rápida convergencia económica de 1975 a 2000 tuvo una base amplia, como puede verse por la continua reducción de la desigualdad salarial (es decir, la diferencia entre los salarios percibidos por los trabajadores cualificados y por los no cualificados) durante dicho período (Kwack, 2012).
- 28 El registro de empadronamiento, o *hukou*, ha sido un factor importante en la evolución de las desigualdades entre zonas rurales y urbanas. Si bien esta barrera legal a la movilidad entre zonas rurales y urbanas ha contribuido a prevenir el problema de los grandes barrios de tugurios, también ha contribuido a que los migrantes de zonas rurales reciban salarios y prestaciones sociales inferiores a los de los trabajadores urbanos. Selden y Wu (2011) observan que hasta principios de los años ochenta el *hukou* obligaba a los aldeanos a permanecer en sus comunidades locales. Sin embargo, más recientemente ha orientado la mano de obra hacia las actividades manufactureras y las zonas urbanas, pero preservando salarios y estructuras remunerativas muy diferenciadas que permiten a las empresas y los entes públicos realizar importantes ahorros e inversiones.
- 29 El Gobierno chino ha emprendido una serie de iniciativas para hacer frente a la desigualdad geográfica, en particular la “campana de ‘desarrollo occidental’”. El objetivo de esta campana, lanzada en 1999, es acabar con la división entre el este, el centro y el oeste. La iniciativa de “construir un nuevo mundo rural socialista”, propuesta oficialmente en 2005, se propone colmar la brecha entre las zonas rurales y las urbanas. Con la declaración de “construir una sociedad armoniosa” de octubre de 2006, el Gobierno lanzó un ataque en toda línea contra la desigualdad. Tenía previsto tomar medidas para fomentar la migración entre zonas rurales y urbanas, aumentar la financiación de la educación y los servicios de salud para los pobres, y orientar la demanda no hacia la inversión y las exportaciones sino hacia el consumo interno y los servicios públicos (Zhu y Wan, 2012: 85).
- 30 También en México se ha observado una relación positiva entre la proporción de IED en la producción agregada y las diferencias salariales entre diversas industrias (López Noria, 2011).
- 31 La integración en la economía mundial, en combinación con la privatización y los posteriores cambios sustanciales registrados en la estructura sectorial del empleo y los salarios, también influyó en la distribución de los ingresos en la Federación de Rusia. En este caso, sin embargo, los salarios aumentaron menos en las empresas estatales que en las privadas (Gimpelson y Lukyanova, 2009). Además, las crecientes desigualdades geográficas se deben al aumento de los ingresos en el sector financiero, sobre todo en Moscú y San Petesburgo, y a los importantes beneficios obtenidos en la construcción y la producción industrial, actividades geográficamente muy concentradas (Galbraith, Krytynskaia y Wang, 2004).
- 32 Estas conclusiones son corroboradas por McMillan y Rodrik (2011: 75), que sostienen que “cualquiera que sea la contribución de la globalización, dependerá en gran parte de las circunstancias locales, de las opciones políticas de las autoridades y de las estrategias nacionales de crecimiento”. De hecho, gran parte de las repercusiones de la liberalización del comercio en la transformación estructural de América Latina se deben a la integración financiera prematura, o desregulada, de los países y en muchos casos a la consiguiente apreciación de sus respectivas monedas, así como al debilitamiento o la eliminación de políticas industriales favorables y al hecho de que el Estado se ha ido retirando en general de la economía, tal como se examinó con detalle en el *TDR 2003*.
- 33 La experiencia de Chile entre 1987 y 1992 viene al caso. Durante este período, la economía chilena registró un crecimiento acumulado del PIB del 40% y un aumento del empleo del 27% (equivalente a 1 millón de puestos de trabajo). Esta expansión fue impulsada en gran medida por las exportaciones.

- Las exportaciones contribuyeron en más del 30% al crecimiento agregado de la demanda y, teniendo en cuenta la inversión en sectores exportadores además de los efectos del mayor consumo resultante de los nuevos ingresos generados, se calcula que el conjunto de las exportaciones representó un 70% del crecimiento del PIB y un 66% de la creación de empleo (CEPAL, 1994). Sin embargo, se crearon pocos empleos en los principales sectores exportadores: la minería y la pesca aportaron menos de un 2% del crecimiento general del empleo. La mayoría de los nuevos puestos de trabajo se creó en sectores no relacionados con el comercio exterior (el comercio al por menor y la construcción) y en el sector manufacturero, que abastecía casi exclusivamente el mercado interno. En ese momento fue importante disponer de un tipo de cambio real muy favorable para que los ingresos de exportación pudieran tener un fuerte efecto multiplicador. En particular, la empresa estatal del cobre constituía un vehículo suplementario para encauzar los ingresos de exportación hacia una mayor demanda interna.
- 34 Véase Peres (2011), que examina las políticas sectoriales adoptadas durante el último decenio por varios países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay).
- 35 En cuanto a la controversia metodológica acerca de la validez empírica de la hipótesis de Kuznets, puede verse, por ejemplo, Anand y Kanbur, 1993.
- 36 La globalización financiera se refiere al aumento de las participaciones financieras internacionales y del conjunto de activos externos brutos de los países (como los activos financieros privados en moneda extranjera y el monto acumulado de salidas de IED) y pasivos externos brutos (como la deuda privada en manos de acreedores extranjeros, las inversiones de cartera de no residentes y el monto acumulado de las entradas de IED); véase también IMF, 2007b.
- 37 Akyüz (2011) presenta un argumento similar, aunque expresado de forma algo distinta. Otros economistas han sostenido que los países tan solo pueden beneficiarse de la globalización financiera cuando consiguen evitar un endeudamiento excesivo y tienen un mercado financiero bien desarrollado (FMI, 2007b). Sin embargo, la existencia de un mercado financiero desarrollado es precisamente una de las características que distinguen a los países desarrollados de otros países, de manera que este argumento no parece ser muy útil en el caso de las economías de mercado en desarrollo y emergentes.
- 38 Si bien la formación de esas oleadas depende de determinados factores favorables a escala mundial, son los factores específicos de cada país los que determinan la magnitud de los recursos financieros que afluyen a esa economía. Entre esos factores cabe indicar la marcha de la economía y la apertura de la cuenta capital, así como factores institucionales como el tipo de cambio, ya que las variaciones previstas del tipo de cambio afectan al posible rendimiento de las inversiones financieras.
- 39 Leijonhufvud (2007) examina de qué manera los métodos de gestión de riesgo de las instituciones financieras de países desarrollados contribuyen a que se asuman riesgos excesivos y se dé prioridad a las ganancias a corto plazo en sus estrategias de inversión en mercados emergentes.
- 40 Puede verse un estudio en UNCTAD (2012), en particular la sección 5.2.
- 41 La relación entre precios e ingresos en los mercados inmobiliarios parece relativamente elevada en varios países asiáticos (Balakrishnan *et al.*, 2012). Pero los precios en esos mercados se han visto probablemente hinchados por las entradas de capitales también en centros financieros extraterritoriales, como Mauricio, sobre los que no se dispone de datos completos.

Países incluidos en el gráfico 4.4:

Los grupos de países incluidos son los siguientes:

América Latina (10): Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

Países en desarrollo de Asia (7): Malasia, Nepal, Pakistán, República de Corea, Singapur, Tailandia y Turquía.

África (5): Ghana, Marruecos, Mauricio, Sudáfrica y Túnez.

Se incluyen las siguientes 82 economías de salarios bajos:

Países desarrollados (1): Bulgaria

Economías en transición (13): Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

América Latina (6): Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

Países en desarrollo de Asia (23): Afganistán, Bangladesh, Bhután, Camboya, China, Filipinas, India, Indonesia, Iraq, Islas Salomón, Kiribati, Mongolia, Myanmar, Papua Nueva Guinea, República Árabe Siria, República Democrática Popular Lao, República Popular Democrática de Corea, Samoa, Sri Lanka, Tuvalu, Vanuatu, Viet Nam y Yemen.

África (39): Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, Chad, Comoras, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egipto, Eritrea, Etiopía, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, Mozambique, Níger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

Bibliografía

- Acemoglu D (1998). Why do new technologies complement skills? Directed technical changes and wage inequality. *Quarterly Journal of Economics*, 113(4): 1055–1089.
- Acemoglu D and Autor D (2012). What Does Human Capital Do? A Review of Goldin and Katz's *The Race between Education and Technology*. Working Paper No. 17820, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, February.
- Aghion P, Caroli E and Garcia-Penalosa E (1999). Inequality and economic growth: The perspective of the new growth theories. *Journal of Economic Literature*, 37(4): 1615–1660.
- Agosin MR and Huaita F (2012). Overreaction in capital flows to emerging markets: Booms and sudden stops. *Journal of International Money and Finance*, 31(5): 1140–1155.
- Akyüz Y (2011). Capital flows to developing countries in a historical perspective: Will the current boom end with a bust? Research Paper 37, South Centre, Geneva, March.
- Anand S and Kanbur SMR (1993). Inequality and development. A critique. *Journal of Development Economics*, 41(1): 19–43.
- Anderson E (2005). Openness and inequality in developing countries: A review of theory and recent evidence. *World Development*, 33(7): 1045–1063.
- Asian Development Bank (2012). Confronting rising inequality in Asia. In: *Asian Development Outlook 2012*. Manila: 35–95.
- Autor DH and Dorn D (2012). The growth of low skill service jobs and the polarization of the U.S. labor market. Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology. Available at: <http://economics.mit.edu/files/1474>.
- Autor DH, Katz LF and Kearney MS (2006). The polarization of the US labor market. *American Economic Review*, 96(2): 189–194.
- Autor DH, Katz LF and Kearney MS (2008). Trends in U.S. wage inequality: Revising the revisionists. *Review of Economics and Statistics*, 90(2): 300–323.
- Balakrishnan R, Nowak S, Panth S and Wu Y (2012). Surging capital flows to emerging Asia: Facts, impacts, and responses. Working Paper 12/130, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Baldwin R (2011). Trade and globalization after globalization's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters. Working Paper No. 17716, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, December.
- Banister J and Cook G (2011). China's employment and compensation costs in manufacturing through 2008. *Bureau of Labor Statistics Monthly Labor Review*, March: 39–52.
- Berman E, Bound J and Griliches Z (1994). Changes in the demand for skilled labor within U.S. manufacturing: Evidence from the annual survey of manufactures. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2): 367–398.
- Berman E, Bound J and Machin S (1998). Implications of skill-biased technological change: international evidence. *Quarterly Journal of Economics*, 113(4): 1245–1280.
- Bernard AB, Jensen JB and Schott PK (2006). Survival of the best fit: Exposure to low-wage countries and the (uneven) growth of US manufacturing establishments. *Journal of International Economics*, 68(1): 219–237.
- Bloom N, Draca M and van Reenen J (2011). Trade induced technical change? The impact of Chinese imports on innovation, IT and productivity. Working Paper No. 16717, National Bureau of Economic Research, January.
- Broner FA and Rigobon R (2006). Why are capital flows so much more volatile in emerging than in developed countries? In: Caballero RJ, Calderon C and Cespedes LS, eds., *External Vulnerability and Preventive Policies*. Santiago, Chile: Central Bank of Chile: 15–39.
- Card D and DiNardo JE (2002). Skill-biased technological change and rising wage inequality: Some problems and puzzles. *Journal of Labor Economics*, 20(4): 733–783.
- Card D and Lemieux T (2001). Can falling supply explain the rising return to college for younger men? A cohort-based analysis. *Quarterly Journal of Economics*, 116(2): 705–746.

- Ceglowski J and Golub S (2011). Does China still have a labor cost advantage? CESifo Working Paper 1579, September. Available at: http://www.swarthmore.edu/Documents/academics/economics/cesifo1_wp3579.pdf.
- Chen Z, Lu M and Wan G (2010). Inter-industry wage differentials: An increasingly important contributor to urban China income inequality. Hi-Stat Discussion Paper 130, Hitotsubashi University. Available at: <http://gcoe.ier.hit-u.ac.jp/research/discussion/2008/pdf/gd09-130.pdf>.
- Desai MA, Foley FC and Hines JR (2009). Domestic effects of the foreign activities of US multinationals. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(1): 181–203.
- Desjonqueres T, Machin S and Van Reenen J (1999). Another nail in the coffin? Or can the trade based explanation of changing skill structures be resurrected? *Scandinavian Journal of Economics*, 101(4): 533–554.
- Ebenstein A, McMillan M, Zhao Y and Zhang C (2012). Understanding the role of China in the “decline” of US manufacturing. Jerusalem, Hebrew University of Jerusalem. March. Available at: http://pluto.huji.ac.il/~ebenstein/Ebenstein_McMillan_Zhao_Zhang_March_2012.pdf.
- ECLAC (1994). El crecimiento económico y su difusión social: El caso de Chile de 1987 a 1992. LC/R.1483. Santiago, Chile, 27 December.
- ECLAC (2011). Preliminary overview of the economies of Latin America and the Caribbean. Santiago, Chile. Available at: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/45452/2011-882-BPI-LANZAMIENTO-WEB.pdf>.
- Feenstra RC and Hanson GH (1999). Productivity measurement and the impact of trade and technology on wages: Estimates for the U.S., 1972–1990. *Quarterly Journal of Economics*, 114(3): 907–940.
- Feenstra RC and Hanson GH (2003). Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wages. In: Choi EK and Harrigan J, eds., *Handbook of International Trade*. Malden, MA, Blackwell.
- Galbraith JK (2012). *Inequality and Instability: A Study of the World Economy just before the Great Crisis*. Oxford, Oxford University Press.
- Galbraith JK, Krytynskaia L and Wang Q (2004). The experience of rising inequality in Russia and China during the transition. *European Journal of Comparative Economics*, 1(1): 87–106.
- Ghosh A, Kim J, Qureshi MS and Zalduendo J (2012). Surges. Working Paper 12/22, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Gimpelson V and Lukyanova A (2009). Are public sector workers underpaid in Russia? Estimating the public-private wage gap. Discussion Paper 3941, Institute for the Study of Labour (IZA), Bonn. Available at: <http://ftp.iza.org/dp3941.pdf>.
- Goldberg PK and Pavcnik N (2007). Distributional effects of globalization in developing countries. *Journal of Economic Literature*, 65(1): 39–82.
- Goldin C and Katz LF (2008). *The Race between Education and Technology*. Cambridge, MA, Belknap Press of Harvard University Press.
- Goos M, Manning A and Salomons A (2011). Explaining job polarization: The roles of technology, offshoring and institutions. Discussion Paper Series 11.34, University of Leuven, Center for Economic Studies, Leuven.
- Gordon RJ and Dew-Becker I (2007). Selected issues in the rise of income inequality. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2: 169–190. Washington, DC, Brookings Institution.
- Hanson GH (2012). The rise of middle kingdoms: Emerging economies in global trade. *Journal of Economic Perspectives*, 26(2): 41–64.
- Harrison A, McLaren J and McMillan M (2011). Recent perspectives on trade and inequality. *Annual Review of Economics*, 3: 261–289.
- IMF (2007a). *World Economic Outlook*. Washington, DC, April.
- IMF (2007b). Reaping the Benefits of Financial Globalization. Washington, DC.
- Jensen MC and Meckling WH (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4): 305–360.
- Krugman PR (1995). Growing world trade: Causes and consequences. *Brookings Papers on Economic Activity*. (1): 327–377. Washington, DC, Brookings Institution.
- Kuznets S (1955). Economic growth and income inequality. *American Economic Review*, 45(1): 1–28.
- Kwack SY (2012). Wage inequality and the contribution of capital, differential labor quality and efficiency to economic growth in Korea, 1965–2007. *Seoul Journal of Economics*, 25(1): 1–23.
- Kwon OH, Chang S and Fleisher BM (2011). Evolution of the industrial wage structure in China since 1980. Columbus, Ohio, Ohio State University. Available at: http://www.econ.ohio-state.edu/Fleisher/working_papers/IWS%2012_22_11.pdf.
- Lawrence RZ and Slaughter MJ (1993). International trade and American wages in the 1980s: Giant sucking sound or small hiccup? *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics*, (2): 161–226. Washington, DC, Brookings Institution.
- Lazonick W (2012). The fragility of the US economy: The financialized corporation and the disappearing middle class. In: Breznitz D and Zysman J, eds., *National Adjustments to a Changing Global Economy*. Oxford, Oxford University Press (forthcoming).
- Leijonhufvud C (2007). Financial globalisation and emerging market volatility. *World Economy*, 30(12): 1817–1842.

- Lemieux T (2007). The changing nature of wage inequality. *Journal of Population Economics*, 21(1): 21–48.
- Li X (2011). How does China's new labor contract law affect floating workers? Cambridge, MA, Harvard University. Available at: http://www.law.harvard.edu/programs/lwp/papers/How%20Does%20China's%20New%20Labour%20Contract%20Law%20Affect%20Floating%20Workers%20in%20China%20_Xiaoying%20Li_.pdf.
- Lopez Noria G (2011). The effect of trade and FDI on inter-industry wage differentials: The case of Mexico. Working Paper 2011-10, Bank of Mexico, DF Mexico. Available at: <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B0392ACC7-E257-6DB2-5AE3-BF1DFADD4C77%7D.pdf>.
- McKinsey Global Institute (2011). Growth and Renewal in the United States: Retooling America's Economic Engine. Available at: http://www.mckinsey.com/Insights/MGI/Research/Productivity_Competitiveness_and_Growth/Growth_and_renewal_in_the_US.
- McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M and Jansen M, eds., *Making Globalisation Socially Sustainable*. Geneva, World Trade Organization and International Labour Office: 49–84.
- Milberg W and Winkler D (2009). Globalization, offshoring and economic insecurity in industrialized countries. Working Paper No. 87, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, November.
- Milberg W and Winkler D (2010). Financialisation and the dynamics of offshoring in the USA. *Cambridge Journal of Economics*, 34(2): 275–293.
- Mintzberg H (2007). How productivity killed American enterprise. Montreal, McGill University. Available at: <http://www.mintzberg.org/sites/default/files/productivity2008.pdf>.
- OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris.
- Peres W (2011). Industrial policies in Latin America. Discussion Paper 2011/48, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Rajan RG (2010). *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Sainz P and Calcagno A (1992). In search of another form of development, *CEPAL Review*, No. 48, ECLAC, Santiago, Chile, December.
- Schott PK (2008). The relative sophistication of Chinese exports. *Economic Policy*, 23(issue 53): 5–49.
- Selden M and Wu JM (2011). The Chinese State, incomplete proletarianization and structures of inequality in two epochs. *The Asia-Pacific Journal*. Available at: <http://japanfocus.org/-Mark-Selden/3480>.
- Tinbergen J (1975). *Income Distribution: Analysis and Policies*. Amsterdam, North Holland.
- Thoenig M and Verdier T (2003). A theory of defensive skill-biased innovation and globalization. *American Economic Review*, 93(3): 709–728.
- 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 1998). *Trade and Development Report, 1998. Financial instability. Growth in Africa*. United Nations publication, Sales No. E.98.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1999). *Trade and Development Report, 1999. Fragile recovery and risks: Trade, finance and growth*. United Nations publication, Sales No. E.99.II.D.1, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, Sales No. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global partnership and national policies for development*. United Nations publication, Sales No. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity prices, capital flows and the financing of investment*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.21, 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 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis policy challenges in the world economy*. United Nations publication, Sales No. E.11.II.D.3, 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*. Document UNCTAD (XIII)/1. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (2012). *Trade and Development Report, 1981–2011: Three decades of Thinking Development*. New York and Geneva: United Nations publication, Sales No. E.12.II.D.5.
- United States Bureau of Labor Statistics (2011). International comparison of hourly compensation costs in manufacturing, 2010. News Release USDL-11-1778, 21 December. Available at: <http://www.bls.gov/news.release/pdf/ichcc.pdf>.
- Van Reenen J (2011). Wage inequality, technology and trade: 21st century evidence. *Labour Economics*, 18(6): 730–741.
- Wood A (1994). *North–South Trade, Employment and Inequality*. Oxford, Clarendon Press.
- Wood A and Mayer J (2011). Has China de-industrialised other developing countries? *Review of World Economics*, 147(2): 325–350.
- Zhu C and Wan G (2012). Rising inequality in China and the move to a balanced economy. *China & World Economy*, 20(1): 83–104.

EL PAPEL DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS

A. Introducción

Conseguir una estructura de distribución de los ingresos que los responsables de las políticas económicas consideren adecuada y que sea aceptable para la sociedad en su conjunto es un objetivo de política fiscal en sí mismo porque favorece la cohesión social y la estabilidad política y hace partícipe a toda la sociedad en el proceso general de crecimiento de la economía, aun cuando los distintos grupos de población no contribuyan en la misma medida. Ahora bien, conseguir una estructura de distribución de los ingresos que impulse el crecimiento y la creación de empleo debe considerarse asimismo un objetivo intermedio. Por ambas razones, es fundamental que los países en desarrollo estudien detenidamente la influencia de la política fiscal en la distribución de los ingresos como parte de sus estrategias de desarrollo.

Existen dos perspectivas sobre el tipo de distribución de los ingresos a que debería aspirar la política fiscal y por qué motivo. Según una de las perspectivas, del lado de la oferta, una distribución de los ingresos más desigual que favorezca la obtención de beneficios a los grupos de ingresos más elevados, con mayor propensión al ahorro, fomentará el crecimiento, puesto que se espera que propicie un aumento de la inversión de resultados del incremento de los beneficios netos y del ahorro

agregado. Según la otra perspectiva, del lado de la demanda, una distribución más equitativa en favor de los grupos de renta media y baja, con menor propensión al ahorro, incentivará el consumo interno y propiciará un aumento de la inversión y el empleo de las empresas ante la expectativa de una demanda más elevada. En ambos casos, se entiende que la inversión en capacidad productiva real es el motor del progreso económico.

En las tres primeras décadas de la posguerra, este segundo enfoque dominaba las reflexiones sobre el vínculo entre la distribución de los ingresos, la inversión, el crecimiento y las políticas económicas, especialmente en la mayoría de los países desarrollados. Esas políticas reducían la desigualdad y favorecían un crecimiento relativamente rápido y un desempleo relativamente bajo. Sin embargo, a partir de finales de la década de los setenta las políticas se fueron orientando hacia el primer enfoque, dando pie a mayores disparidades, un desempleo más elevado y un crecimiento más lento.

Además de las políticas laborales, que se abordan en el capítulo VI del presente *Informe*, la política fiscal proporciona los principales instrumentos para influir en la distribución de los ingresos. Entre esos instrumentos se encuentran los impuestos, las

transferencias sociales y la prestación de servicios públicos. Todos ellos han desempeñado un papel fundamental en los esfuerzos de los gobiernos no solo para influir en la distribución de los ingresos, sino también para respaldar el proceso de crecimiento tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por lo tanto, para evaluar las causas del aumento de la desigualdad en la mayoría de los países desde principios de los años ochenta es necesario examinar el papel de la política fiscal en este contexto.

Desde luego, influir en la distribución de los ingresos es solo uno de los distintos objetivos de la política fiscal. Ahora bien, aun en el caso de que las decisiones sobre la captación de los ingresos públicos y la asignación del gasto público no se tomen con la intención específica de influir en la distribución de los ingresos, la afectan inevitablemente en una u otra dirección. Por consiguiente, la evolución de las políticas fiscales en los tres últimos decenios debe verse en el contexto de una reorientación más amplia de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales que no solo no han contribuido casi nunca a reducir las desigualdades, sino que a menudo las han agudizado.

Desde mediados de los setenta, los países desarrollados redirigieron paulatinamente el centro de interés de las políticas fiscales a la eliminación de las “distorsiones del mercado” resultantes de la fiscalidad. Al mismo tiempo, las decisiones económicas solían conceder más importancia al equilibrio fiscal y mucha menos que en el pasado a otras necesidades macroeconómicas o de desarrollo. La tendencia general a reducir el papel del Estado en la economía hacía que cuando se consideraba necesario un ajuste presupuestario, las autoridades solían recurrir a recortes del gasto en lugar de aumentar los ingresos.

En muchos países, las reformas fiscales favorables al mercado redujeron la relación impuestos-PIB, bajaron los tipos impositivos marginales y contribuyeron a reforzar los elementos del sistema de ingresos públicos que tenían efectos regresivos en la distribución de los ingresos (es decir, elementos que

tendían a aumentar la desigualdad de ingresos). Esta nueva orientación configuró también las políticas fiscales de los países en desarrollo, donde las reformas económicas de los años ochenta y los noventa estuvieron muy influenciadas por las condiciones y las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. Esas instituciones insistieron también en la necesidad de reforzar la posición financiera del sector público y reducir la intervención de las autoridades en la asignación de los recursos (*TDR 2006*, cap. II).

En el presente capítulo se examina el modo en que la política fiscal, en lo que se refiere tanto a los ingresos como al gasto, ha afectado a la distribución de los ingresos en los distintos grupos sociales y de renta y cómo puede modificarse para reducir la diferencia de ingresos. Se sostiene que la progresividad tributaria puede contribuir a reducir las desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza sin mermar los incentivos que fomentan la inversión en capital fijo, la innovación y la formación. En cuanto al gasto público, las transferencias sociales y la prestación de servicios sociales pueden atenuar los efectos de resultados distributivos socialmente indeseables derivados de las fuerzas del mercado y de diferencias en la base inicial de recursos. La combinación exacta de instrumentos utilizados o recomendables varía según las condiciones imperantes en cada país, en particular el nivel de desarrollo, la capacidad administrativa y las preferencias sociales.

El presente capítulo está organizado de la siguiente manera. En la sección B se examinan algunos de los principales cambios en los sistemas de ingresos y las pautas del gasto público que parecen haber contribuido a generar una mayor desigualdad en los 30 últimos años. También se describen medidas de política fiscal más recientes adoptadas por las economías en desarrollo y en transición para reducir la desigualdad. Partiendo de esas experiencias y otras consideraciones teóricas, en la sección C se recomiendan algunas medidas fiscales que reducirían la disparidad reforzando al mismo tiempo las dinámicas de crecimiento y desarrollo.

Es fundamental que los países en desarrollo estudien la influencia de la política fiscal en la distribución de los ingresos como parte de sus estrategias de desarrollo.

B. Políticas fiscales y desigualdad

1. Finanzas públicas y distribución de los ingresos

Desde mediados de los setenta, se observó una creciente convergencia de opiniones entre los economistas influyentes y las autoridades políticas que consideraban que en general había que modificar los regímenes tributarios para lograr una mayor “neutralidad” de la fiscalidad (Tanzi, 1987). Ello formaba parte de un cambio más amplio del paradigma económico, basado en la percepción de que la estanflación (es decir, un nivel de desempleo elevado combinado con una inflación alta) que experimentaban los países desarrollados y algunos países en desarrollo en los años setenta se debía en parte al efecto distorsionador de la intervención del Estado (para un análisis más detallado, véase el *TDR 2010*, cap. V, secc. B). De resultados de ello, la política monetaria comenzó a dar prioridad a la lucha contra la inflación en detrimento de las medidas de contención del desempleo creciente. Se consideraba que el problema del desempleo podría resolverse introduciendo una mayor flexibilidad en las condiciones de “contratación y despido” y en la fijación de los salarios y modificando la distribución de los ingresos en favor de la obtención de beneficios. La percepción de lo que era “un buen régimen fiscal” se modificó pasando de un sistema que introduce explícitamente distorsiones en el funcionamiento de las economías de mercado capitalistas a otro que minimiza esas distorsiones (Steinmo, 2003). Se trataba del resurgir de la creencia en la eficiencia de los mercados. Según esta opinión, la

carga fiscal y el gasto público debían mantenerse a niveles mínimos, y la distribución de la carga fiscal y la asignación del gasto público debían regirse, sobre todo, por criterios de eficiencia (McLure, 1984; Musgrave, 1990). Las consideraciones distributivas solo debían entrar en juego para evitar una desigualdad extrema de ingresos, que debía reducirse principalmente a través del gasto (por ejemplo, Engel, Galetovic y Raddatz, 1999). Se consideraba que un gravamen elevado de los beneficios de las empresas y unos tipos marginales altos para el impuesto sobre la renta de las categorías con más ingresos ralentizaban la actividad económica y además no servían para redistribuir los ingresos y la riqueza (Bird y Zolt, 2005).

En el contexto de un crecimiento lento y un desempleo cada vez mayor, el cambio de los planteamientos económicos influía también en la opinión pública general de lo que “la sociedad considera aceptable”. Si bien no había dudas de que la reducción de la progresividad tributaria intensificaría las desigualdades, se observaba poca oposición social a esa medida en los países desarrollados, porque prevalecía la opinión de que las reformas fiscales, al igual que las reformas del mercado de trabajo, eran el único mecanismo posible para restablecer el crecimiento y evitar que las empresas trasladasen la producción a otros países. Análogamente, en los países en desarrollo, las políticas que ofrecían privilegios fiscales amplios a los propietarios del capital, en particular a las ETN, se consideraron “socialmente aceptables” o “deseables” porque fomentaban la entrada de capital extranjero.

2. Reformas fiscales en los países desarrollados

En los países desarrollados, las reformas fiscales solían contemplar: una reducción de los tipos impositivos progresivos sobre la renta de las personas físicas, en particular los tipos marginales para los niveles máximos de la escala de ingresos; una disminución del número de tramos del impuesto sobre la renta; un recorte de los tipos del impuesto de sociedades; una ampliación de la base imponible del impuesto sobre la renta subsanando lagunas jurídicas y eliminando exenciones; y un aumento de los tipos de los impuestos indirectos —en particular el impuesto sobre el valor añadido (IVA)— y las contribuciones a la seguridad social (Sandford, 1993: 10-20).

Los cambios en la estructura fiscal con los que supuestamente se conseguiría un sistema tributario más “neutral” favorecían a unos intereses sobre otros. La eliminación de lagunas jurídicas y exenciones reducía, en la mayoría de los casos, determinados

privilegios de los contribuyentes con rentas más elevadas. Al mismo tiempo, la disminución de los ingresos y la fiscalidad del capital, combinada con aumentos en los impuestos al consumo, propiciaron una redistribución de la carga fiscal que recayó sobre todo en los grupos de renta más baja. El efecto general de estos cambios en la estructura fiscal hizo que la tributación fuese más regresiva. De hecho, en un examen de las reformas fiscales acometidas por los países de la OCDE no se encontró ni un solo país en el que se hubiera aumentado la progresividad del sistema tributario (Steinmo, 2003: 223).

Los efectos redistributivos del sistema fiscal dependen, en gran medida, de la proporción del impuesto sobre la renta en la recaudación total y de la progresividad del baremo del impuesto sobre la renta de las personas físicas. En los países desarrollados, aunque también en diversos países en desarrollo de Asia, el impuesto sobre la renta es la principal fuente de ingresos del Estado (cuadros 5.1 y 5.2). Durante el período 2006-2010, el impuesto sobre la renta en los países desarrollados, incluido el impuesto de sociedades, representó el 46,5% en promedio de la

Cuadro 5.1

INDICADORES DE LOS INGRESOS FISCALES, PAÍSES DESARROLLADOS, 1981-2010

(Porcentaje del PIB a precios corrientes)

	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010
Ingresos totales y donaciones de los cuales:	41,6	42,5	42,8	42,2	41,5	41,8
Ingresos fiscales	26,6	27,8	26,9	26,3	25,9	26,0
de los cuales:						
IVA	5,5	6,1	6,3	6,7	7,0	7,1
Impuestos al comercio exterior	0,9	0,8	1,1	1,1	0,8	0,6
Impuesto sobre la renta	13,3	13,9	12,8	12,3	12,0	12,1
de los cuales:						
Impuesto de sociedades	2,5	2,7	2,7	3,1	3,2	3,5
Otros ingresos fiscales	6,9	7,0	6,7	6,2	6,1	6,1
Contribuciones sociales	9,5	9,7	10,9	10,3	10,1	10,0
Otros ingresos ^a	7,3	3,3	5,1	6,1	5,4	5,3
Partida pro memoria:						
Coefficiente impuesto sobre la renta/IVA	2,42	2,28	2,03	1,84	1,71	1,70

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la *Statistics Database* de Eurostat, y la base de datos *OECD StatExtracts*.

Nota: Los datos se refieren al promedio quinquenal de la observación media de los ingresos generales de las administraciones públicas.

a Incluye los rendimientos del capital.

Cuadro 5.2

INDICADORES DE LOS INGRESOS FISCALES, DETERMINADAS REGIONES, 1991-2010				
(Porcentaje del PIB a precios corrientes)				
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
África				
Ingresos totales y donaciones	22,1	21,0	23,8	28,2
de los cuales:				
Ingresos fiscales	14,4	14,0	15,0	16,4
de los cuales:				
IVA	4,4	4,4	4,9	5,4
Impuestos al comercio exterior	5,3	5,0	4,2	4,2
Impuesto sobre la renta	4,0	4,2	5,1	6,2
de los cuales:				
Impuesto de sociedades	2,5	2,4	2,3	3,4
Otros ingresos fiscales	0,7	0,4	0,8	0,6
Contribuciones sociales	2,0	1,8	2,3	2,7
Otros ingresos ^a	5,6	5,3	6,5	9,1
Partida pro memoria:				
Coefficiente impuesto sobre la renta/IVA	0,91	0,95	1,04	1,15
América Latina				
Ingresos totales y donaciones	21,3	22,7	23,9	27,3
de los cuales:				
Ingresos fiscales	12,5	13,8	14,8	16,7
de los cuales:				
IVA	4,7	5,4	6,4	7,3
Impuestos al comercio exterior	1,8	1,6	1,3	1,2
Impuesto sobre la renta	2,8	3,3	3,6	4,7
de los cuales:				
Impuesto de sociedades	2,0	2,2	2,2	3,0
Otros ingresos fiscales	3,2	3,5	3,5	3,4
Contribuciones sociales	2,9	2,8	2,8	3,1
Otros ingresos ^a	5,9	6,1	6,3	7,5
Partida pro memoria:				
Coefficiente impuesto sobre la renta/IVA	0,60	0,61	0,56	0,64
Asia Oriental, Meridional y Sudoriental				
Ingresos totales y donaciones	20,9	19,6	19,2	20,7
de los cuales:				
Ingresos fiscales	14,4	13,8	13,7	14,9
de los cuales:				
IVA	4,5	4,5	5,2	5,6
Impuestos al comercio exterior	2,4	1,7	1,5	1,4
Impuesto sobre la renta	4,8	5,4	5,4	6,2
de los cuales:				
Impuesto de sociedades	3,0	3,1	3,5	4,3
Otros ingresos fiscales	2,7	2,2	1,6	1,7
Contribuciones sociales	0,7	1,2	2,2	3,0
Otros ingresos ^a	5,8	4,6	3,3	2,8
Partida pro memoria:				
Coefficiente impuesto sobre la renta/IVA	1,07	1,20	1,04	1,11
Asia Occidental				
Ingresos totales y donaciones	28,5	30,3	34,6	35,8
de los cuales:				
Ingresos fiscales	5,5	5,9	6,5	6,9
Contribuciones sociales	1,0	2,1	1,8	3,8
Otros ingresos ^a	22,0	22,2	26,3	25,1
Economías en transición				
Ingresos totales y donaciones	..	28,0	29,9	34,2
de los cuales:				
Ingresos fiscales	..	18,7	18,3	20,6
de los cuales:				
IVA	..	8,8	10,1	12,2
Impuestos al comercio exterior	..	2,1	1,9	1,9
Impuesto sobre la renta	..	4,9	5,1	5,9
de los cuales:				
Impuesto de sociedades	..	2,7	3,3	3,3
Otros ingresos fiscales	..	2,9	1,2	0,6
Contribuciones sociales	..	8,5	8,6	9,2
Otros ingresos ^a	..	0,8	3,0	4,4
Partida pro memoria:				
Coefficiente impuesto sobre la renta/IVA	..	0,56	0,50	0,48

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos CEPALSTAT de la CEPAL; las bases de datos *World Economic Outlook* y *Government Finance Statistics* del FMI; y fuentes nacionales.

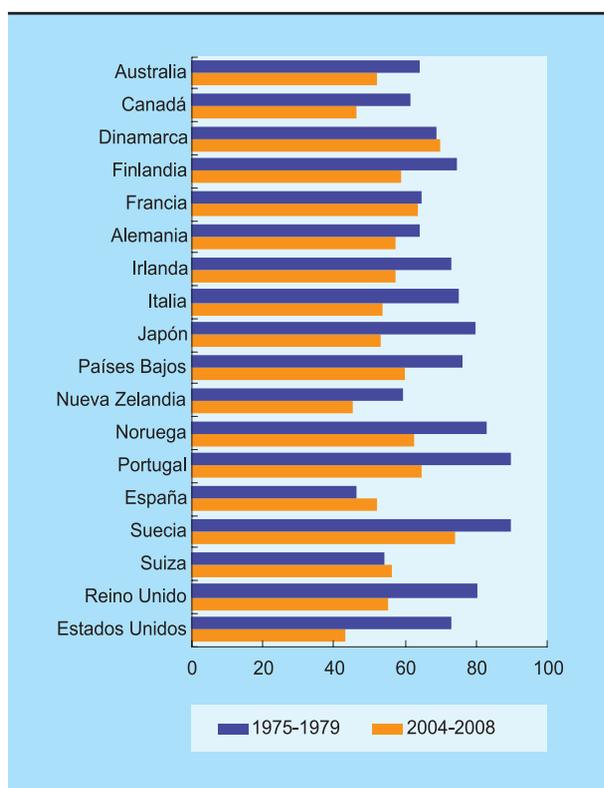
Nota: Los datos se refieren al promedio quinquenal de la observación media de los ingresos de las administraciones públicas exceptuando la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Venezuela (República Bolivariana de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay y el Uruguay, en cuyo caso los datos se refieren al sector público no financiero. Para la composición de los grupos de países en desarrollo, véase el cuadro 5.3.

a Incluye los rendimientos del capital.

Gráfico 5.1

TIPOS MARGINALES MÁXIMOS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN DETERMINADOS PAÍSES DE LA OCDE, 1975-1979 Y 2004-2008

(En porcentaje)



Fuente: Piketty, Saez and Stantcheva, 2011.

Nota: Los datos son promedios para cada período. Se refieren al impuesto sobre la renta de las personas físicas del gobierno central y las administraciones locales. Cuando no se dispone de datos sobre esos períodos, se utiliza el primer quinquenio después de 1975 y el quinquenio más reciente (para más información, véase Piketty, Saez y Stantcheva, 2011, apéndice C).

recaudación fiscal total frente a un IVA regresivo del 27,3% por término medio. Desde principios de los ochenta, la proporción del impuesto sobre la renta ha disminuido y la del IVA ha aumentado de manera constante. El coeficiente impuesto sobre la renta/IVA, que puede tomarse como medida aproximada de la progresividad de un sistema tributario, pasó de 2,42% en la primera mitad de los años ochenta a 2,03% en la primera mitad de los noventa y 1,70% en el período 2006-2010. Además, también es importante tener en cuenta la escala del impuesto sobre la renta. En particular, los tipos impositivos marginales para los niveles máximos de la escala de ingresos

son un elemento importante de la progresividad general, aun cuando las personas con máximos ingresos constituyan un grupo reducido de la población, porque suelen representar una proporción elevada de los ingresos agregados y del rendimiento total del impuesto sobre la renta. Sin embargo, los tipos marginales del impuesto sobre la renta de las personas físicas para los niveles superiores de la escala de ingresos en los países de la OCDE se redujeron de un 71% de media a finales de los setenta a aproximadamente el 57% a finales del decenio de 2000 (gráfico 5.1).

Aunque estos tipos experimentaron recortes en la mayoría de los países de la OCDE, la variación del grado de progresividad del sistema tributario en su conjunto no fue la misma. Una posible explicación de esa divergencia sería que la fiscalidad de la riqueza no sigue las mismas pautas (Piketty, 2010). La evolución de los impuestos sobre los bienes inmuebles y el patrimonio en Francia, por ejemplo, contrastaba marcadamente con la de los Estados Unidos y el Reino Unido en el período comprendido entre 1970 y 2005 (Piketty y Saez, 2007). La progresividad del sistema tributario en general disminuyó claramente en los Estados Unidos y el Reino Unido. Desde principios de 1980, se ha registrado en esos países una reducción de los tipos medios del impuesto sobre la renta de las personas físicas, las contribuciones sociales, los impuestos sobre los bienes inmuebles, las donaciones y el patrimonio, y el impuesto de sociedades (solo en los Estados Unidos) para las categorías superiores de la escala de distribución de los ingresos, que poseen también una proporción importante del capital. En cambio, apenas se ha modificado la progresividad en el sistema tributario francés en general, ya que la introducción de un impuesto sobre el patrimonio y el aumento del impuesto de sucesiones a principios de los años ochenta compensaron con creces la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Al mismo tiempo, la desigualdad en la distribución de los ingresos disponibles aumentó mucho menos en Francia que en los Estados Unidos o el Reino Unido.

Los defensores de las reformas fiscales de corte neoliberal justificaron la reducción de la progresividad tributaria aduciendo que atenuaría las distorsiones en la asignación de los factores mejorando así la eficiencia de la economía, con efectos positivos en los ingresos brutos para todos.

La OCDE suscribió ese enfoque señalando que “la búsqueda de una mayor neutralidad se ha basado en la creciente aceptación del hecho de que un sistema tributario proporcional puede resultar más apropiado desde el punto de vista de la eficiencia que un sistema gradual y selectivo” (OCDE, 1989: 184-185). Sin embargo, la idea de que la “neutralidad” fiscal aumenta la eficiencia económica deriva de un modelo económico que no tiene en cuenta los numerosos fallos de los mercados y las diferencias en las dotaciones iniciales de recursos del mundo real y que se intentan corregir mediante una tributación discriminatoria (véanse, por ejemplo, Aiyagari, 1995; Koskela y Vilmunen, 1996; Pissarides, 1998). Además, hace caso omiso del papel de la distribución de los ingresos en la determinación del nivel de demanda interna.

Se pensaba que una rebaja de los impuestos para los grupos de ingresos y beneficios elevados daría lugar a un aumento de la inversión de dos maneras. En primer lugar, se consideraba que el incremento de los beneficios netos impulsaría los incentivos y los recursos financieros para reinvertir en las empresas. En segundo lugar, se preveía que si subían los ingresos netos en el tramo más alto de la escala de rentas se fomentaría el ahorro agregado, puesto que esos grupos de ingresos tienen una propensión al ahorro superior a la media. Ello, a su vez, se traduciría casi automáticamente en una mayor inversión. A medida que avanzaba la globalización en los años noventa, se alegó también que era necesario reducir la carga fiscal, en especial sobre los beneficios, porque un impuesto de sociedades elevado repercutía negativamente en la competitividad de las empresas a nivel internacional. Además, la menor presión del impuesto de sociedades impediría la relocalización de la producción a países con condiciones fiscales favorables (que, en su mayoría, se caracterizaban también por un nivel salarial bajo).

Ahora bien, es poco probable que crezca la inversión en una economía cuando la propensión al consumo se reduce y no se cumplen las expectativas de un aumento de la demanda, especialmente en una situación en que no se aprovechan plenamente el factor trabajo ni la capacidad productiva existente. Sin duda, es más probable que unas políticas que pretenden incrementar el ahorro agregado y provocan una contracción del consumo masivo reduzcan

la inversión y debiliten aún más el crecimiento de la producción.

Por lo tanto, no sorprende que las reformas fiscales que redujeron la progresividad de la estructura tributaria no dieran lugar a un aumento de la eficiencia en general ni a un crecimiento más rápido en los países de la OCDE (Piketty, Saez y Stantcheva, 2011; véase también el gráfico 5.2 A). Sin embargo, la magnitud de la reducción de los gravámenes impuestos a las rentas más altas fue un buen indicador de los incrementos de la concentración de ingresos antes de impuestos en esos países (gráfico 5.2 B)¹. La disminución de los tipos impositivos marginales máximos fomentó asimismo una mayor distribución de los beneficios de las empresas entre los accionistas —que suelen formar parte de los grupos de renta más alta— en lugar de una reinversión de dichos beneficios. Además, es muy probable que esos ingresos se ahorren en forma de adquisición de activos existentes en vez de destinarse al consumo (Bakija, Cole y Heim, 2012).

En resumen, las reformas fiscales en muchas economías desarrolladas al final del siglo pasado beneficiaron principalmente a los hogares con rentas más elevadas, excepto en los casos en que la disminución de los tipos marginales máximos se compensó con una subida de otros impuestos de incidencia progresiva. Sin embargo, a pesar de la reducción de la progresividad de los sistemas tributarios y la disminución de los impuestos de sociedades, el crecimiento siguió siendo lento y el desempleo relativamente elevado.

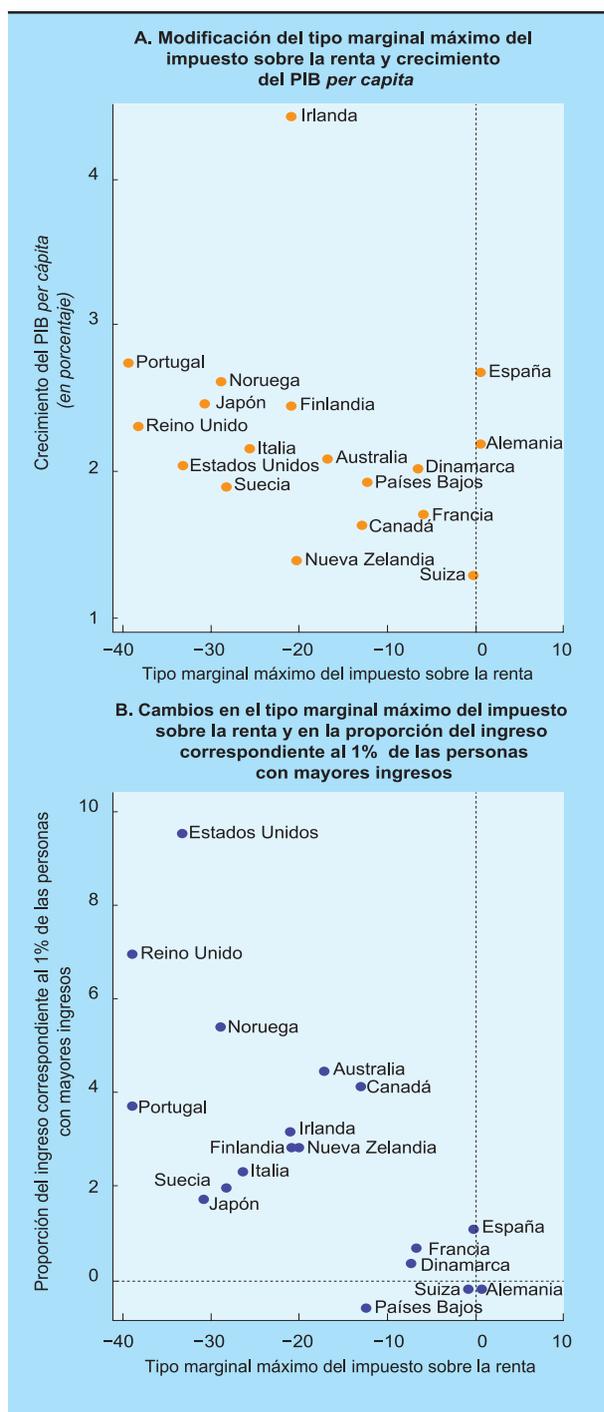
3. Los ingresos públicos en los países en desarrollo y las economías en transición

a) Estructura de los ingresos públicos

Las estructuras y los niveles de recaudación de ingresos de los gobiernos difieren considerablemente entre los países en desarrollo y los países desarrollados (cuadros 5.1 y 5.2). En los países en desarrollo, en especial en América Latina, y en las economías en transición, la parte proporcional del impuesto sobre la renta en los ingresos públicos totales es mucho

Gráfico 5.2

MODIFICACIÓN DEL TIPO MARGINAL MÁXIMO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA Y CAMBIO EN LA PROPORCIÓN DEL INGRESO CORRESPONDIENTE AL 1% DE LAS PERSONAS CON MAYORES INGRESOS EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OCDE DE 1975-1979 A 2004-2008



Fuente: Piketty, Saez and Stantcheva, 2011.

Nota: Los datos se refieren a los cambios en el promedio correspondiente a cada período. Salvo indicación en contrario, se expresan en puntos porcentuales.

menor que en los países desarrollados. Por otra parte, la proporción del IVA regresivo y de otros ingresos, como las regalías y los ingresos patrimoniales del Estado, es considerablemente más elevada en los países en desarrollo.

La menor proporción del rendimiento del impuesto sobre la renta y la mayor proporción del IVA en el total de ingresos fiscales indican que el sistema tributario en su conjunto suele ser más regresivo en las economías en desarrollo y en transición que en los países desarrollados. En el período 2006-2010, la proporción más baja del impuesto sobre la renta (incluido el impuesto de sociedades) en los ingresos fiscales totales correspondió a América Latina (28%) y la más alta a Asia Oriental, Meridional y Sudoriental (42%). La proporción del IVA más baja fue la de África (33%) y la más elevada se registró en las economías en transición (59%).

Los efectos en la distribución de los ingresos que resultan de una menor progresividad del sistema tributario en los países en desarrollo se ven atenuados, en cierta medida, por una participación elevada de las regalías y los ingresos procedentes del patrimonio del Estado, especialmente de las industrias extractivas, en los ingresos públicos. Esta participación más elevada se deriva principalmente de las exportaciones de petróleo y minerales, por lo que no representa una carga para el contribuyente nacional. Ahora bien, su proporción en el total de ingresos públicos varía de una región a otra. En 2006-2010, esos ingresos representaban el 9,1% del PIB en África y el 7,5% en América Latina; fueron especialmente elevados en Asia Occidental (25,1%), pero muy bajos en Asia Oriental, Meridional y Sudoriental (2,8%). No obstante, los efectos redistributivos de los sistemas tributarios en los países en desarrollo son relativamente limitados, no solo debido a su estructura general, sino también porque, en general, los ingresos públicos tienen un menor peso en el PIB.

En las primeras etapas del desarrollo económico en particular, resulta difícil recaudar los impuestos directos y progresivos debido al tamaño del sector informal y la capacidad limitada de las administraciones públicas². Además, en la mayoría de los países en desarrollo donde la distribución de los ingresos es sumamente dispar, la fiscalidad es también regresiva y existe una evasión de impuestos generalizada por

parte de quienes perciben rentas no salariales, lo cual contribuye a exacerbar la disparidad porque las personas más acaudaladas tienen más oportunidades y conocimientos para evadir impuestos. Según estimaciones de la Tax Justice Network (2011), la evasión y la elusión de impuestos reducen los ingresos fiscales en 3,1 billones de dólares en el mundo cada año. De manera análoga, los precios de transferencia —que hacen referencia a la fijación de precios para las transacciones internacionales entre empresas asociadas en una ETN— permiten trasladar los beneficios de la ETN a jurisdicciones de baja tributación o exentas de tributación y, de ese modo, privan injustamente a un país de ingresos fiscales (Jomo, 2012).

En las tres últimas décadas se han producido cambios significativos en la estructura de los ingresos fiscales en los países en desarrollo y las economías en transición debido, en parte, a las recomendaciones formuladas por las instituciones financieras internacionales y las condicionalidades aplicadas a sus créditos, especialmente en los años ochenta y noventa. Aproximadamente el 50% de los préstamos para ajustes concedidos por el FMI y el Banco Mundial entre 1979 y 1989 incluían condiciones relacionadas con reformas fiscales y más del 50% establecían condiciones relativas tanto a reformas comerciales como a la racionalización de las finanzas públicas que contenían elementos de reforma fiscal (Webb y Shariff, 1992: 71).

Las reformas de los ochenta y noventa hacían hincapié sobre todo en dos de las tres funciones clásicas de la política fiscal (Musgrave, 1959): asegurar la estabilidad macroeconómica y una asignación eficiente de los recursos. Se consideró que la tercera función, relativa a la distribución de los ingresos, era menos importante. Especialmente al comienzo, el asesoramiento de las instituciones financieras internacionales se centró en el modo de generar más ingresos para que los países pudieran atender el pago de la deuda y reducir su déficit fiscal. Desde principios de los noventa, prestaron más atención

que en el pasado a fomentar lo que se consideraba una asignación más eficiente de los ingresos encauzándolos hacia la producción y la inversión privadas, aunque también hacia la equidad y la administración tributaria (Banco Mundial, 1991: 9-10). Al igual que otras reformas favorables al mercado acometidas en numerosos países en desarrollo, los cambios en la estructura de las finanzas públicas suponía, en general, un equilibrio entre eficiencia (debía optimizarse apoyándose en lo posible en las fuerzas del mercado) y equidad (que requería la intervención del Estado).

La caída de los ingresos públicos resultante de la reducción de los impuestos sobre el comercio y los derechos de aduanas en el contexto de una mayor liberalización del comercio se compensó, en parte, con un incremento de los ingresos procedentes del impuesto sobre la renta y, en parte, con una ampliación de los impuestos al consumo, en especial del IVA. En los años noventa (y probablemente también en los ochenta, pese a que no se dispone de datos completos para ese período), parece que esas reformas fiscales propiciaron un sistema fiscal más regresivo si se utiliza como indicador aproximado el coeficiente de ingresos del impuesto sobre la renta/IVA. En los ochenta, ese coeficiente descendió en 10 de los 14 países de América Latina y el Caribe

sobre los que se disponía de datos (Sáinz y Calcagno, 1992). Ulteriormente, el coeficiente siguió disminuyendo, desde un nivel ya muy bajo de 0,60 en el primer lustro de los noventa a 0,56 entre 2001-2005, y luego se recuperó hasta 0,64 en 2006-2010. En Asia Oriental, Meridional y Sudoriental, primero aumentó de 1,07 en la primera mitad de los noventa a 1,20 en la segunda mitad de ese decenio, para luego caer a 1,11 en 2006-2010. A diferencia de estas dos regiones, el coeficiente de ingresos del impuesto sobre la renta/IVA en África ha registrado un crecimiento constante en los 20 últimos años, pasando de 0,91 en el primer lustro de los noventa a 1,15 en el período 2006-2010. En cambio, las economías en transición han experimentado por término

Las estructuras de recaudación son más regresivas en las economías en desarrollo y en transición que en los países desarrollados.

Las reformas fiscales favorables al mercado de los años ochenta y noventa suponían un equilibrio entre eficiencia y equidad...

medio una tendencia negativa, pues el coeficiente disminuyó de un nivel ya bajo de 0,56 en la segunda mitad de los noventa a 0,48 en el período 2006-2010. Si bien este indicador aproximado no tiene en cuenta las posibles variaciones en la escala de tipos del impuesto sobre la renta ni las eventuales oscilaciones en los tipos del IVA para distintos bienes y servicios consumidos en distintas cantidades por los diversos grupos de ingresos, sugiere que el sistema tributario ha evolucionado en un sentido más regresivo.

b) Nivel de ingresos públicos

El hecho de que muchos países en desarrollo tengan un sistema tributario más regresivo explica también, en gran medida, por qué los ingresos públicos totales como porcentaje del PIB son, en promedio, mucho más bajos en los países en desarrollo que en los desarrollados. Las estructuras regresivas de recaudación hacen que el sistema dependa del poder adquisitivo de los grupos de renta media y baja, pero dado que esa base tributaria es relativamente pequeña, el rendimiento de esa fuente también es limitado.

Durante el período 2006-2010, la proporción de los ingresos públicos totales y las donaciones en el PIB de los países desarrollados osciló entre el 30% y cerca del 60%, con una media del 41,8% (cuadro 5.1). Fue mucho más alta que en los países en desarrollo, donde la proporción fue, en promedio, solo del 28,2% en África, el 20,7% en Asia Oriental, Meridional y Sudoriental, el 27,3% en América Latina, el 34,2% en las economías en transición y el 35,8% en Asia Occidental (cuadro 5.2). En consecuencia, los países en desarrollo han tenido, por término medio, menos margen para influir en la distribución de los ingresos a través de medidas fiscales.

Los cambios en la estructura fiscal no han tenido las mismas repercusiones en los ingresos públicos totales en todos los países. Varios estudios han revelado que muchos países de renta baja y menos adelantados experimentaron un descenso de

los ingresos públicos en los años ochenta y noventa, sobre todo como consecuencia de la reducción de los impuestos sobre la renta y el comercio (Heady, 2001; Khattry y Mohan Rao, 2002; Gemmell y Morrissey, 2003). Además, los incrementos de la eficiencia que se esperaba conseguir gracias a la liberalización del comercio no se materializaron en parte porque no existían sistemas fiscales para compensar la pérdida de ingresos del impuesto de sociedades (Rodrik, 2006).

Los datos disponibles sobre los países del África Subsahariana y América Latina sugieren que fueron muy pocos los casos de aumento de los ingresos públicos en los años ochenta y principios de los noventa. En los ochenta, el coeficiente ingresos fiscales/PIB disminuyó en 7 de 14 países en América Latina y el Caribe (Sáinz y Calcagno, 1992). En promedio, los países de América Latina registraron un ligero aumento de ese coeficiente a partir de 1995 y, sobre todo, después de 2005, atribuible a un incremento de los ingresos tanto fiscales como no fiscales.

... Sin embargo, las experiencias recientes en América Latina y otros lugares apuntan a que la progresividad tributaria puede mejorar el saldo fiscal, la distribución de los ingresos y el crecimiento económico.

En África, la proporción de los ingresos públicos totales en el PIB se redujo hasta la segunda mitad de los años noventa, pero después se recuperó, especialmente a partir de 2005, cuando el aumento de los beneficios de las exportaciones de productos básicos imprimió un fuerte impulso a los ingresos no fiscales. En Asia Oriental,

Meridional y Sudoriental, la proporción de los ingresos públicos en el PIB se redujo entre 1995 y 2005, pero más tarde se recuperó hasta alcanzar prácticamente el mismo nivel que en la primera mitad de los noventa. Los presupuestos de los países de Asia Occidental y las economías en transición registraron un aumento continuo, por término medio, del peso de los ingresos públicos en el PIB.

La caída de los ingresos públicos en los años ochenta y noventa redujo las opciones de los gobiernos para fomentar el proceso de desarrollo y mejorar la distribución de los ingresos, especialmente debido a que la lentitud del crecimiento frenaba la expansión de la base de los impuestos sobre la renta y el consumo en los países de África y América Latina. Esos países también experimentaron dificultades para

conseguir empréstitos en los mercados internacionales de capitales a lo largo de esos años, mientras que una amplia proporción de sus ingresos públicos era absorbida por los elevados tipos de interés aplicados a su deuda externa y por el reembolso de esa deuda. Así pues, incluso en los casos en que los ingresos públicos aumentaron, el incremento no fue suficiente para financiar las grandes inversiones en infraestructura necesarias para promover el crecimiento (habida cuenta de la complementariedad de la inversión pública y la privada) y aumentar el gasto social con el fin de reducir la desigualdad de ingresos.

Otras fuentes de ingresos podrían haber sido los superávits de las empresas estatales, en especial en los países con abundantes recursos naturales. Sin embargo, en la mayoría de los países muchas empresas estatales, por ejemplo las de las industrias extractivas, fueron privatizadas desde mediados de los ochenta y el producto de la venta se utilizó en gran parte para reembolsar la deuda externa. A fin de obtener las divisas que necesitaban, muchas veces se promovían las operaciones de privatización ofreciendo incentivos fiscales a los inversores extranjeros, y la distribución de las rentas de la explotación de los recursos naturales (esto es, la diferencia entre el valor de la venta y el costo de explotación de esos recursos) favorecía muchas veces claramente a las ETN. Ello ocasionó también una pérdida considerable de beneficios para las arcas públicas (*TDR 2005*, cap. III). No fue sino hasta hace unos años que varios gobiernos empezaron a renegociar sus contratos con las ETN del sector extractivo (véase el *TDR 2010*, cap. V secc. 5), como se refleja en parte en las cifras correspondientes a “otros ingresos” del cuadro 5.2.

A fin de adaptar los presupuestos nacionales a la escasez de ingresos, muchos países redujeron la prestación de servicios públicos o no pudieron ampliarlos para atender las necesidades de una población cada vez mayor. Siguiendo las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales, muchos introdujeron tasas que debían abonar los usuarios por la utilización de servicios públicos como la educación, la sanidad y las autopistas, que hasta entonces habían sido gratuitos. Aunque, al parecer, esas medidas tuvieron efectos positivos limitados en el saldo fiscal, influyeron negativamente en los ingresos disponibles de diversas maneras, según el perfil de ingresos de los distintos usuarios. La imposición de tasas a los usuarios de las autopistas, por ejemplo,

tiende a afectar, sobre todo, a los hogares más ricos en los países en desarrollo, que son los principales consumidores de esos servicios. En cambio, las tasas escolares, en especial las correspondientes a la enseñanza primaria, y los honorarios médicos son más regresivos y muchas veces excluyen de esos servicios a los grupos pobres y vulnerables de la sociedad³. Ello, a su vez, redundará en menoscabo del crecimiento económico y la distribución futura de los ingresos primarios, ya que perpetúa niveles bajos de cualificación entre los miembros de las familias más pobres.

En los países de renta baja, el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), especialmente en forma de ayuda presupuestaria a los países que estén llevando a cabo reformas fiscales, podría haber compensado la disminución de ingresos públicos obtenidos de fuentes nacionales. Ahora bien, en los años ochenta las corrientes de AOD *per capita* se estancaron, y en la primera mitad de los noventa cayeron en picado, no solo en valores *per capita*, sino también en valores absolutos (*TDR 2008*, cap. V).

A partir de mediados de los noventa, los desembolsos de AOD, que se encontraban en su nivel histórico más bajo, comenzaron a recuperarse. Sin embargo, gran parte del incremento de la AOD se encauzó hacia unos pocos países que estaban saliendo de varios años de conflicto o se facilitó en forma de alivio de la deuda, por lo que no influyó mucho en los presupuestos en curso. El aumento de la AOD no sirvió para subsanar la enorme brecha —del orden de 50.000-60.000 millones de dólares anuales— que existía entre las corrientes reales de AOD y la ayuda que se consideraba necesaria para poner en práctica las medidas oportunas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en particular el objetivo de reducir la pobreza a la mitad entre 2000 y 2015. Por otro lado, una proporción cada vez mayor de la AOD se dirigió a la salud, la educación y otras actividades de carácter social, lo cual repercutió positivamente en la distribución de los ingresos en los países receptores. Pero dado que el aumento de la proporción de AOD dedicada a estos fines conllevó un descenso de la AOD destinada a las inversiones en pro del crecimiento, como por ejemplo en la infraestructura económica y la capacidad productiva, sus efectos en el cambio estructural y la creación de nuevas oportunidades de empleo y remuneración fueron limitados (*TDR 2008*, cap. V).

El aumento general de los ingresos públicos como porcentaje del PIB en los países en desarrollo y las economías en transición después de 2000 era imputable a varios factores. En algunos países, sobre todo en África, el incremento de las corrientes de AOD tuvo mucha importancia, pero en general dicho aumento se debió a los mayores ingresos fiscales y, en los países en que el sector primario representa una proporción importante del PIB, a la subida de los precios de los productos básicos.

En todas las regiones, el aumento de los ingresos públicos en el período 2006-2010 era atribuible a subidas de los impuestos indirectos y los impuestos sobre la renta. Pero igualmente importante fue el incremento de los ingresos no fiscales en los países exportadores de productos básicos. El aumento de los precios de esos productos ayudó a tales países a incrementar notablemente sus ingresos fiscales, en algunos casos entre 8 y 12 puntos porcentuales del PIB entre finales de los noventa y 2010 (*TDR 2011*, cuadro 2.1)⁴.

Por lo que atañe a América Latina, existen pruebas de que en los últimos años los Estados han conseguido captar una parte cada vez mayor de los ingresos procedentes de los productos básicos (Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano, 2011). Ahora bien, las reformas fiscales que introdujeron un sistema tributario más progresivo también provocaron un aumento de los ingresos públicos en algunos países de América Latina. En el Uruguay, por ejemplo, se adoptaron un nuevo impuesto progresivo sobre las rentas del trabajo y un impuesto de tasa única sobre las rentas del capital y se rebajaron algunos impuestos indirectos con el fin de mejorar el saldo fiscal, la distribución de los ingresos y el crecimiento económico. Se estima que esta reforma contribuyó a reducir el coeficiente de Gini y, por ende, la desigualdad en la distribución de los ingresos personales en 2 puntos porcentuales, sin ningún efecto desincentivador perceptible (Martorano, 2012).

4. Espacio fiscal y gasto público

El diseño de un sistema nacional de ingresos y la estructura del gasto público pueden influir en la distribución de los ingresos, pero los efectos varían. Un sistema tributario progresivo afecta a todos los

grupos de renta y sus ingresos relativos, incluida la brecha de ingresos entre la clase media y las personas con rentas altas. En el lado del gasto, las transferencias sociales y la prestación gratuita o subvencionada de servicios públicos suelen ir dirigidas a grupos específicos, como los más pobres, las familias numerosas, los ancianos y los desempleados. Desde esa perspectiva, el gasto social sirve, sobre todo, para prevenir o reducir la pobreza y proteger a los grupos sociales especialmente desfavorecidos o vulnerables. Sin embargo, se ha debatido en qué medida el gasto público orientado a reducir la desigualdad debería beneficiar a determinados grupos sociales, y de qué modo tendría que hacerlo (DAES, 2008).

Las instituciones financieras multilaterales y los donantes bilaterales han señalado muchas veces que beneficiar a grupos necesitados específicos, en lugar de ofrecer una cobertura más general, es un modo de alcanzar los objetivos sociales, especialmente el de reducción de la pobreza, sin aumentar el gasto social total (Besley y Kanbur, 1990; Gelbach y Pritchett, 1995). Ello puede significar un mayor apoyo a ciertos grupos a expensas de otros que quizás necesiten también asistencia de carácter social por otros motivos, o bien destinar el gasto público a fines importantes para fomentar el proceso de desarrollo de forma más general. También se ha sostenido que esa focalización requiere capacidad administrativa y conlleva costos de transacción, y que la selección de los grupos beneficiarios está determinada muchas veces por intereses políticos (Mkandawire, 2007). La focalización puede producir también una segmentación y diferenciación en la sociedad cuyos efectos pueden incidir negativamente en la cohesión social (DAES, 2008).

En la práctica, la explicación del gasto social en la mayoría de los países presenta dos facetas: aunque algunos tipos de gasto pretenden beneficiar a la sociedad en su conjunto, otros están destinados a grupos concretos que necesitan ayuda económica y protección social. Es posible justificar ambos tipos de gasto social en distintas combinaciones, según la situación concreta de cada país. En general, los servicios públicos de asistencia sanitaria y educación revisten especial importancia para el desarrollo económico general, mientras que las transferencias en efectivo o en especie a segmentos específicos de la población pueden resultar necesarias para erradicar la extrema pobreza. Por lo tanto, el principal desafío

no reside tanto en decidir si el gasto social debe concentrarse en algunos grupos o tener un carácter más universal cuando los recursos presupuestarios son limitados, sino en captar más ingresos públicos y, en caso necesario, obtener fondos adicionales de donantes internacionales.

Al parecer, muchos países en desarrollo, incluidos los más pobres, subestiman las posibilidades de aumentar los ingresos públicos a través de medidas fiscales como los impuestos progresivos a las rentas altas. Como se ha visto en el capítulo III, las comparaciones entre la distribución de los ingresos del mercado (ingresos brutos) y los ingresos disponibles muestran que las medidas fiscales redistributivas, pese a estar debilitándose (OCDE, 2011), han resultado más eficaces para reducir la desigualdad de los ingresos disponibles en los países desarrollados que en los países en desarrollo (Chu, Davoodi y Gupta, 2000)⁵. Ello se explica sobre todo por el hecho de que, en los países en desarrollo, la recaudación de impuestos representa un porcentaje menor del PIB y es menos progresiva (o incluso regresiva). Sin embargo, las autoridades de los países desarrollados suelen conseguir también mejores resultados que los de la mayoría de los países en desarrollo a la hora de influir en la distribución de los ingresos mediante transferencias sociales más cuantiosas y una mejor prestación de servicios sociales públicos. La mayoría de los países en desarrollo disponen de menos recursos financieros para esos fines.

Las reformas realizadas en el marco de los programas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa no proporcionaron protección y servicios suficientes a la mayoría de la población. Los servicios de salud, financiados mediante programas de recuperación de los costos o sistemas de prepago acabaron siendo “menos accesibles, menos asequibles y peores” en muchos países de África (Narayan *et al.*, 2000: 87; UNCTAD, 2002). En América Latina, la calidad de la enseñanza varía: los grupos de renta más baja tienen acceso a una educación de peor calidad (CEPAL, 2010). En cuanto a los sistemas de pensiones en América Latina, la cobertura disminuyó en general tras las reformas

que privatizaron los regímenes públicos de reparto (Mesa-Lago, 2004). A causa del descenso o crecimiento insuficiente de los ingresos estatales —en particular en un período en que estaba aumentando el servicio de la deuda— el nivel de transferencias sociales y el suministro de bienes públicos necesarios para hacer frente a una desigualdad creciente resultaron insuficientes. Además, el crecimiento general del PIB siguió siendo flojo pese a la mayor disparidad de ingresos.

Desde finales de los años noventa y, en especial, a partir de 2002, el incremento de los ingresos públicos ha permitido a los gobiernos de algunas economías en desarrollo y en transición ampliar su espacio fiscal, pudiendo incluso adoptar medidas para reducir la desigualdad. Además de un aumento de los ingresos del Estado como porcentaje del PIB, la reducción de la carga de los intereses de la deuda pública desde finales de los noventa ha contribuido

Los programas de ajuste estructural de los años ochenta y noventa no proporcionaron protección y servicios suficientes a la mayoría de la población.

también a ampliar el espacio fiscal en numerosos países. La menor carga de los intereses fue resultado, en parte, de un descenso en los tipos de interés internacionales en los países principalmente endeudados con acreedores privados, y en parte del alivio de la deuda de países principalmente endeudados con acreedores oficiales. En realidad, el alivio sin precedentes

de la deuda oficial concedido desde mediados de los noventa a los países en desarrollo ha reducido la proporción de recursos públicos que debían destinarse al reembolso de la deuda en varios países de ingresos bajos y medios. Sin embargo, los efectos del alivio internacional de la deuda de los países en desarrollo han variado mucho, especialmente entre los que se han acogido a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (y posteriormente a la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral) y los que no lo han hecho. Además, no existen pruebas definitivas de que el alivio de la deuda se haya sumado a otras formas de ayuda (TDR 2008, cap. VI; UNCTAD, 2008). En muchos casos, el alivio de la deuda no ha bastado para reasignar una cantidad suficiente de recursos al fomento del desarrollo de la infraestructura y la reducción de la desigualdad. En algunos países, ello ha obligado a los gobiernos a contraer nuevas deudas, incluso en el plano interno.

En la medida en que, en la última década, ha podido disponerse de más ingresos públicos, los gobiernos de varios países han estado en condiciones de incrementar el gasto corriente y de capital, especialmente en América Latina, y en menor grado y más recientemente en África y Asia Oriental, Meridional y Sudoriental (cuadro 5.3). Al mismo tiempo, muchos de ellos han podido reducir su déficit fiscal generando incluso, en algunos casos, un superávit. En América Latina, el gasto público total medio subió 5,3 puntos porcentuales del PIB y el gasto corriente total medio aumentó 4,9 puntos porcentuales entre principios de los noventa y finales de la década de 2000. En África, se incrementaron 3,8 y 1,5 puntos porcentuales respectivamente entre finales de los noventa y finales de la década de 2000⁶.

Una repercusión importante que los mayores ingresos fiscales pueden tener en la distribución de los ingresos es que favorecen los efectos redistributivos al reducir la carga fiscal para los grupos de renta baja. A corto plazo, la ampliación del espacio fiscal permite incrementar también el gasto público en infraestructura, mejorar el suministro de bienes públicos y ampliar los programas de transferencia de efectivo.

La inversión pública registró un aumento en África, América Latina y Asia Occidental, y al mismo tiempo la deuda pública y el pago de intereses se redujeron como porcentaje del PIB. La expansión de la inversión pública es un factor determinante para el cambio estructural y la creación de empleo, no solo por sus efectos directos sobre la demanda, sino también porque a menudo es necesaria para inducir, al mismo tiempo o después, una inversión privada en capital fijo.

5. Utilización del gasto público para influir en la distribución de los ingresos

La evolución positiva de las cuentas fiscales ha permitido también a los gobiernos influir en la distribución de los ingresos mediante una mejor

provisión de bienes públicos, como la educación. En América Latina, por ejemplo, el gasto público en educación aumentó del 4,1% al 5,2% del PIB entre 2000 y 2010⁷. Esa subida se acompañó de un incremento de la tasa de escolarización en la enseñanza secundaria, que ascendió del 72% al 86%, pasando además el número de años de estudio de la mano de obra de 7,4 a 8,2 años⁸.

Un espacio fiscal ampliado puede tener un efecto más inmediato en la distribución de los ingresos en la medida en que se utilice para incrementar las transferencias sociales. De hecho, paralelamente a la ampliación del espacio fiscal, muchas economías en desarrollo y en transición han acometido reformas en el ámbito de la protección social. En particular en el último decenio se ha producido un aumento considerable de la protección social en América Latina y algunos países de Asia Sudoriental.

Un análisis de las experiencias recientes indica que las transferencias sociales y la prestación de servicios sociales públicos pueden ser un instrumento muy útil para reducir la desigualdad de ingresos disponibles. La información detallada a nivel internacional sobre el gasto social a lo largo de los dos o tres últimos decenios es más bien escasa, pero los datos sobre el gasto público corriente apuntan a un posible aumento del gasto público destinado a reducir la desigualdad. En América Latina, en 7 de los 10 países sobre los que la CEPAL facilita información, el gasto público en subsidios y otras transferencias corrientes aumentó considerablemente, aunque en algunos casos a partir de niveles relativamente bajos. Los incrementos oscilaron entre el 50% y más del 200%. En la Argentina, por ejemplo, esos gastos pasaron de un promedio trienal del 8,2% del PIB en 1990-1992 al 14,8% en 2007-2009, y en la República Bolivariana de Venezuela aumentaron del 7% al 13,9% del PIB en ese mismo período.

Desde 2002, todo hace pensar que la generalización de la asistencia social destinada a grupos específicos mediante transferencias condicionadas o no condicionadas de efectivo ha afectado de forma considerable a la desigualdad de ingresos en América

Las experiencias recientes indican que las transferencias sociales y la prestación de servicios sociales públicos pueden ser un instrumento muy útil para reducir la desigualdad de ingresos disponibles.

Cuadro 5.3

GASTO FISCAL, DETERMINADAS REGIONES Y GRUPOS DE PAÍSES, 1991-2010				
<i>(Porcentaje del PIB a precios corrientes)</i>				
	1991–1995	1996–2000	2001–2005	2006–2010
Países desarrollados				
Gasto total	47,4	44,1	43,1	44,5
<i>de los cuales:</i>				
Gastos de capital	5,0	4,6	4,3	4,7
Gastos corrientes	42,5	39,6	38,8	39,7
<i>de los cuales:</i>				
Pago de intereses	5,2	3,9	2,7	2,3
África				
Gasto total	26,6	23,8	26,2	27,6
<i>de los cuales:</i>				
Gastos de capital	5,5	5,5	6,6	7,8
Gastos corrientes	21,1	18,3	19,6	19,8
<i>de los cuales:</i>				
Pago de intereses	2,7	2,4	2,5	1,7
América Latina				
Gasto total	24,5	26,6	27,7	29,8
<i>de los cuales:</i>				
Gastos de capital	5,2	5,3	4,6	5,7
Gastos corrientes	19,3	21,3	23,1	24,2
<i>de los cuales:</i>				
Pago de intereses	2,8	2,8	3,3	2,3
Asia Oriental, Meridional y Sudoriental				
Gasto total	22,0	20,7	21,5	22,1
<i>de los cuales:</i>				
Gastos de capital	5,7	5,1	4,8	4,8
Gastos corrientes	16,3	15,5	16,7	17,3
<i>de los cuales:</i>				
Pago de intereses	4,4	2,5	2,5	2,1
Asia Occidental				
Gasto total	37,7	33,6	32,0	30,0
<i>de los cuales:</i>				
Gastos de capital	4,9	5,0	5,7	6,5
Gastos corrientes	32,8	28,5	26,3	23,6
<i>de los cuales:</i>				
Pago de intereses	2,7	4,7	4,1	2,2
Economías en transición				
Gasto total	..	36,1	30,7	33,1
<i>de los cuales:</i>				
Gastos de capital	..	5,9	4,6	5,1
Gastos corrientes	..	30,2	26,1	28,1
<i>de los cuales:</i>				
Pago de intereses	..	1,9	1,1	0,6

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la *Statistics Database* de Eurostat; la base de datos OECD. *Stat Extracts*; la base de datos CEPALSTAT de la CEPAL; las bases de datos *World Economic Outlook* y *Government Finance Statistics* del FMI; y fuentes nacionales.

Nota: Los datos se refieren al promedio quinquenal de la observación media. El Asia Oriental, Meridional y Sudoriental comprende: China, Región Administrativa Especial de Hong Kong (China), Provincia china de Taiwán, India, Indonesia, Irán (República Islámica del), República de Corea, Malasia, Nepal, Filipinas, Singapur, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam. (Los datos correspondientes a China se refieren a los ingresos y gastos consignados en el presupuesto; no incluyen los fondos extrapresupuestarios ni de la seguridad social.) América Latina comprende: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Venezuela (República Bolivariana de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba (solo para los indicadores de ingresos), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. África no incluye: Botswana, Burkina Faso, Guinea Ecuatorial, Lesotho, Liberia, Madagascar, Mauritania, Mayotte, Santa Elena, Seychelles, Somalia, Sáhara Occidental y Zimbabue. Asia Occidental no incluye: Iraq, Jordania, el territorio palestino ocupado y Yemen. Las economías en transición no incluyen Montenegro.

Latina (Cornia, 2012). En las economías en transición, el gasto público total y el gasto corriente como porcentaje del PIB crecieron 2 puntos porcentuales o más entre 2001-2005 y 2006-2010. En Asia Oriental, Meridional y Sudoriental, si bien la proporción del gasto social de los Estados en el PIB experimentó un crecimiento menor, en términos absolutos aumentó significativamente. En cambio, en Asia Occidental, la proporción de ese gasto en el PIB retrocedió, aunque se mantuvo en niveles más elevados que en África y otras partes de Asia.

A continuación se exponen algunos ejemplos de programas de gasto social adoptados recientemente por las economías en desarrollo y en transición tras la ampliación de su espacio fiscal.

En América Latina, el fracaso de las reformas favorables al mercado acometidas con anterioridad propició una reorientación fundamental del enfoque de la política social (Huber, 2009). El nuevo enfoque consiste en ofrecer una protección social amplia contra riesgos importantes, mejorar el acceso de las personas necesitadas a transferencias sociales y suministrar más servicios y bienes públicos de la misma calidad para todas las categorías de la sociedad. Las prestaciones se basan en la nacionalidad y se conceden como derechos, con una mínima autoridad discrecional por parte de los organismos competentes, pero están también ligadas a las correspondientes obligaciones (Filgueira *et al.*, 2006). Este principio ha originado varias iniciativas nuevas, como la asignación universal por hijo en la Argentina, una renta universal de vejez en el Estado Plurinacional de Bolivia y las prestaciones por discapacidad, enfermedad y maternidad en el Brasil (OIT, 2010 y 2012).

Paralelamente, varios países han adoptado instrumentos fundamentales de política social para la reducción de la pobreza y la redistribución, como las transferencias condicionadas de efectivo⁹. Los gastos no contributivos en asistencia social en general, y las transferencias condicionadas de efectivo en particular, parecen haber sido bastante eficaces para proteger a los segmentos más pobres de la sociedad (Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006; Cornia 2012), haciendo que los efectos totales del sistema financiero público sean más progresivos. Existen también indicios de que la democratización y el abandono del clientelismo han mejorado la incidencia del

gasto social (Lopez-Calva y Lustig, 2010). Esos programas financiados con los impuestos resultan más apropiados para reducir las desigualdades que los mecanismos de seguro social, aunque las transferencias unitarias sean relativamente reducidas (Skoufias, Lindert y Shapiro, 2010; Goñi, López y Servén, 2011). Asimismo, en América Latina se ha conseguido una redistribución fiscal considerable mediante transferencias en especie, como la prestación de servicios de salud y educación gratuitos o a bajo costo.

En el África Subsahariana, solo unos pocos países, sobre todo en la parte oriental y meridional del continente, han ampliado sus programas de protección social hasta la fecha. La protección social en esa región difiere de otras regiones en desarrollo en cuanto a cobertura, calidad y nivel de la asistencia. Hasta finales de los años noventa, los mecanismos oficiales de protección social abarcaban, en promedio, a menos del 5% de la población activa (Palacios y Pallarés-Millares, 2000). Más recientemente, se han introducido dos tipos de programas de asistencia social. Uno de ellos, utilizado en algunos países de África Meridional, ofrece protección para la vejez; el otro se orienta a la lucha contra la pobreza extrema y se utiliza sobre todo en países de renta baja de África Central, Oriental y Occidental (Niño-Zarazúa *et al.*, 2012: 163-164).

En muchos países de África Meridional se han ampliado los programas de pensiones sociales no contributivas que solían estar dirigidos tan solo a determinados grupos de ancianos pobres para ofrecer una cobertura prácticamente universal, sin discriminación por motivos de origen étnico, y se financian en gran medida con los impuestos. En muchos países de África Meridional, los programas de pensiones sociales no contributivas que solían beneficiar a los ancianos pobres de determinados grupos étnicos se han ampliado como iniciativas nacionales que ya no se basan en la discriminación racial. Estos programas se sufragan en gran medida con los impuestos y las transferencias a los ancianos son prácticamente universales. En Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia, los planes de pensiones abarcan entre el 80% y el 100% de los ancianos, con un costo estimado de entre el 1% y el 3% del PIB (Barrientos, Niño-Zarazúa y Maitrot, 2010; Devereux, 2007; Niño-Zarazúa *et al.*, 2012). En África Meridional, la estructura de las familias ha potenciado la eficacia

de las transferencias de efectivo ya que las pensiones de vejez son, en la práctica, un ingreso para las familias pobres con ancianos. Ello se debe a que los hogares receptores suelen destinar ese ingreso a la escolarización de los niños, la mejora de la atención sanitaria y la reasignación de los recursos productivos dentro de la familia (Barrientos, 2008; Møller y Sotshangaye, 1996).

Varios de los nuevos programas de transferencias en África Central, Oriental y Occidental se financian sobre todo con la AOD. Y, en muchos casos, su diseño refleja la influencia de las organizaciones internacionales y la evolución de las prioridades de los donantes que tratan de reorientar su ayuda humanitaria y para situaciones de emergencia hacia la protección social¹⁰. Esos programas han beneficiado también a los países receptores ayudándoles a mejorar su espacio fiscal, lo cual es el resultado tanto del alivio de la deuda como del aumento de los ingresos públicos gracias a un crecimiento más rápido y la explotación de los recursos naturales en varios países. Estas experiencias recientes sugieren que incluso en los países pobres cabe la posibilidad desde el punto de vista político, fiscal y administrativo de llevar a cabo programas de protección social (Giovannetti y Sanfilippo, 2011). Sin embargo, también muestran que en los países con una base fiscal reducida, los aumentos de la AOD son fundamentales para la construcción institucional.

En Asia, las reformas de los sistemas de protección social varían mucho, lo que refleja la gran diversidad de factores históricos y de otra índole, como el nivel de desarrollo económico y la estructura de las distintas economías. Varios países en desarrollo de Asia, como Bangladesh, Camboya y el Pakistán y, más recientemente, Filipinas e Indonesia, han puesto en marcha programas de transferencias condicionadas de efectivo en los diez últimos años (ADB, 2012: 78). En la República de Corea, la expansión del sistema de asistencia social ha fortalecido la capacidad redistributiva de las políticas fiscales (Sung, 2009), y las mayores contribuciones proceden de los impuestos directos y las transferencias de dinero¹¹. Las políticas redistributivas en Tailandia se centran en las zonas rurales pobres¹², mientras que la reforma del sistema de protección social prevé las ayudas económicas a los ancianos pobres, la cobertura sanitaria universal y 15 años de enseñanza gratuita. En Malasia, los objetivos

sociales han formado tradicionalmente parte de la estrategia nacional de desarrollo y son un elemento importante de la Política Nacional de Desarrollo (1991-2000) y la Política de Visión Nacional (2001-2010) (Ragayah, 2011: 2)¹³. Además, la estrategia de desarrollo regional del país busca un crecimiento equilibrado entre las distintas regiones, regular la migración a las zonas urbanas y promover el desarrollo agrícola. En todos estos esfuerzos, las inversiones del Estado en infraestructura (transporte, agua y electricidad, salud y educación) revisten capital importancia. Sin embargo, en muchos países asiáticos en desarrollo la protección social suele tener una cobertura limitada. Además, la posibilidad de proteger a los pobres de las circunstancias adversas se ve coartada por la falta de recursos para la protección social (ADB, 2008).

En China, la transición de una economía planificada a una economía de mercado se ha acompañado de una reforma del sistema de seguridad social. Se han rediseñado los programas de seguro social relacionados con el empleo, en especial para los habitantes de las ciudades. En respuesta a la aparición de la pobreza urbana desde mediados de los años noventa, el Gobierno ha prestado especial atención a los programas de asistencia social condicionada al patrimonio como principal instrumento para luchar contra la pobreza y mantener la estabilidad social. Por ello, la cobertura del sistema de garantía de un nivel de vida mínimo se ha estado expandiendo desde finales de los noventa, en especial en las regiones costeras. Sin embargo, en las provincias occidentales y centrales, una proporción considerable de ciudadanos siguen sin cobertura debido a que las autoridades locales no disponen de fondos suficientes (Tang, Sha y Ren, 2003). Entretanto, existen algunas ayudas para la vivienda, la salud, la educación, el empleo y los servicios sociales, pero hay quien sostiene que deben institucionalizarse más (Leung, 2006). También se ha indicado que si se refuerzan las políticas sociales y las instituciones que protegen a los ciudadanos de los numerosos peligros derivados del rápido cambio estructural que ha estado experimentando China se podría conseguir que los beneficios del rápido crecimiento llegasen a una mayor parte de la población (Xiulan y Yuebin, 2010).

En la India, desde el comienzo de la planificación económica en 1951, existe una tradición arraigada de transferencias sociales tanto del

gobierno central como de las administraciones estatales a través de diversas medidas encaminadas a mejorar la seguridad socioeconómica¹⁴. Sin embargo, los programas de reducción de la pobreza administrados por el gobierno central han tenido poco éxito. Por ello, en los años ochenta se implantaron programas más flexibles a un nivel inferior de gobierno con un planteamiento más participativo y político. Desde principios de los años noventa, las autoridades centrales y estatales han puesto en marcha una serie de programas encaminados al fortalecimiento de la educación y la formación profesional¹⁵, pero sus efectos todavía no se han materializado plenamente. En consecuencia, hasta ahora no han impedido un aumento considerable de la desigualdad en los ingresos, especialmente en las zonas urbanas, desde el principio de los años noventa.

En varias economías en transición de Asia Central, los recientes programas de transferencias sociales no han resultado muy eficaces para atender las necesidades de los hogares pobres debido a la falta de cobertura y de fondos (Gassmann, 2011).

Las políticas de bienestar social que prevén un acceso universal a las ayudas del Estado, heredadas de la antigua Unión Soviética, significan muchas veces que los pocos fondos disponibles para las pensiones sociales se diluyen entre una amplia población. Además, en muchos países, los programas de transferencias no parecen estar bien concebidos. En Tayikistán, por ejemplo, solo el 43% de los hogares pobres reciben ayudas del Gobierno, mientras que el 33% de los hogares que no son pobres sí las reciben (Son, 2012). Es más, debido a la descentralización de los presupuestos, los municipios pobres, que son los más necesitados, tienden a recibir menos apoyo financiero. Por lo tanto, tal vez sea necesario conceder mayor prioridad al gasto en medidas de protección social como componente del presupuesto de los gobiernos centrales para asegurar una financiación sostenida y previsible (Gassmann, 2011). En los países más pobres de la región, las oportunidades para acometer reformas rápidas parecen más limitadas porque no se ha producido un aumento en los ingresos públicos. Así pues, esos países necesitan un mayor apoyo externo a tal efecto.

C. Recomendaciones de políticas

1. *Aprender de la experiencia*

Pese a que cada vez se tiene más conciencia de los problemas sociales que lleva aparejados el aumento de la desigualdad, el diseño de la política fiscal de numerosos países sigue basándose en la creencia de que, para obtener el máximo bienestar posible en una sociedad, es necesario minimizar la intervención del Estado no solo en la economía en general, sino también en los esfuerzos por lograr una distribución de los ingresos más equitativa. Sin embargo, las reformas fiscales favorables al mercado emprendidas en las tres últimas décadas sobre la base de esta opinión no alcanzaron su objetivo. Cuando los elementos redistributivos de los sistemas

tributarios se debilitaron, reforzando la tendencia hacia una mayor desigualdad, el aumento de la proporción del capital en el PIB no vino acompañado, como se esperaba, de un incremento de las inversiones en capital fijo.

Eso demuestra que atender principal o exclusivamente a la incidencia formal de los impuestos y otras cargas públicas (es decir, la reducción evidente de los ingresos de las personas que deben pagar más impuestos) conduce, las más de las veces, a un juicio erróneo sobre los efectos globales de las medidas fiscales. Esa opinión no tiene en cuenta los beneficios que se derivan para el conjunto de la economía de una distribución más equitativa de los ingresos y la riqueza resultantes de las medidas fiscales, tanto por

el lado de los ingresos como por el lado del gasto. En primer lugar, existe un provecho social para los contribuyentes, aunque puede no ser proporcional a la carga tributaria de cada grupo de ingresos. Ese provecho consiste en beneficios directos, en forma de servicios públicos generales y mejoras en la infraestructura, y en beneficios indirectos para todos, consistentes en una paz y una cohesión sociales mayores cuando los ingresos se invierten de modo que contribuyen a reducir la desigualdad y la pobreza, y a prevenir la corrupción y el delito.

En segundo lugar —y probablemente más importante— están los efectos del gasto presupuestario en la demanda agregada y los ingresos reales. Independientemente del modo en que se financie, el gasto público influye directamente en los ingresos. Los ingresos del Estado se revierten en la economía como gasto público que se añade a la demanda privada. Muchas veces se olvida que el efecto neto sobre la demanda de un aumento del tipo impositivo medio y, paralelamente, del gasto público total, es positivo, ya que algunos de los desembolsos fiscales adicionales se producen en detrimento del ahorro de los contribuyentes, mientras que el gasto de los ingresos fiscales favorecerá un aumento de la demanda agregada equivalente al total del rendimiento fiscal (Haavelmo, 1945).

El diseño de la política fiscal debería tener también en cuenta los efectos indirectos de la estructura fiscal en la demanda, puesto que influye en la pauta de ingresos netos disponibles en los distintos grupos de la sociedad. El consumo agregado y el incentivo para que las empresas privadas inviertan en capital fijo son mayores cuando unos determinados ingresos nacionales se distribuyen de manera más equitativa, porque los grupos de rentas más bajas destinan al consumo un mayor porcentaje de sus ingresos que los grupos de rentas más elevadas. Esto reviste especial importancia cuando el desempleo es elevado o va en aumento.

Por consiguiente, la redistribución por la vía fiscal podría redundar en beneficio del conjunto de la sociedad, especialmente cuando la desigualdad

es más acusada, como sucede en muchos países en desarrollo. La experiencia de los países desarrollados lo corrobora, puesto que en los tres primeros decenios de la posguerra las tasas de inversión no eran más bajas —sino que, de hecho, a menudo fueron más elevadas—, aun cuando los impuestos sobre los beneficios y las rentas más altas eran superiores a los vigentes tras las amplias reformas fiscales practicadas posteriormente. Existen razones de peso para pensar que la disposición de los empresarios a invertir en nueva capacidad productiva no depende principalmente de los beneficios netos en un momento dado, sino de sus expectativas con respecto a la demanda futura de los bienes y servicios resultantes de esa capacidad adicional. Esto

El margen para utilizar la progresividad fiscal y el gasto público con el fin de reducir la desigualdad y apoyar el crecimiento económico es mayor de lo que se supone.

reviste especial importancia cuando se examina el efecto general de un incremento del impuesto de sociedades. Si se utiliza el aumento de los ingresos fiscales para incrementar el gasto público, mejorarán las expectativas de las empresas respecto de una expansión de la demanda. Ese efecto sobre la demanda es independiente de si el gasto público adicional adop-

ta la forma de consumo público, inversión pública o transferencias sociales. Cuando el nivel de inversión en capital fijo se mantiene como consecuencia de una expectativa favorable de la demanda, los beneficios brutos aumentarán y en general también lo harán los beneficios netos, pese a la subida inicial de los impuestos. En el proceso, se crearán más ingresos y puestos de trabajo para el conjunto de la economía.

Sobre la base de estas consideraciones, el papel de las medidas fiscales como instrumento para estimular la actividad económica y mejorar al mismo tiempo la distribución de los ingresos puede contemplarse desde una perspectiva distinta. Efectivamente, es probable que el margen para utilizar los impuestos y el gasto público con el fin de reducir la desigualdad sin poner en peligro el crecimiento económico sea mucho mayor de lo que se supone. Si se gravan las rentas elevadas aplicando baremos progresivos no se elimina la ventaja absoluta de las personas más acaudaladas ni se suprime el incentivo para que los empresarios innoven y asciendan en la escala de los ingresos. Los impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones pueden considerarse incluso como un

medio para incentivar a la generación siguiente a emprender actividades económicas de manera que se maximicen los resultados para toda la sociedad en lugar de depender de las fortunas heredadas.

2. *Fiscalidad, distribución y crecimiento*

Como se muestra en el capítulo III, la proporción de los ingresos correspondientes a los percentiles más altos ha aumentado recientemente en varios países desarrollados. Ello significa que esos países tienen más posibilidades de expandir la recaudación fiscal del Estado o aliviar la carga tributaria de los grupos de rentas bajas o medias subiendo el tipo marginal máximo. Está claro que hay un límite superior y un límite inferior en cuanto al nivel de tributación. Los niveles inferiores están determinados por la necesidad de financiar un mínimo de inversiones y servicios públicos. Los límites superiores son difíciles de determinar debido al carácter endógeno de los ingresos fiscales (cuestión que se aborda en la subsección siguiente), así como a la incertidumbre sobre el eventual comportamiento económico de los contribuyentes ante los cambios en los tipos impositivos. Si esos tipos se fijan por encima de un determinado umbral que, no obstante, es imposible fijar con precisión, la reacción de los contribuyentes que deben asumir la mayor parte de la carga fiscal puede hacer que la base imponible mengüe junto con la actividad económica que determina esa base.

Ahora bien, incluso así, el margen para imponer tipos marginales más elevados a las rentas más altas o los beneficios de las sociedades probablemente sea mayor de lo que suele suponerse. Un estudio reciente ha revelado que los tipos máximos del impuesto sobre la renta vigentes en la mayoría de los países de la OCDE están muy por debajo de los tipos que permitirían maximizar la recaudación tributaria (Piketty, Saez y Stantcheva, 2011). Según ese estudio, los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta que maximizan la recaudación se sitúan entre el 57% y el 83%. El tipo consolidado más bajo se refiere a la tributación de las rentas más elevadas procedentes del trabajo “productivo”, mientras que el tipo consolidado más alto se refiere a la tributación de los ingresos más elevados procedentes tanto de actividades

de capacitación de rentas (es decir, el enriquecimiento personal resultante de captar una porción más grande de la producción existente en lugar de aumentarla) como del trabajo productivo. En cualquier caso, esas cifras contrastan claramente con la media real del tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta, que se situó en el 43% en los 18 países de la OCDE en el período 2004-2008. En dicho período, solo tres de esos países tenían un promedio de los tipos impositivos marginales máximos ligeramente por encima del límite inferior para esa horquilla (57%). En la medida en que los ingresos de los percentiles superiores proceden de actividades de captación de rentas, la repercusión de un aumento de los tipos marginales máximos del impuesto sobre la renta en el crecimiento económico puede resultar incluso beneficiosa porque desalentará el acaparamiento de rentas e incrementará los ingresos de otras personas.

Cabe señalar también que la política fiscal persigue objetivos múltiples. Desde el punto de vista del desarrollo, las medidas fiscales que apoyan directamente la inversión en capital fijo tienen un papel fundamental. Ahora bien, de lo que se trata en este caso no es de mantener el gravamen de los beneficios a un nivel mínimo; de hecho, la disminución progresiva de los tipos del impuesto de sociedades no ha propiciado un aumento de la formación bruta de capital fijo en los países desarrollados a partir de los años noventa (gráfico 5.3). Lo que se requiere es, más bien, una diferenciación de la fiscalidad de los beneficios en función de su origen y de la forma de utilizarlos. Por ejemplo, los beneficios de una actividad empresarial productiva pueden gravarse a un tipo inferior al aplicable a las rentas de actividades puramente financieras, sobre todo la especulación y las plusvalías obtenidas sin esfuerzo que no benefician al conjunto de la economía.

Esta circunstancia resulta especialmente preocupante habida cuenta de la inmensa expansión del sector financiero. La fiscalidad de las transacciones en los mercados de acciones, bonos, divisas y derivados, a nivel nacional o internacional, puede ayudar a controlar una mayor expansión de actividades especulativas desestabilizadoras que se llevan a cabo en detrimento de la inversión financiera real, además de tener una incidencia progresiva (véase también DAES, 2012).

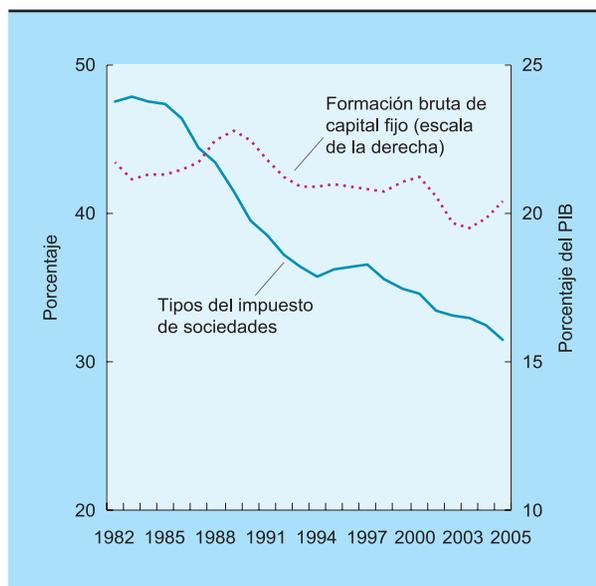
Análogamente, la fijación de un tipo impositivo más alto para las bonificaciones en el sector financiero que el aplicado a los ingresos salariales puede desincentivar la asunción de un riesgo excesivo¹⁶. En una economía financiarizada, puede que también sea interesante considerar, en muchos países, la tributación de las plusvalías —que siempre ha sido más baja que la fiscalidad de los ingresos procedentes de actividades productivas— y la diferenciación entre las variaciones a corto y a largo plazo en el valor de los activos financieros y los reales. Una vez más, la utilización se basa en la reducción de los incentivos para realizar inversiones especulativas a corto plazo y en el efecto de incrementar la incidencia progresiva del sistema tributario (Dodd, 2007; Toder y Banemann, 2012).

Además, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, los beneficios reinvertidos en el sector no financiero pueden gravarse con tipos más bajos que los beneficios distribuidos. También podría establecerse otra diferencia entre esferas específicas de actividad para crear incentivos que refuercen el nexo entre beneficios e inversiones a fin de influir en la dirección y la velocidad de los cambios estructurales (*TDR 1997*, caps. V y VI). En los países en desarrollo, la fijación de un tipo impositivo más alto para el consumo de artículos de lujo que el aplicado a los bienes de consumo masivo puede, además de tener una incidencia progresiva, ser también útil en este sentido.

Sin embargo, cabe señalar asimismo que un aumento de la progresividad del sistema tributario no siempre se traduce en unas finanzas públicas proporcionalmente más sólidas. Así sucede, por ejemplo, cuando la recaudación resultante de una mayor carga impositiva para los grupos de renta alta se canaliza de nuevo más o menos hacia los mismos grupos en forma de pago de intereses por bonos del Estado, que suelen ser adquiridos en gran parte por las categorías de la población con más recursos. Del mismo modo, un impuesto personal regresivo no necesariamente exacerba la desigualdad si la recaudación se invierte de tal modo que se consiga un efecto progresivo, por ejemplo, a través de transferencias sociales y la mejora de los servicios públicos. Por lo tanto, lo que importa es la progresividad del conjunto del sistema tributario en lo que respecta a la estructura tanto de los impuestos como del gasto público.

Gráfico 5.3

TIPOS DEL IMPUESTO DE SOCIEDADES Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN DETERMINADOS PAÍSES DESARROLLADOS, 1982-2005



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, basados en una versión actualizada de Devereux, Griffith y Klemm, 2002, disponible en: <http://www.ifs.org.uk/corptax/internationaltaxdata.zip>.

Nota: Los datos se refieren a la media de los siguientes países: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos.

3. El espacio fiscal de los países en desarrollo

Las consideraciones expuestas en la sección anterior son pertinentes tanto para los países desarrollados como para las economías de mercado emergentes y otros países en desarrollo, aun cuando existen diferencias notables en la estructura de sus finanzas públicas y en su capacidad administrativa para aumentar determinados tipos de ingresos públicos. Otra importante diferencia es que en la mayoría de los países en desarrollo el espacio fiscal recibe con más intensidad la influencia de factores internacionales que escapan a su control, como las oscilaciones en los precios de los productos básicos y los tipos de interés internacionales, así como la disponibilidad de financiación exterior en forma de corrientes de capital privado o de AOD. Por otro lado, el espacio

fiscal en países de renta baja y menos adelantados es más reducido por definición (debido al bajo nivel de ingresos nacionales).

Sin embargo, con estas limitaciones, el espacio fiscal viene determinado en gran medida de forma endógena. Una política fiscal proactiva influye en la situación macroeconómica y la base imponible total a través de su repercusión en los ingresos del sector privado (véase también el *TDR 2011*, cap. II). Si el consumo y la inversión privados son débiles, una política fiscal expansiva adecuada puede impulsar las expectativas de demanda y la disposición a invertir, ampliando así la base imponible. Ello dará también más margen a los gobiernos para obtener ingresos adicionales con los que financiar gastos que reduzcan la desigualdad o replantear la estructura de los impuestos entre los distintos grupos de ingresos. En cambio, un recorte general del gasto público, como hacen actualmente numerosos países desarrollados, y también algunos programas de ajuste en las economías en desarrollo y en transición, debido a su impacto negativo en la demanda agregada y en la base imponible, provocará una disminución de la recaudación fiscal y, por ende, dificultará la reducción del déficit.

La reforma de los regímenes de imposición directa con un diseño adecuado puede favorecer el logro simultáneo de los objetivos de reducir la desigualdad de ingresos y fomentar el crecimiento de la producción y la creación de empleo tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La escasa progresividad de los sistemas tributarios de las economías en desarrollo y en transición y las grandes diferencias entre regiones y países a este respecto indica que muchos de esos países disponen de un margen considerable para combatir eficazmente la desigualdad de ingresos mediante unos impuestos más progresivos. Naturalmente, ello requiere no solo un cambio de perspectiva por lo que se refiere al papel de la hacienda pública, sino también un nivel relativamente elevado de empleo formal y una capacidad administrativa adecuada. A ese respecto, la capacidad de los países en desarrollo

para conseguir unos determinados ingresos puede variar mucho según su nivel de desarrollo, el tamaño de su sector no estructurado y la composición de su PIB.

Por otro lado, existen varias fuentes potenciales de ingresos que podrían contribuir a una mayor igualdad y al mismo tiempo incrementar los ingresos públicos, incluso en los países de renta baja. Los impuestos sobre el patrimonio y las sucesiones son una de esas fuentes potenciales que podrían aprovechar muchos países en desarrollo a tales efectos, pues requieren menos capacidad administrativa, son más difíciles de eludir y tienen un efecto progresivo.

En los países en desarrollo ricos en recursos, los ingresos procedentes de la explotación de recursos naturales, y las ganancias derivadas del aumento de los precios internacionales de los productos básicos son otra fuente importante de ingresos públicos. Al apropiarse de una parte mayor de las rentas generadas por esos productos, los gobiernos pueden

La apropiación de una parte mayor de las rentas generadas por los productos básicos puede beneficiar a toda la población, y no solo a unos cuantos operadores nacionales y extranjeros.

asegurarse de que sus abundantes recursos naturales beneficien a toda la población, y no solo a unos cuantos operadores nacionales y extranjeros. Al parecer, muchos países tienen un margen considerable para incrementar la recaudación de regalías e impuestos, especialmente gravando a las empresas del sector del petróleo, el gas y la minería. Este aspecto es especialmente importante, pues el potencial

de ingresos que encierran los recursos naturales ha aumentado considerablemente en el último decenio, a causa de la subida de precios de los productos básicos y del descubrimiento de nuevas fuentes energéticas, sobre todo en África.

Cuando se espera que la mejora de la relación de intercambio debida a los precios de los productos básicos tenga carácter temporal, esa mejora no puede constituir un cimiento sólido para un aumento sostenido de los ingresos del Estado y, paralelamente, del gasto público. Sin embargo, aunque sean temporales, las rentas más elevadas o los beneficios excepcionales del sector primario

pueden servir para acelerar el aumento de la productividad y la creación de empleo en otros sectores de la economía. Para ello es preciso establecer impuestos especiales para los beneficios excepcionales y canalizarlos hacia inversiones productivas en otros ámbitos económicos. La acumulación de ingresos inestables de este tipo en fondos soberanos o bancos nacionales de desarrollo y el mayor uso de esos fondos a lo largo del tiempo para fines sociales específicos pueden prevenir nuevos incrementos de la desigualdad de ingresos. Los impuestos elevados para los beneficios excepcionales están especialmente justificados porque esos beneficios no son el resultado de una buena gestión empresarial sino de la evolución de los precios de los productos básicos a nivel internacional que escapan a la influencia del productor individual de esos productos.

Otra cuestión relacionada con las políticas fiscales de los países en desarrollo es el trato de las ETN y la IED, no solo en el sector minero sino también en los sectores de las manufacturas y los servicios.

Si bien las actividades de las ETN y las corrientes de IED pueden fortalecer la capacidad productiva de los países receptores, ese potencial no siempre se explota plenamente cuando las relaciones con los productores nacionales no son sólidas. Con todo, los países en desarrollo suelen tratar de atraer más IED ofreciendo a los inversores ventajas fiscales generosas y a veces excesivas. Aunque estas estrategias han servido a menudo para atraer la IED, merece la pena reconsiderarlas porque conceder ventajas fiscales importantes para captar esas inversiones en el sector manufacturero implica competir con otros países receptores potenciales que también otorgan ventajas. Esto puede ser problemático porque crea una espiral impositiva descendente que reduce el espacio fiscal de todos los países en cuestión, y las ventajas iniciales debidas a la fiscalidad tienden a erosionarse con el tiempo.

El fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones fiscales podría ser útil para evitar esa competencia tributaria y preservar al mismo tiempo tanto el espacio fiscal de los gobiernos de los

países que compiten por la localización de la producción como la ventaja relativa que puede obtenerse de la IED gracias a las diferencias en el costo de la mano de obra (véase también el capítulo VI más abajo). Los gobiernos de los países de origen de los inversores extranjeros podrían ayudar a evitar esa competencia tributaria gravando las transferencias de beneficios de la IED con tipos más altos que los beneficios internos y deduciendo de la carga fiscal los impuestos de sociedades ya pagados en el país receptor, que normalmente son mucho más bajos. Teniendo en cuenta las grandes diferencias en los costos laborales unitarios entre los países de origen y los países receptores, esas medidas podrían adoptarse de tal modo

que los beneficios obtenidos por los inversores extranjeros por producir en países en desarrollo seguirían superando con creces los que conseguirían si produjeran los mismos bienes en su propio país.

También se requiere una mayor cooperación fiscal internacional para reducir la evasión de impuestos. A tal efecto, el actual Comité de Expertos

sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas podría convertirse en un verdadero órgano intergubernamental. Un nuevo tratado basado en la *Convención modelo de las Naciones Unidas sobre la doble tributación entre países desarrollados y países en desarrollo: Actualización de 2011*¹⁷ respondería mejor a los intereses de los países en desarrollo que el basado en el modelo actual de la OCDE, ya que el primero concede más derechos fiscales a los países en desarrollo.

Convendría incrementar los ingresos públicos con medidas como las examinadas más arriba, aunque ello no bastaría para potenciar los efectos de la política fiscal en la distribución de los ingresos; gran parte de los resultados dependerá también del modo en que se invierta ese aumento de los ingresos, como se analiza en la siguiente sección.

En varios países de renta baja y menos adelantados, podría ser difícil o imposible aplicar rápidamente cualquiera de estas medidas para aumentar el espacio fiscal debido a su capacidad administrativa y recaudatoria limitada. En esos

El fortalecimiento de la cooperación internacional en cuestiones fiscales podría ser útil para evitar una espiral descendente en la competencia por la IED y reducir la evasión de impuestos.

casos, las instituciones financieras multilaterales y los donantes bilaterales deberían aportar recursos adicionales para el gasto social y el apoyo técnico y financiero oportuno a fin de reforzar esa capacidad.

4. Gasto público para reducir la desigualdad

La ayuda económica externa a los países de renta baja destinada al gasto social reviste suma importancia para reducir la desigualdad, ya que cuanto más bajo sea el nivel de ingresos de un país, menos margen tendrá para mejorar la redistribución mediante impuestos progresivos. En muchos países en desarrollo, probablemente sea más fácil aumentar la incidencia progresiva del presupuesto nacional mediante un gasto redistributivo selectivo, o bien con inversiones públicas que impulsen el crecimiento.

La inversión pública en infraestructura, salud y educación, así como la protección del medio ambiente, pueden crear condiciones favorables para una mayor productividad, la diversificación de la producción y un empleo formal digno en el resto de la economía. Lo mismo sucede con el ofrecimiento de incentivos fiscales y la mejora de los servicios públicos en el marco de políticas industriales encaminadas a diversificar las actividades económicas. En general, es posible que esas medidas no reduzcan directamente la desigualdad, pero podrían contribuir a un proceso dinámico de cambio estructural gracias al cual los instrumentos fiscales y las políticas de ingresos (examinadas en el capítulo VI del presente *Informe*) resultarían más eficaces.

Es posible reducir las desigualdades y fomentar un crecimiento más rápido gravando con impuestos a los ricos para mejorar la enseñanza pública. Sin embargo, la prestación de servicios públicos debe incluir asimismo a las clases medias para mejorar el nivel general de formación, lo que en última instancia contribuirá también a una distribución más

equitativa de los ingresos y a la ampliación de la base imponible en el futuro.

Asimismo, el aumento de las transferencias del Estado puede contribuir a reducir las actividades delictivas, atenuando así las tensiones sociales y la inestabilidad y estimulando aún más la inversión y el crecimiento. Se ha demostrado que existe una relación positiva entre las transferencias directas de fondos públicos y el crecimiento. Los planes de empleo público, como los puestos en marcha en los últimos años en varios países en desarrollo (*TDR 2010*, cap. V), pueden ser beneficiosos para la distribución de los ingresos de varias maneras. Primero, son una fuente de ingresos para los trabajadores que, sin ese trabajo, estarían desempleados y que no perciben ningún subsidio de desempleo. Segundo, contribuyen a establecer un límite salarial mínimo, análogo a los salarios mínimos a los que están sujetos los empleadores en el sector privado formal. Tercero, la demanda adicional de bienes y servicios que se genera de este modo puede contribuir a expandir los mercados e impulsar el incremento de la producción y la creación de empleo en otros sectores de la economía, lo que a su vez

Un impuesto progresivo sobre la renta, combinado con diversos tipos de transferencias de efectivo a los grupos de renta baja y un mayor acceso a la educación y la formación profesional, puede contribuir a corregir la desigualdad de ingresos...

contribuiría a ampliar la base imponible. Cuarto, pueden combinarse con proyectos para mejorar la infraestructura y prestar servicios públicos. Por último, esos planes pueden atraer a trabajadores del sector informal y proporcionarles formación profesional de modo que tengan más probabilidades de encontrar empleo más adelante en el sector formal. Existen datos que muestran que los planes de empleo del sector

público pueden propiciar un crecimiento más rápido y ejecutarse satisfactoriamente incluso en los países de renta baja con escasa capacidad administrativa (Weeks, 2010).

La capacidad de los países para poner en marcha programas de seguridad social, como los fondos de pensiones para la vejez y los subsidios de desempleo, depende también en gran medida de su nivel de desarrollo. Por otro lado, la existencia de ese tipo de instituciones y el tamaño de la población abarcada pueden influir positivamente en el

proceso de cambio estructural, el desarrollo y, en el caso de los programas de seguro de desempleo, la estabilidad macroeconómica. Del mismo modo que otras medidas fiscales, pueden motivar también a los trabajadores autónomos y del sector informal para que se trasladen al sector formal, aunque los salarios no sean más altos. En cuanto a los grupos de renta más baja en los países en desarrollo, las transferencias sociales de este tipo deben financiarse con los ingresos públicos generales para lograr los efectos distributivos deseados y la cobertura más amplia posible. Por lo que se refiere a los grupos de renta media y baja, la seguridad social puede basarse en contribuciones individuales específicas que determinen las prestaciones a las que tiene derecho cada persona. Incluso si los programas llevan incorporado un elemento progresivo, el establecimiento de un vínculo entre contribuciones y prestaciones motivaría más a la población para contribuir a la base fiscal (Huber, 2009). Las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales pueden apoyar la creación de esos programas mediante la asignación de AOD.

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

el sector formal a trabajadores y pequeños emprendedores. De ese modo, entrarían a formar parte de una dinámica socioeconómica basada en diversas instituciones, como las instituciones sociales y laborales. Análogamente, cuando los gobiernos obtienen rentas y beneficios excepcionales de la exportación de productos básicos en divisas, pueden destinar esos recursos a las instituciones financieras públicas

nacionales que conceden préstamos en divisas a los inversores en otros sectores para la adquisición de bienes de capital y tecnología en el extranjero.

En conclusión, un impuesto progresivo sobre la renta, combinado con diversos tipos de transferencias de efectivo a los grupos de renta baja y un

mayor acceso a la educación y la formación profesional puede contribuir a corregir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Al mismo tiempo, esas medidas pueden sostener la demanda interna e impulsar el crecimiento y la creación de empleo en el conjunto de la economía. Sin embargo, las posibilidades de lograr una mayor igualdad en la distribución de los ingresos de las personas físicas por estos medios tienen ciertos límites. Un enfoque integral de las políticas necesarias para revertir la tendencia hacia una mayor desigualdad requerirá una reorientación más amplia de la política económica que tenga en cuenta las dinámicas entre la inversión productiva, el crecimiento y la distribución de los ingresos, que se ven influidas también por las políticas laborales y macroeconómicas. Estos aspectos se tratan en el capítulo siguiente. ■

... Al mismo tiempo, esas medidas pueden sostener la demanda interna e impulsar el crecimiento y la creación de empleo en el conjunto de la economía.

Notas

- 1 Las estimaciones econométricas confirman esta interpretación de los gráficos. En lo que concierne al gráfico 5.2 A, la regresión de la tasa de crecimiento real del PIB *per capita* a lo largo de todo el período con respecto a la modificación del tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta utilizando errores típicos robustos da un coeficiente no significativo con un umbral del 10% (valor de $p = 0,126$) y un R2 muy bajo ($R2 = 0,07$). En cuanto al gráfico 5.2 B, la regresión del cambio en la proporción del ingreso correspondiente al 1% de las personas con mayores ingresos con respecto al tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta utilizando errores típicos robustos da un coeficiente muy significativo (valor de $p = 0,001$) y un R2 mucho más elevado ($R2 = 0,50$).
- 2 Un análisis del sistema de recaudación de ingresos públicos en los Estados Unidos hasta los años treinta revela que, en aquella época, el Gobierno dependía básicamente de los derechos de aduana, de un impuesto selectivo al consumo y, en última instancia, del impuesto de sociedades para obtener ingresos. Además, hace un siglo los ingresos fiscales de los Estados Unidos, como proporción del PIB, eran mucho menores que en la actualidad (Hinrichs, 1966).
- 3 Para un análisis más detenido de esta cuestión, véanse Reddy y Vandemoortele, 1996; Devarajan y Reinikka, 2004; y Dupas, 2011.
- 4 En América Latina, se ha calculado que la ampliación del espacio fiscal después de 2002 era imputable en gran medida al aumento de los precios de los productos básicos. Los ingresos procedentes de los impuestos, los beneficios y las regalías relacionados con los productos básicos representaron hasta el 50% del aumento total de los ingresos fiscales como porcentaje del PIB en algunos países. La otra gran contribución al crecimiento de los ingresos guarda relación con un mayor interés en la fiscalidad progresiva (Cornia, Gómez-Sabaini y Martorano, 2011).
- 5 Sin embargo, existen bastantes indicios de que los habitantes de muchas localidades de países en desarrollo contribuyen de manera considerable a la construcción y el mantenimiento de bienes públicos locales al margen del sistema tributario oficial, por lo que esas contribuciones no quedan registradas (por ejemplo, Ostrom, 1991). Los ciudadanos participan en proyectos de bienestar social aportando dinero y mano de obra, a veces utilizando mecanismos complejos para determinar el importe que debe abonar cada familia y las sanciones aplicables a los beneficiarios oportunistas (Olken y Singhal, 2011). Habida cuenta de la naturaleza de esos mecanismos, es probable que las contribuciones sean bastante progresivas. Para más información sobre esos mecanismos informales en los países en desarrollo, véase Schneider y Enste, 2000.
- 6 Debido a la gran variación en la composición de los países de África entre 1991-1995 y 2006-2010, los cálculos se realizaron para los períodos de 1996-2000 y 2006-2010 a fin de evitar cálculos erróneos de resultados de cambios en la composición de la muestra.
- 7 Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Institute for Statistics* de la UNESCO y la base de datos *World Development Indicators* del Banco Mundial.
- 8 Los datos relativos a la matrícula en la enseñanza secundaria y el número de años de estudio proceden, respectivamente, de la base de datos *Institute for Statistics* de la UNESCO, y de la CEPAL, 2011.
- 9 Las transferencias condicionadas de efectivo, que consisten en pequeñas ayudas en metálico a familias pobres, están supeditadas a un comportamiento determinado, como asistir a clase con regularidad y realizar controles médicos a los niños de una determinada edad. Se utilizan ampliamente para hacer frente a la dificultad de mantener a los niños pobres en la escuela y fomentar un mayor acceso a la atención de salud. Las transferencias condicionadas

- de efectivo, que se utilizaron por primera vez en el Brasil y México, se han convertido en un instrumento cada vez más popular para combatir la pobreza y ya existen programas de ese tipo en más de 30 países (Fiszbein, Schady y Ferreira, 2009; Fried 2012; OIT, 2012).
- 10 Entre los nuevos programas de transferencia social figuran los siguientes: el sistema de ayudas económicas en efectivo iniciado en 2003 en Zambia; el programa de ayuda a niños huérfanos y vulnerables iniciado en 2004 en Kenya; el programa de redes de seguridad productivas iniciado en 2005 en Etiopía; el programa de medios de subsistencia para superar la pobreza iniciado en 2008 en Ghana; y la reciente reactivación del programa de subsidios de alimentos en Mozambique y el Programa Mchinji (transferencias sociales) en beneficio de las familias sumamente pobres y con dificultades para encontrar empleo en Malawi. En otros países de África Occidental, Central y Oriental se están llevando también a cabo programas piloto a menor escala, pero todavía están en una fase experimental (ODI y UNICEF, 2009).
 - 11 El Gobierno respondió a la crisis de Asia reforzando el sistema de protección, que se basaba en “cinco programas de seguridad social (seguro contra accidentes laborales, seguro médico nacional, programa nacional de pensiones, programa de seguro de desempleo y seguro de atención médica de larga duración), un programa de asistencia social (garantía de medios de subsistencia mínimos), así como programas públicos de pensiones para algunos grupos específicos” (Kwon, Dong y Moon, 2010: 8). Además, el mecanismo que garantiza unos medios de subsistencia mínimos beneficia a los pobres siempre y cuando reciban formación, participen en proyectos de obras públicas o presten servicios a la comunidad (Kwon, 2005).
 - 12 Las medidas incluían una suspensión durante tres años de la deuda de los pequeños agricultores, que se concedió a 1,9 millones de familias entre abril de 2001 y marzo de 2004 (Trakarnvanich, 2010), y la introducción de programas de microcrédito a través de un fondo rotatorio para las zonas urbanas y rurales de Tailandia (Boonperm, Haughton and Khandker, 2009). En 2005 se inició un proyecto similar a nivel local para ayudar a los municipios a resolver los problemas de la comunidad. A fin de reducir la migración a las ciudades y favorecer la generación de ingresos a nivel local, el Gobierno introdujo también el programa “One Tambon-One Product” (un subdistrito, un producto) en 2001, que ofrece asesoramiento y asistencia técnica a la población acerca de la venta de los productos de fabricación casera. Por último, en 2005 el Gobierno puso en marcha el Programa de Sociedades Instrumentales, centrado en la creación de empresas estatales para apoyar las actividades agrícolas mediante el suministro de insumos.
 - 13 Para alcanzar esos objetivos, el Gobierno apoyó la creación de una clase media malaya fomentando la adquisición de activos por ciudadanos de etnia malaya y su acceso a empleos bien remunerados, promoviendo la formación financiera y administrativa para las empresas dirigidas por estos, estableciendo cuotas de matriculación en la enseñanza terciaria y respaldando las actividades de las familias más pobres.
 - 14 Véase Prabhu (2001) para un análisis pormenorizado del concepto de seguridad socioeconómica y cómo se ha traducido en la práctica en el contexto de la India.
 - 15 Incluyen el Dhanalakshmi o programa de transferencias condicionadas de efectivo en favor de las niñas, iniciado en 2008; el Janani Suraksha Yojana iniciado en 2005, cuyo propósito es reducir la mortalidad materna y neonatal promoviendo los partos en centros de salud; el Balika Samridhi Yojana iniciado en 1997, cuyo fin es crear un entorno propicio para el nacimiento de niñas y favorecer su desarrollo para que se conviertan en mujeres sanas con un buen nivel de formación; el Programa Nacional de Educación Básica Femenina, en el marco del Sarva Shiksha Abhiyan, iniciado en 2003; el Programa Kasturba Gandhi Balika Vidyalay, emprendido en 2004, que trata de frenar la tasa de deserción escolar de niñas en la enseñanza secundaria y procurar que sigan escolarizadas hasta los 18 años. Para más información sobre los numerosos programas a nivel estatal, véase Prabhu (2009).
 - 16 Esto puede complementar la reglamentación de las estructuras de la remuneración en el sector financiero, pero también en el sector empresarial no financiero de manera más general.
 - 17 Véase: http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf.

Bibliografía

- Aiyagari SR (1995). Optimal capital income taxation with incomplete markets, borrowing constraints, and constant discounting. *Journal of Political Economy*, 103(6): 1158–1175.
- ADB (2008). *Social Protection Index for Committed Poverty Reduction*. Mandaluyong City, the Philippines.
- ADB (2012). *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*. Mandaluyong City, the Philippines.
- Bakija J, Cole A and Heim BT (2012). Jobs and income growth of top earners and the causes of changing income inequality: Evidence from U.S. tax return data. Working paper, Williams College, Williamstown, MA. Available at: <http://web.williams.edu/Economics/wp/BakijaColeHeimJobsIncomeGrowthTopEarners.pdf>.
- Barrientos A (2008). Cash transfers for older people reduce poverty and inequality. In: Bebbington AJ, Dani AA, De Haan A, and Walton M, eds. *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*. Washington, DC, World Bank: 169–192.
- Barrientos A, Niño-Zarazúa M and Maitrot M (2010). *Social Assistance in Developing Countries Database* (version 5.0). Manchester, Chronic Poverty Research Centre.
- Besley T and Kanbur R (1990). The principles of targeting. Policy Research Working Paper Series 385, World Bank, Washington, DC.
- Bird RM and Zolt EM (2005). Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries. International Center for Public Policy Working Paper Series, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta, GA.
- Boonperm J, Houghton JH and Khandker SR (2009). Does the Village Fund matter in Thailand? Policy Research Working Paper Series 5011, World Bank, Washington, DC.
- Cornia GA (2012). Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990–2011. UNU-WIDER Working Paper No. 2012/09, United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
- Cornia GA, Gómez-Sabaini JC and Martorano B (2011). A new fiscal pact, tax policy changes and income inequality: Latin America during the last decade. UNU-WIDER Working Paper No. 2011/70, UNU-WIDER, Helsinki.
- Chu KY, Davoodi H and Gupta S (2000). Income distribution and tax, and government social spending policies in developing countries. UNU-WIDER Working Papers No. 214, UNU-WIDER, Helsinki.
- Devarajan S and Reinikka R (2004). Making services work for poor people. *Journal of African Economies*, 13(1): 142–166.
- Devereux S (2007). Social pensions in Southern Africa in the twentieth century. *Journal of Southern African Studies*, 33(3): 539–560.
- Devereux MP, Griffith R and Klemm A (2002). Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic Policy*, 17(35): 451–495.
- Dodd R (2007). Tax breaks for billionaires: Loophole for hedge fund managers costs billions in tax revenue. Washington, DC, Economic Policy Institute. Available at: <http://www.epi.org/publication/pm120/>.
- Dupas P (2011). Global health systems: Pricing and user fees. Stanford Working Paper, prepared for the *Elsevier Encyclopedia of Health Economics*.
- ECLAC (2010). *Social Panorama of Latin America 2010*. Santiago, Chile.
- ECLAC (2011). *Social Panorama of Latin America 2011*. Santiago, Chile.
- Engel EMRA, Galetovic A and Raddatz CE (1999). Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetic. *Journal of Development Economics*, 59(1): 155–192.
- Filgueira F, Molina CG, Papadópulos J and Tobar F (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida. In: Molina CG, ed. *Universalismo básico. Una nueva*

- política social para América Latina*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Fiszbein A, Schady NR and Ferreira FHG (2009). Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty. Washington, DC, World Bank. Available at: <http://www.worldbank.org/icebox/ingenta.com/content/wb/bk17352>.
- Fried BJ (2012). Distributive politics and conditional cash transfers: The case of Brazil's Bolsa Família. *World Development*, 40(5):1042–1053.
- Gassmann F (2011). Protecting vulnerable families in Central Asia: Poverty, vulnerability and the impact of the economic crisis. Innocenti Working Paper No. 2011-05, UNICEF Regional Office for CEE/CIS, Geneva, and UNICEF Innocenti Research Centre, Florence.
- Gelbach JB and Pritchett LH (1995). Does more for the poor mean less for the poor? The politics of tagging. Policy Research Working Paper Series 1523, World Bank, Washington, DC.
- Gemmell N and Morrissey O (2003). Tax structure and the incidence on the poor in developing countries. Research Paper No. 03/18, University of Nottingham, Centre for Research in Economic Development and International Trade, Nottingham.
- Gemmell N and Morrissey O (2005). Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: How little we know. *Development Policy Review*, 23(2): 131–144.
- Giovannetti G and Sanfilippo M (2011). Social protection in sub-Saharan Africa: Learning from experiences. *VoxEU*. Available at: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6041>.
- Goñi E, López HJ and Servén L (2011). Fiscal redistribution and income inequality in Latin America. *World Development*, 39(9): 1558–1569.
- Gordon RH (2010). Public Finance and economic development: Reflections based on experience in China. *Journal of Globalization and Development*, 1(1): Art. 7. Available at: <http://www.degruyter.com/view/j/jgd.2010.1.1/jgd.2010.1.1.1024/jgd.2010.1.1.1024.xml>.
- Haavelmo T (1945). Multiplier effects of a balanced budget. *Econometrica*, 13: 311–318.
- Heady C (2001). Taxation policy in low-income countries. WIDER Discussion Paper WDP 2001/81, UNU-WIDER, Helsinki.
- Hinrichs HH (1966). *A General Theory of Tax Structure: Change During Economic Development*. Cambridge, MA, Harvard Law School International Tax Program.
- Huber E (2009). Including the middle classes? Latin American Social Policies after the Washington Consensus. In: Kremer M, van Lieshout P and Went R eds. *Doing Good or Doing Better: Development Policies in a Globalizing World*. Amsterdam, Amsterdam University Press: 137–155.
- Hungerford TL (2011). Changes in the distribution of income among tax filers between 1996 and 2006: The role of labor income, capital income, and tax policy. Washington, DC, Congressional Research Service.
- ILO (2010). Extending social security to all: A guide through challenges and options. Geneva.
- ILO (2012). Social protection floors for social justice and a fair globalization. Report IV (1), International Labour Conference, 101st Session, 2012. Geneva, ILO Publications.
- Jomo KS (2012). Transfer pricing is a financing for development issue. Friedrich-Ebert-Stiftung. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/08938.pdf>.
- Khattry B and Mohan Rao M (2002). Fiscal faux pas? An analysis of the revenue implications of trade liberalization. *World Development*, 30(8): 1431–1444.
- Koskela E and Vilmunen J (1996). Tax Progression is good for employment in popular models of trade union behavior. *Labour Economics*, 3(1): 65–80.
- Kwon H (2005). Transforming the developmental welfare state in East Asia. *Development and Change*, 36(3): 477–497.
- Kwon H, Dong G and Moon H (2010). The future challenges of the developmental welfare State: The case of Korea. Paper presented at the conference on Social Policy in Times of Change of the Social Policy Association at University of Lincoln, 5–7 July.
- Leung JCB (2006). The emergence of social assistance in China. *International Journal of Social Welfare*, 15(3): 188–198.
- Lindert K, Skoufias E and Shapiro J (2006). Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean. SP Discussion Paper No. 0605. Washington, DC, World Bank.
- Lopez-Calva LF and Lustig N (2010). Explaining the decline in inequality in Latin America: Technological change, educational upgrading and democracy. In: Lopez-Calva LF and Lustig N, eds. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC, Brookings Institution Press and UNDP.
- Martorano B (2012). The impact of Uruguay's 2007 tax reform on equity and efficiency. Working Paper No. 06/2012, University of Florence, Florence.
- McLure CE (1984). The evolution of tax advice and the taxation of capital income in the USA. *Government and Policy*, 2(3): 251–269.
- Mesa-Lago C (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 84, December: 59–82.
- Mkandawire T (2007). Targeting and universalism in poverty reduction. In: Ocampo JA, Jomo KS and Sarbuland K, eds. *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*.

- Hyderabad, London and Penang, Orient Longmans, Zed Books and Third World Network: 305–333.
- Møller V and Sotshangaye A (1996). My family eats this money too: Pension sharing and self-respect among Zulu grandmothers. *Southern African Journal of Gerontology*, 5(2): 9–19.
- Musgrave RA (1959). *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill.
- Musgrave RA (1990). Comments. In: Slemrod J, ed. *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986*. Cambridge, MA, MIT Press: 315–321.
- Musgrave RA and Thin T (1948). Income tax progression: 1929–1948. *Journal of Political Economy*, 56(6): 498–514.
- Narayan D, Chambers R, Shah MK and Petesch P (2000). *Voices of the Poor: Crying out for Change* (Conference edition). Washington, DC, Poverty Group, World Bank, June.
- Niño-Zarazúa M, Barrientos A, Hickey S and Hulme D (2012). Social protection in sub-Saharan Africa: Getting the politics right. *World Development*, 40(1): 163–176.
- ODI and UNICEF (2009). Strengthening social protection for children: West and Central Africa. Regional Thematic Report 1. Dakar, UNICEF West and Central Africa Regional Office and London, Overseas Development Institute. Available at: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4573.pdf>.
- OECD (1989). *Economies in Transition: Structural Adjustments in OECD Countries*. Paris, OECD Publications.
- OECD (2011). *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*. Paris, OECD Publications.
- Olken BA and Singhal M (2011). Informal taxation. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4): 1–28.
- Ostrom E (1991). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Palacios R and Pallarés-Millares M (2000). International patterns of pension provision. World Bank Social Protection Discussion Paper Series no. 9. Washington, DC, World Bank.
- Piketty T (2010). Commentary on ‘Taxation of Wealth and Wealth Transfers’ by Boadway R, Chamberlain E and Emmerson C. In: Institute for Fiscal Studies, eds. *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*. Oxford, Oxford University Press: 825–831.
- Piketty T and Saez E (2007). How progressive is the U.S. federal tax system? A historical and international perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1): 3–24.
- Piketty T, Saez E and Stantcheva S (2011). Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. NBER Working Paper No. 17616, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Pissarides CA (1998). The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure. *European Economic Review*, 42(1): 155–183.
- Prabhu KS (2001). Socio-economic security in the context of pervasive poverty: A case study of India. SES Discussion Paper, International Labour Office, Geneva.
- Prabhu KS (2009). Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India. Discussion Paper No. 1, UNDP, New Delhi. Available at: http://www.undp.org.in/content/cct/CCT_DP.pdf.
- Ragayah HMZ (2011). Malaysia’s new economic model: An assessment of its strategies for inclusive growth. Paper presented at the Asian regional workshop on Social Inclusiveness in Asia’s Emerging Middle Income Countries, in Jakarta, organized by the Asian Development Bank, the International Labour Organization Regional Office for Asia and the Pacific, and the International Poverty Reduction Center in China, 13 September.
- Reddy S and Vandemoortele J (1996). User financing of basic social services: A review of theoretical arguments and empirical evidence. UNICEF Staff Working Paper Series, UNICEF, New York.
- Rodrik D (2006). Goodbye Washington Consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank’s ‘Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform’. *Journal of Economic Literature*, 44(4): 973–987.
- Sáinz P and Calcagno A (1992). En busca de otra modalidad de desarrollo. *Revista de la Cepal*, no. 48. Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, December.
- Sandford C (1993). *Successful Tax Reform: Lessons from an Analysis of Tax Reform in Six Countries*. Bath, Fiscal Publications.
- Schneider F and Enste D (2000). Shadow economies: Size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature*, 38(1): 77–114.
- Skoufias E, Lindert K and Shapiro J (2010). Globalization and the role of public transfers in redistributing income in Latin America and the Caribbean. *World Development*, 38(6): 895–907.
- Son HH (2012). Evaluating social protection programs in Tajikistan. *Journal of Asian Economics*, 23(2): 179–188.
- Steinmo S (2003). The evolution of policy ideas: Tax policy in the 20th century. *British Journal of Politics and International Relations*, 5(2): 206–236.
- Sung MJ (2009). The effects of taxes and benefits on income distribution and poverty rates in Korea. Paper for presentation at the 65th Annual Congress of IIPF at Cape Town, 13–16 August.
- Tang J, Sha L and Ren ZX (2003). *Report on Poverty and Anti-poverty in Urban*. China, Beijing, Huaxia Press.
- Tanzi V (1987). The response of other industrial countries to the U.S. Tax Reform Act. *National Tax Journal*, 40(3): 339–355.

- Tax Justice Network (2011). The cost of tax abuse – A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Available at: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- Toder E and Baneman D (2012). Distributional effects of individual income tax expenditures: an update. Urban-Brookings Tax Policy Center.
- Trakarnvanich B (2010). Performance based budgeting system: A study of poverty reduction policy implementation in Thailand. PhD thesis, National Institute of Development Administration, School of Public Administration. Bangkok.
- UNCTAD (2002). *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?* United Nations publication, Sales No. E.02.II.D.18, New York and Geneva.
- UNCTAD (2008). *Economic Development in Africa: Debt Sustainability: Oasis or Mirage?* United Nations publication, Sales No. E.04.II.D.37, 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 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, Sales No. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, Sales No. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, Sales No. E. 09.II.D.16, 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 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, Sales No. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UN/DESA (2008). *World Economic and Social Survey 2008 – Overcoming Social Insecurity*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.C.1, New York.
- UN/DESA (2012). *World Economic and Social Survey 2012 – In Search of New Development Finance*. United Nations publication, Sales No. E.12.II.C.1, New York.
- Webb S and Shariff K (1992). Designing and implementing adjustment programs. In: Corbo V, Fischer S and Webb S, eds. *Adjustment Lending Revisited: Policies to Restore Growth*. Washington, DC, World Bank: 69–92.
- Weeks J (2010). Active macro policy for accelerating achievement of the MDG targets. New York, UNDP, September.
- World Bank (1991). *Lessons of Tax Reform*. Washington, DC, World Bank.
- Xiulan Z and Yuebin X (2010). From social insurance to social assistance: Process and development in China's urban social welfare policy. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 20(1): 41–51.

Capítulo VI**RECONSIDERACIÓN DE LA ECONOMÍA
Y LA POLÍTICA DE LA DESIGUALDAD****A. Introducción**

A menudo se cree que la eficiencia de los mercados en una economía cada vez más globalizada requiere un aumento de la desigualdad entre las rentas del capital y del trabajo y una mayor dispersión de los ingresos personales. En el presente capítulo se argumenta que esa creencia es errónea.

En el capítulo IV del presente *Informe* se ha examinado la forma en que la globalización, el cambio tecnológico y la interacción entre estos dos factores han ejercido presión sobre la distribución de los ingresos. En este capítulo se argumenta que la aparente influencia de estas fuerzas en las desigualdades existentes en muchos países debe entenderse en el contexto de las políticas macroeconómicas y laborales que han hecho que el desempleo aumente y se mantenga elevado. Se sugiere que no tiene por qué ser inevitable que la globalización y el progreso tecnológico vayan acompañados de un cambio en la distribución de los ingresos que favorezca a los ricos y prive a los pobres de los medios de elevar su nivel de vida. El aumento de las desigualdades observado en muchos

países podría haberse mitigado, cuando no impedido, con políticas macroeconómicas y laborales más apropiadas que no afectaran negativamente a su comercio internacional y su progreso tecnológico.

Una doctrina en particular, que no refleja la realidad económica, ha dominado las percepciones a lo largo de los últimos decenios. Considera que el aumento de las desigualdades es el resultado "normal" de la globalización y del uso de más capital y tecnologías avanzadas en el proceso de producción. En este capítulo se cuestiona esta opinión y se sugiere que la adopción de políticas económicas y el fortalecimiento de las instituciones sobre la base de un concepto diferente del modo en que una economía de mercado evoluciona a lo largo del tiempo podrían dar lugar a una forma más equitativa y eficaz de desarrollo económico y cambio estructural.

La enorme influencia de la teoría económica mayoritaria en las ideas de una mayoría de economistas y planificadores de políticas sobre el

Las medidas que se están proponiendo y aplicando en varios países en respuesta a la crisis tienden a aumentar aún más las desigualdades.

crecimiento y el desarrollo se refleja en muchos países en el actual debate público sobre política económica. La opinión pública y muchos responsables políticos están cada vez más preocupados por la tendencia al alza de las desigualdades en un gran número de países desarrollados y en desarrollo. Pero, al mismo tiempo, las medidas que se están proponiendo y aplicando en varios países para superar la crisis económica actual tienden a aumentar aún más esas desigualdades. La creciente disparidad de los ingresos, el elevado desempleo en muchos países y las perturbaciones y crisis cada vez más frecuentes en los últimos 35 años plantean serias dudas sobre la validez de los fundamentos teóricos de las políticas macroeconómicas y laborales aplicadas tradicionalmente en muchos países. De hecho, la constatación de que no ha sido posible reducir el desempleo con un aumento de la disparidad de los ingresos obliga a cambiar la orientación fundamental de las políticas.

El aumento del desempleo a causa del lento crecimiento de una economía incide doblemente en la desigualdad. En primer lugar, incide directamente en la desigualdad al reducir —o no— los ingresos de los desempleados respecto de los que podrían percibir si trabajaran. En segundo lugar, las tasas de desempleo elevadas y persistentes tienden a debilitar el poder de negociación de los trabajadores, ejerciendo así una presión a la baja sobre los salarios reales.

En el presente capítulo se examina la desigualdad desde el punto de vista de la distribución tanto funcional como personal de los ingresos. En la sección B se analiza la relación entre el aumento del desempleo y la disminución de la parte proporcional de los salarios en el PIB. Se muestra que es un error aplicar el simple modelo neoclásico de la oferta y la demanda en el que se basan los llamamientos generalizados en favor de una mayor flexibilidad de los salarios en el mercado de trabajo. Ese modelo no tiene en cuenta los efectos negativos que tendría en la demanda interna un ajuste a la baja del nivel de los salarios en respuesta a los primeros problemas de la demanda. Las políticas basadas en este modelo provocan más desigualdad debido a la disminución

de la proporción de los salarios, y no generan más empleo ni impiden que aumente el desempleo. Más bien, tienden a empeorar aún más la situación de desempleo al reducir la demanda de los consumidores y los incentivos a la inversión en capital fijo. Por otra parte, la introducción de ajustes periódicos en los salarios nominales medios en función del crecimiento medio de la productividad impediría que disminuyera la parte proporcional de los salarios y generaría al mismo tiempo más demanda interna, que haría aumentar la producción y la creación de nuevos puestos de trabajo.

En la sección C del capítulo se cuestiona la proposición de que la mayor flexibilidad de los salarios a nivel empresarial o sectorial (es decir, la mayor diferenciación entre los salarios correspondientes a ocupaciones similares en las empresas o los sectores)

contribuye a reducir el llamado desempleo estructural. Se argumenta que, en una economía dinámica y eficiente, no es la flexibilidad de los salarios, sino la flexibilidad de los beneficios —tanto a nivel general como en las empresas— la que ayuda a absorber los impactos negativos y acelera el crecimiento y la creación de empleo.

Sobre la base del análisis de la interacción macroeconómica entre los salarios, la productividad y el empleo realizado en las secciones anteriores, en la sección D del presente capítulo se proponen políticas laborales y macroeconómicas para conseguir mejores resultados, no solo en cuanto a la distribución de la renta, sino también en cuanto al crecimiento y la creación de empleo. Para ello es esencial reforzar las instituciones en apoyo de la negociación colectiva de los salarios y añadir una política de ingresos al conjunto de políticas macroeconómicas. Ello permitiría vincular el crecimiento de los salarios reales y el consiguiente aumento de la demanda de los hogares, que es un factor determinante fundamental del crecimiento de la producción en la mayoría de las economías, a la tendencia de la productividad. Al mismo tiempo, ampliaría el número de posibles combinaciones de instrumentos de gestión macroeconómica y permitiría que la política monetaria estuviera más orientada que en el pasado a estimular la inversión y el crecimiento.

Los países en desarrollo tienen un margen de maniobra considerable para reducir las desigualdades mediante una distribución de las ganancias de productividad que sea más equitativa y estimule la demanda.

Esto preocupa en particular a las economías en desarrollo y emergentes. Puede que los países en desarrollo tengan que reducir las desigualdades de ingresos de forma más drástica que los países desarrollados. Las desigualdades sociales tradicionales, el poder heredado y los períodos de auge de los productos básicos en estos países suelen dificultar la creación de lo que a veces se denomina "igualdad de oportunidades", que es una condición indispensable para lograr una división satisfactoria y dinámica del trabajo. Por otra parte, estos países podrían lograr un incremento considerable de su productividad si aumentaran la especialización y la división del trabajo. También podrían aprovechar las tecnologías avanzadas desarrolladas en otros países y combinarlas con una mano de obra nacional relativamente barata. Esto quiere decir que tienen además un margen de maniobra considerable para reducir las desigualdades mediante una distribución de las ganancias de productividad que sea más equitativa y estimule la demanda.

Es evidente que, para contener o reducir las desigualdades en los países en desarrollo hacen falta nuevas medidas que favorezcan especialmente a los grupos de renta más baja y a las zonas rurales. Al absorber una mayor proporción de las ganancias derivadas del crecimiento de la productividad y las

rentas de los productos básicos, los gobiernos también pueden ampliar su "espacio fiscal" y aumentar la inversión en infraestructura y el gasto en servicios públicos que fomenten la igualdad, en especial en educación y en formación profesional. Pero para mejorar la división del trabajo, muchos países en desarrollo tendrán que incrementar su inversión en capital fijo en el sector manufacturero formal y atraer al empleo formal a un gran número de trabajadores por cuenta propia pobres y trabajadores empleados en el sector informal con la promesa de unos ingresos salariales más altos, razonables y seguros.

Además de estas cuestiones relacionadas con las políticas nacionales, en la sección D se aborda la dimensión internacional del nexo entre empleo, salarios y crecimiento. Se presta una atención particular a la necesidad de un régimen monetario adecuado para impedir desajustes del tipo de cambio real. También se propugna una mayor cooperación entre los países en desarrollo para determinar las condiciones de la IED. Esta cooperación debería tener por objeto una distribución más equitativa de las enormes ganancias de productividad que puede generar la combinación de unas tecnologías avanzadas con unos salarios reales relativamente bajos en los países en desarrollo.

B. Interacción entre el desempleo y la parte proporcional de los salarios en el PIB

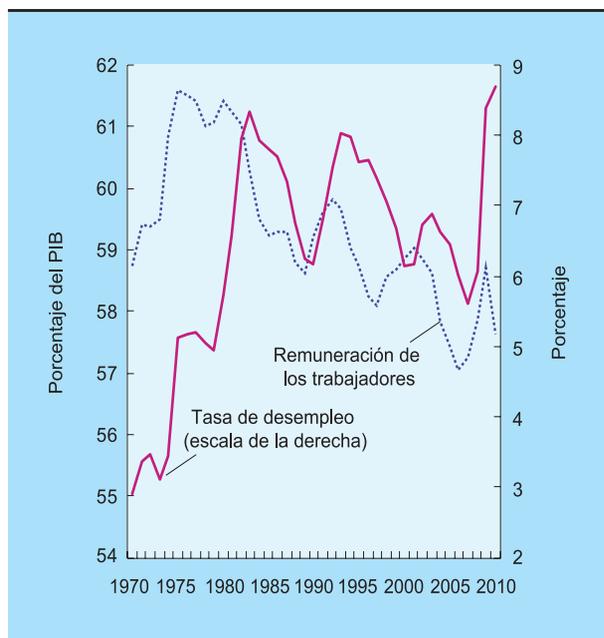
1. *El enfoque tradicional: creación de empleo mediante moderación salarial*

En los últimos decenios el crecimiento y el desarrollo han venido acompañados de un desempleo masivo. Desde mediados de los años setenta la tasa de desempleo de los países desarrollados nunca se ha situado muy por debajo del 6% (gráfico 6.1). La esperanza de que el mecanismo del mercado

generaría pleno empleo y remuneraría a los trabajadores con al menos una proporción constante de los ingresos en aumento rara vez se ha materializado. En varios países en desarrollo, aunque la tasa de desempleo oficial ha disminuido en los últimos años, en general se ha mantenido relativamente elevada. De hecho, la absorción en un empleo productivo de una fuerza de trabajo en rápido aumento sigue siendo un importante desafío para el desarrollo (*TDR 2010*, cap. IV)

Gráfico 6.1

REMUNERACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y TASA DE DESEMPLEO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS, 1970-2010



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *OECD Stat Extracts*; la base de datos *Annual Macro-economic (EC-AMECO)* de la Comisión Europea; el United States Bureau of Labour Statistics; y la base de datos *Key Indicators of the Labour Market (KILM)* de la OIT.

Nota: Los países desarrollados no incluyen los países de Europa Oriental. La remuneración de los trabajadores se calcula como porcentaje del PIB al costo de los factores. Hay una interrupción en 1991 debido a la reunificación alemana.

La aparente incapacidad de la política económica para hacer frente al aumento y la persistencia del desempleo a partir de mediados de los años setenta hizo que las teorías económicas recuperaran el modelo económico predominante en los años veinte. La inercia de las cifras de desempleo se achacó principalmente a la negativa de los trabajadores a aceptar salarios más bajos (véase, por ejemplo, Hayek, 1960). Por consiguiente, muchos economistas y responsables políticos creyeron que la insuficiente desigualdad y la resistencia de los sindicatos a aceptar salarios más bajos eran las principales causas del nuevo problema del desempleo (véanse, por ejemplo, Nickell, 1997; Siebert, 1997; Elmeskov, Martin y Scarpetta, 1998).

Desde finales de los años ochenta, la OCDE ha defendido el resurgimiento de este viejo planteamiento basado en el simple modelo neoclásico del mercado de trabajo. De hecho, las políticas diseñadas en muchos países siguiendo sus recomendaciones explican, en gran medida, el aumento de las desigualdades observado en los países desarrollados en los tres últimos decenios. En 1994, en *The OECD Jobs Study* (Estudio sobre el empleo de la OCDE) se describió del siguiente modo el mecanismo que, según la teoría neoclásica tradicional, debía mejorar los resultados del mercado de trabajo:

El proceso de ajuste en sí mismo depende de la interacción de la demanda de mano de obra por parte de los empleadores, que guardará una relación negativa con el nivel de los salarios reales, y el deseo de ser empleado, que guardará una relación positiva con el nivel de los salarios reales. En principio, habrá un nivel de salarios reales —o, mejor dicho, un nivel de costos laborales reales— que garantice que todas las personas que deseen trabajar por ese salario encontrarán empleo (OCDE, 1994, Parte I: 69).

También se señaló que "para que el mercado de trabajo se equilibre por sí solo hace falta, además de que haya una relación negativa entre la demanda de trabajo y los costos laborales, que los salarios respondan a las condiciones del mercado: que la atonía del mercado de trabajo ejerza una presión a la baja sobre los salarios reales y viceversa" (OCDE, 1994: Parte II, 3).

Esa es precisamente la posición que Keynes atacó así en su *Teoría General* unos 60 años antes:

Por eso los escritores que siguen la tradición clásica, pasando por alto el supuesto especial que cimienta su teoría, han llegado inevitablemente a la conclusión, perfectamente lógica de acuerdo con su hipótesis, de que el desempleo visible... tiene que ser consecuencia, a fin de cuentas, de que los factores no empleados se nieguen a aceptar una remuneración que corresponda a su productividad marginal. Un economista clásico puede simpatizar con el obrero cuando este se niega a aceptar una reducción de su salario monetario, y admitirá que puede no ser inteligente obligarlo a sujetarse a condiciones transitorias; pero la integridad científica lo fuerza a declarar que esta negativa es, a pesar de todo, el último motivo de la dificultad (Keynes, 1936/1973: 16).

Es evidente que, cualesquiera que sean las razones del aumento del desempleo, la existencia de un gran número de trabajadores desempleados ejerció una presión a la baja sobre los salarios al tiempo que los empleadores adquirían una posición dominante en las negociaciones salariales. En este contexto, los sindicatos y los movimientos sociales se vieron debilitados o no pudieron reforzarse. Los economistas de las corrientes mayoritarias coincidieron en su intento de evitar lo que consideraban una rigidez de los salarios a la baja, unas redes de seguridad social excesivamente protectoras y muchos otros ingredientes del llamado "estado de bienestar". Las políticas que por lo general se han adoptado en los 25 últimos años han procurado que las subidas salariales sean inferiores a las ganancias de productividad generales y han aceptado el correspondiente aumento en la proporción de las rentas del capital.

Los trabajadores que se enfrentan a la amenaza permanente de un desempleo prolongado a menudo están dispuestos a aceptar salarios más bajos con la esperanza de conservar sus puestos de trabajo. Ese parece ser el resultado del funcionamiento normal del mercado en que se espera que el exceso de oferta de un bien provoque una disminución de su precio, que luego haga que aumente la demanda. No obstante, desde un punto de vista macroeconómico del mercado de trabajo en el contexto de toda la economía, la aplicación de este simple mecanismo de oferta y demanda no es tan sencilla como parece a primera vista; de hecho es falaz (*TDR 2010*, cap. III).

La explicación de que las elevadas y crecientes tasas de desempleo se debieron a la subida de los salarios reales por encima de su nivel de equilibrio no era fácil de rechazar en los años setenta, cuando la proporción de los salarios alcanzó máximos históricos en los países desarrollados. Sin embargo, en los decenios posteriores el desempleo aumentó, mientras que los salarios reales quedaron muy por detrás del crecimiento de la productividad. Esto indica que la idea de que confiar en el simple mecanismo del mercado puede evitar el desempleo es equivocada. Justo antes del nuevo gran repunte del desempleo en los países desarrollados (de menos del 6% en 2007 se pasó a cerca del 9% en 2010-2011), la parte

proporcional de los salarios en el PIB global había caído a su nivel más bajo desde la Segunda Guerra Mundial (es decir, al 57%, con respecto a más del 61% en 1980). Esto debería ser una llamada de atención. Si el desempleo aumenta más que durante cualquier otra recesión que haya tenido lugar en los tres últimos decenios pese a la disminución de la parte proporcional de los salarios en el PIB, debe haber un fallo fundamental en una teoría económica que justifica el aumento de las desigualdades principalmente por la necesidad de hacer frente al persistente desempleo.

El enfoque neoclásico de la teoría del empleo asume que la disminución de los salarios nominales indica una caída duradera de los salarios reales y un cambio en los precios relativos de la mano de obra y el capital. Esto haría que las empresas se sintieran inclinadas a alterar el proceso de producción empleando más mano de obra y menos capital en el futuro. No obstante, este proceso tendría que ser sumamente rápido, y todas las empresas tendrían que llevarlo a cabo de manera simultánea: solo una

transición instantánea de una estructura de producción a otra impediría que descendiera la demanda global. En un contexto de descenso de la demanda, sin embargo, las condiciones en que las empresas se ajustan al cambio de los precios relativos

de la mano de obra y el capital son fundamentalmente diferentes. Si los salarios por persona o por hora disminuyen y el aumento del número de trabajadores o el número de horas trabajadas no compensa esa disminución, la masa salarial descenderá y provocará una nueva caída de la demanda. Es muy poco probable que en esa situación las empresas adopten decisiones estratégicas y emprendan un proceso de reestructuración que implique la utilización de más mano de obra y menos capital basándose en la expectativa de la disminución duradera de los salarios reales y el mantenimiento de la demanda.

El aspecto crucial de este razonamiento es la secuencia de los hechos y no la lógica *a priori* de un mercado con curvas normales de oferta y demanda. La idea generalizada de que la reducción de los salarios en una recesión aumenta el empleo y la producción se basa en el supuesto de que la oferta y la demanda son conocidas e independientes entre sí.

Recortar los salarios cuando la recuperación es frágil sería contraproducente.

No obstante, esta opinión, basada en un análisis de equilibrio parcial, no es sostenible para el mercado de trabajo a nivel macroeconómico (*TDR 2010*, cap. III.B).

De hecho, las recientes experiencias de algunos países desarrollados como los Estados Unidos indican que el proceso macroeconómico funciona de manera opuesta a la sugerida por el modelo neoclásico de empleo y el mercado de trabajo. En los Estados Unidos, los salarios han sido inferiores a la productividad durante muchos años, pero cuando estalló la crisis financiera en 2008 el desempleo aumentó al menos con la misma intensidad que en recesiones anteriores, y parece ser más persistente que nunca. Existe un consenso cada vez más amplio en que recortar los salarios en una situación de frágil recuperación, como se ha hecho en los Estados Unidos desde 2010, sería contraproducente.

A los empleadores les parecería que una reducción de los salarios aliviaría las presiones ejercidas por la recesión sobre sus beneficios. Sin embargo, ese alivio no durará mucho si la nueva caída de la demanda de los hogares privados perjudica aún más a sus empresas y ejerce una presión adicional a la baja sobre los precios. Si disminuye la demanda de los hogares, las empresas tendrán que recortar su producción en la misma medida. Como efecto secundario, la menor utilización de la capacidad provocará un ajuste a la baja en los planes de inversión y más despidos. Por otra parte, la expectativa de aumentar las ganancias gracias al descenso de los salarios nominales se basa en el supuesto de que la demanda global permanece invariable. Sin embargo, este supuesto no refleja la realidad. Una vez más, la secuencia de los hechos es crucial. Si la demanda desciende inmediatamente después de la caída de los salarios¹, no se producirá la esperada sustitución de salarios más bajos por beneficios más altos, porque la reducción de la demanda global en un primer momento repercutirá negativamente en los beneficios.

Si bien este análisis funciona en el caso de las economías cerradas, parece ser menos evidente cuando se trata de economías abiertas en que las exportaciones ocupan una parte importante de la demanda total. En determinadas circunstancias, las exportaciones pueden de hecho reaccionar positivamente a los recortes salariales: si los salarios solo se

recortan en un país, si la evolución de la productividad de ese país permanece intacta y si su tipo de cambio no se aprecia, la disminución de los salarios podría estimular la demanda de exportaciones (gracias a la mayor competitividad de los precios) o aumentar los beneficios del sector exportador. El efecto general en la demanda todavía puede ser negativo si la demanda interna supera a las exportaciones, como ocurre en la mayoría de las economías, pero no se debe subestimar el impacto potencial del aumento de la competitividad. Incluso un aumento ocasional de la competitividad de un país podría tener un efecto duradero en la demanda de exportaciones, ya que los productores de ese país ganan cuota de mercado y, por lo tanto, se benefician desproporcionadamente del crecimiento de la demanda mundial. Una depreciación continua del tipo de cambio real por la introducción de recortes salariales sin un mecanismo cambiario que la compense con una apreciación de la moneda podría distorsionar enormemente el comercio internacional y crear grandes desequilibrios, puesto que los efectos en la competitividad se acumulan y, con el tiempo, dan una inmensa ventaja absoluta al país, como ocurrió en Alemania (véase más abajo la sección D.5)².

Además, al tratar de aumentar la competitividad convirtiendo parte de las ganancias de productividad en unos precios de exportación más bajos se incurre en un error de generalización: la creación de empleo en un país a expensas del crecimiento y la generación de empleo en otros países no es sostenible. Si se sigue una estrategia similar en países cuyos productores compiten con los exportadores nacionales, lo más probable es que se desencadene una espiral de descenso de los salarios sin que ello tenga una influencia positiva sobre el empleo.

2. El enfoque alternativo: el aumento de los salarios como factor determinante del crecimiento de la demanda

El análisis anterior tiene importantes implicaciones para el tratamiento de las desigualdades. El mercado de trabajo no debe analizarse aisladamente, sino en relación con el crecimiento global, ya que la creación de nuevos puestos de trabajo es una función positiva del crecimiento de la producción

y no una función de la reducción de los salarios y el deterioro de la parte proporcional de los salarios en el PIB. En los países desarrollados se observa que los ciclos de empleo y de crecimiento están estrechamente vinculados. El aumento del empleo suele estar íntimamente asociado al aumento de la demanda y la producción agregadas (gráfico 6.2). Las diferencias que con el tiempo surgen entre los resultados macroeconómicos y laborales de esos países se deben más a la distinta orientación de sus políticas macroeconómicas que al diferente grado de flexibilidad de sus niveles salariales agregados. Entre la posguerra y mediados de los años setenta, cuando el empleo creció mucho más rápido, hubo mucha menos moderación salarial que en los dos últimos decenios, en los que apenas se ha creado empleo. En una fase de contracción económica como la Gran Recesión de 2008 y 2009 se pierde el empleo pese a la flexibilidad de los salarios y al descenso de la proporción de los salarios en el PIB. A fin de reducir el desempleo, todos los países desarrollados necesitan una recuperación sostenida basada en el aumento de los ingresos de los trabajadores que, por sus efectos en las importaciones, también creará más oportunidades de exportación y de generación de ingresos en los países en desarrollo.

La tesis de que para impulsar el empleo hace falta una mayor flexibilidad del nivel salarial agregado y una disminución de los salarios medios, ya que ello permite sustituir el capital por mano de obra en el conjunto de la economía, puede descartarse de plano habida cuenta de la fuerte correlación positiva que existe entre la inversión en formación bruta de capital fijo y la creación de empleo en los países desarrollados (gráfico 6.3). Esta correlación contradice el modelo neoclásico: en el mundo real, las empresas invierten y desinvierten al mismo tiempo en capital y mano de obra, y el nivel de su inversión depende del estado general de la economía, que determina sus expectativas de demanda. Esto implica que, en el contexto macroeconómico, el capital y la mano de obra solo pueden considerarse factores sustitutivos en un grado muy limitado. En cambio, se utilizan en el proceso de producción como insumos complementarios que se combinan, según la tecnología disponible en un momento dado, para alcanzar una cantidad de producción prevista, con escasa o nula consideración de sus precios relativos o de la distribución funcional de los ingresos.

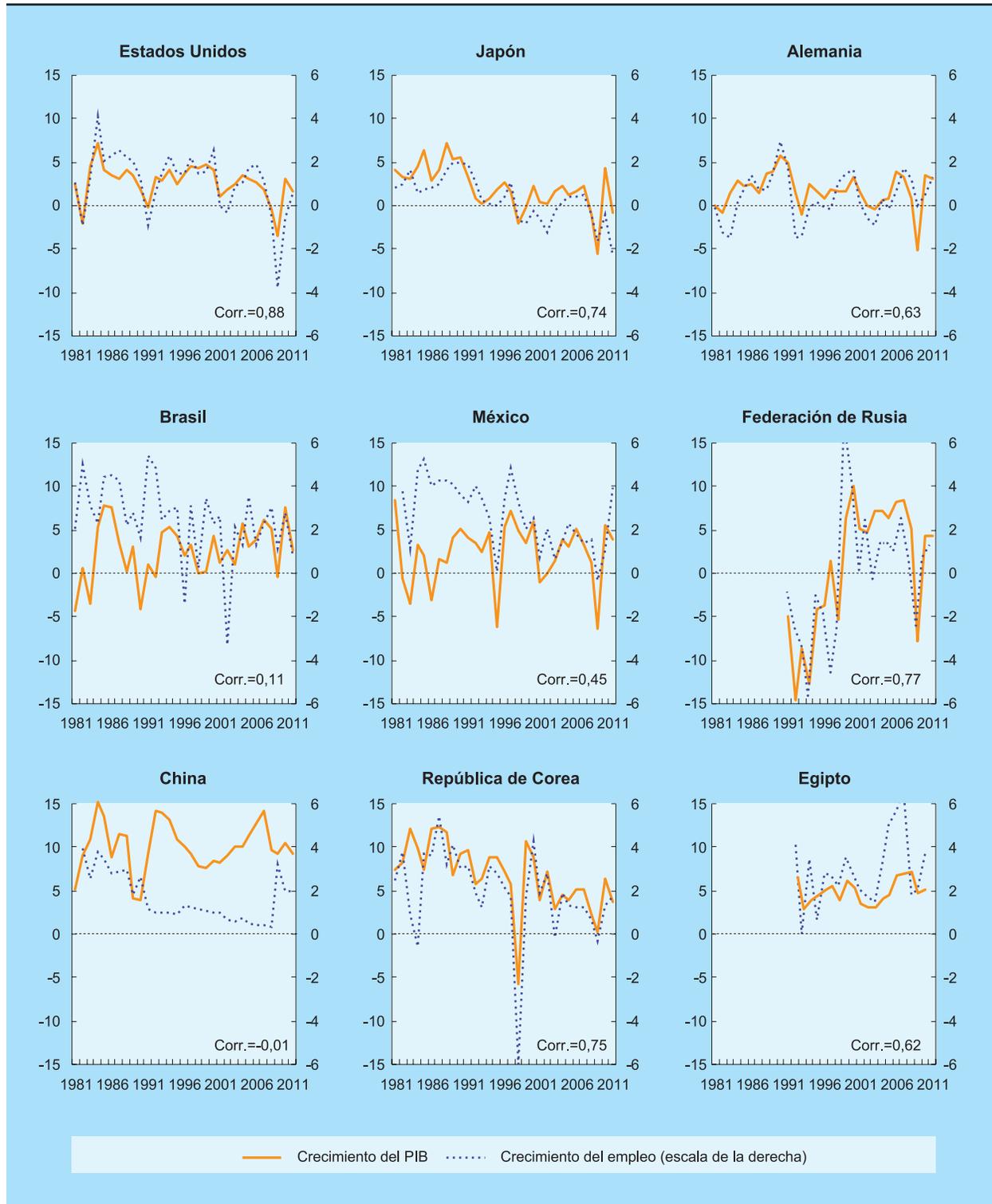
Así pues, la inversión en capacidad productiva real y la expansión de la demanda que motiva esa inversión son los principales impulsores tanto del crecimiento de los ingresos como de la creación de empleo. Aunque es probable que la elasticidad del empleo en relación con el crecimiento varíe de un país a otro y de un período a otro, el evidente vínculo estrecho que existe entre el crecimiento, el empleo y la inversión contradice la creencia popular de que es posible solucionar el problema del desempleo dando más peso en la distribución de los ingresos al capital que a la mano de obra y a los grupos mejor situados en la escala de ingresos, con mayor propensión a ahorrar, que a los grupos de renta más baja, que tienen escasa propensión a ahorrar.

Los datos estadísticos relativos a los países en desarrollo y las economías en transición indican que el vínculo entre el crecimiento del PIB o la formación bruta de capital fijo y el empleo formal es más débil en esos países que en los desarrollados. Esto se debe en parte al hecho de que los cambios en el empleo informal y en el empleo por cuenta propia atenúan los efectos cíclicos, ya que ambas categorías ocupan una zona gris entre el empleo formal y una situación que puede calificarse y medirse como desempleo. En efecto, en los países en desarrollo más que en los países desarrollados, los trabajadores que son despedidos en el sector formal de la economía en épocas de crisis tienden a incorporarse a la economía informal debido a la falta de redes de seguridad social (*TDR 2010*, cap. III.B.3). En las economías en desarrollo y en transición muy dependientes de la producción y exportación de productos primarios, el vínculo entre crecimiento y creación de empleo suele ser más débil. Ello es así porque el crecimiento a corto plazo puede ser muy sensible a los precios fijados internacionalmente de los productos básicos que exportan. De hecho, la fuerte subida de los precios de los productos básicos que tuvo lugar entre 2002 y 2008 hizo aumentar los ingresos sin que creciera el empleo en el sector de los productos básicos o los sectores formales (CEPA, 2010). Sin embargo, en la mayoría de los otros países en desarrollo y economías en transición que se analizan en los gráficos 6.2 y 6.3, salvo China, el crecimiento del empleo también sigue estando correlacionado positivamente con el crecimiento tanto del PIB como de la inversión en capital fijo. En el caso de China, aparte de los considerables efectos amortiguadores del sector informal y del empleo por cuenta propia, la tendencia

Gráfico 6.2

CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y DEL PIB REAL EN DETERMINADOS PAÍSES, 1981-2011

(En porcentaje)



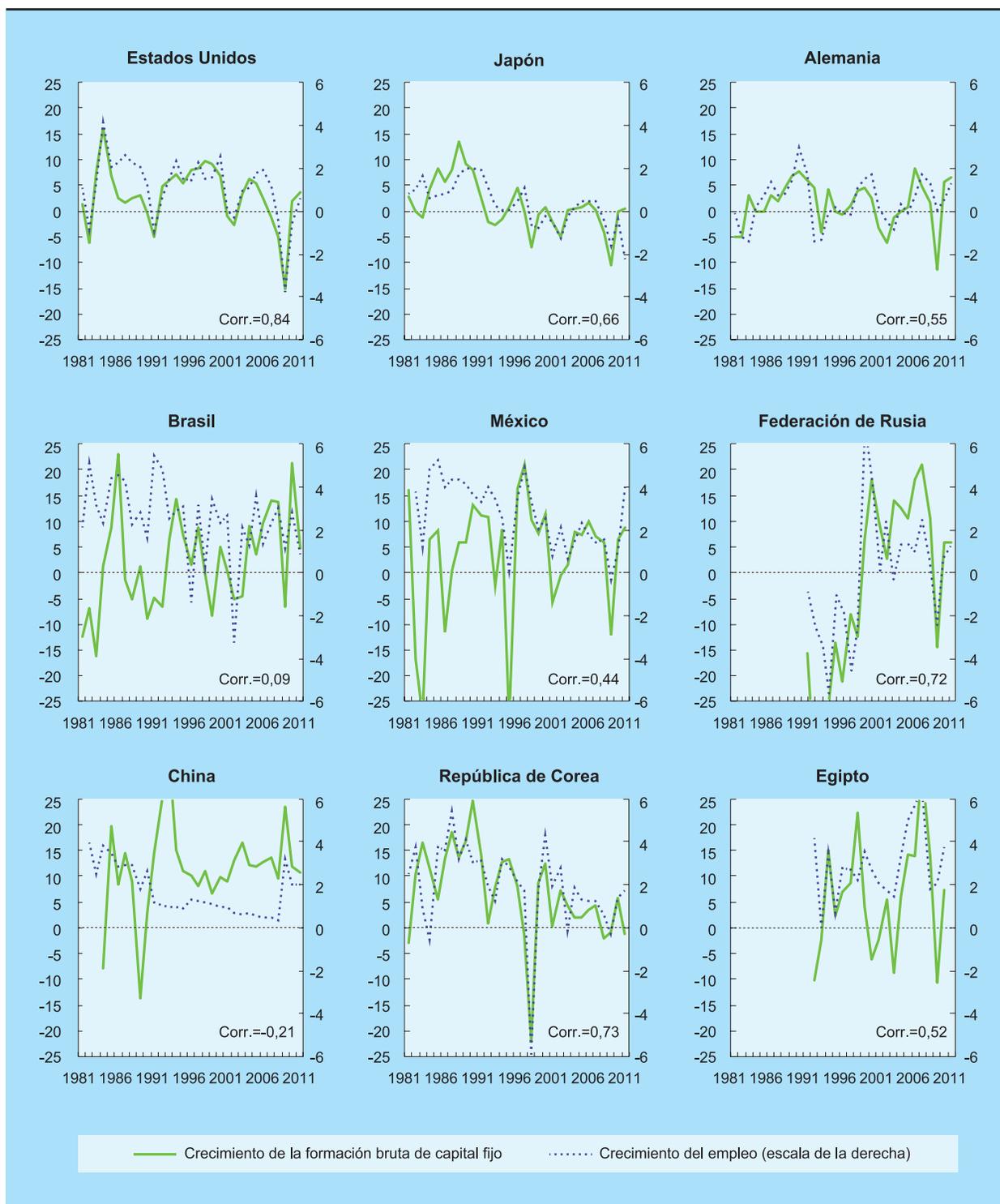
Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir del cuadro 1.1; la base de datos *National Accounts Main Aggregates* del DAES de las Naciones Unidas; las bases de datos *LABORSTAT* y *KILM* de la OIT; las bases de datos *OECD.StatExtracts*, *Annual Labour Force Statistics* y *Main Economic Indicators* de la OCDE; la base de datos *CEPALSTAT* de la CEPAL; y fuentes nacionales.

Nota: Corr. = correlación.

Gráfico 6.3

CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL FIJO EN DETERMINADOS PAÍSES, 1981-2011

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *National Accounts Main Aggregates* del DAES de las Naciones Unidas; las bases de datos *LABORSTAT* y *KILM* de la OIT; las bases de datos *OECD.Stat Extracts, Annual Labour Force Statistics* y *Main Economic Indicators* de la OCDE; la base de datos *CEPALSTAT* de la CEPAL; y fuentes nacionales.

Nota: Corr. = correlación.

demográfica ha representado un importante papel en la evolución del empleo. Además, las numerosas medidas de estímulo adoptadas en respuesta a la crisis financiera contribuyeron a estimular el empleo cuando la demanda externa de exportaciones chinas comenzó a debilitarse.

El logro de una reducción del desempleo sin que aumenten las desigualdades en una economía dinámica depende fundamentalmente de la forma en que se distribuyen los ingresos adicionales obtenidos gracias al aumento de la productividad. Existe un vínculo esencial entre los salarios nominales y el empleo a nivel macroeconómico. Desde esta perspectiva, lo que importa no es el costo de los factores, sino principalmente el papel de los salarios como principal factor determinante de la demanda agregada (es decir, el consumo de los trabajadores asalariados). El aumento de los salarios y la disminución de las desigualdades pueden estimular la demanda y el crecimiento de la producción, que a su vez pueden incentivar la inversión en capacidad productiva, lo que repercutirá en la creación de empleo y el aumento de la productividad.

Dado que un aumento constante de la productividad incrementa la capacidad de oferta de la economía, solo se podrá evitar que el desempleo aumente si las empresas pueden prever que la demanda agregada crecerá a un ritmo similar. Habida cuenta de que los ingresos salariales en un país son el principal motor de la demanda interna, los ajustes periódicos del nivel de los salarios reales para alinearlos con el aumento general de la productividad sirven para estabilizar las expectativas de demanda y generan una demanda interna efectiva suficiente para evitar un aumento del desempleo. Esto contribuirá a la formación de un círculo virtuoso de crecimiento de la demanda, inversión, aumento de la productividad y creación de empleo. Las implicaciones de este razonamiento para la política económica se examinan en la sección D del presente capítulo.

El aumento de los salarios y la disminución de las desigualdades pueden estimular la demanda y el crecimiento de la producción ...

... que a su vez pueden incentivar la inversión en capacidad productiva, lo que repercutirá en la creación de empleo y el aumento de la productividad.

Hay varias consideraciones adicionales en el caso de los países en desarrollo. Las principales diferencias entre los países desarrollados y los países en desarrollo no radican en sus procesos macroeconómicos, sino en las decisiones empresariales sobre producción e inversión y en los factores estructurales e institucionales por los que se rige el mercado de trabajo. En muchos países en desarrollo los sectores de la agricultura y los servicios suelen tener bastante peso y un alto componente informal, y el empleo por cuenta propia en pequeña escala es habitual, si bien hay considerables diferencias de un país a otro. Además, el empleo formal en el sector manufacturero representa una proporción relativamente pequeña del total de las actividades remuneradas, y la sindicación de la mano de obra y la negociación colectiva tienen por lo general una influencia mucho menor que en la mayoría de los países desarrollados.

Tras la adopción casi universal de estrategias de crecimiento basadas en las exportaciones en los años ochenta y noventa, el sector empresarial de los países en desarrollo comenzó a basar sus decisiones de producción e inversión principalmente en la demanda externa y la competencia en los mercados mundiales. Además, estos países importan la mayor parte de las tecnologías avanzadas de las economías más desarrolladas. Esto parece agravar el problema de combinar el progreso tecnológico, la inversión y el crecimiento de la productividad con la creación de empleo. Por ello, es aún más importante que los países en desarrollo apliquen políticas y establezcan instituciones para prevenir que la desigualdad de ingresos siga creciendo y garantizar que cualquier tipo de aumento de la productividad se traduzca en un aumento de los ingresos de todos los grupos de sus poblaciones.

No hay duda de que en los países en desarrollo que todavía dependen en gran medida de la producción y exportación de productos primarios el

vínculo entre el crecimiento y la creación de empleo es menos directo que en los países desarrollados. A menudo, su crecimiento se ve muy afectado por la variación de los precios establecidos internacionalmente para los productos primarios. Las fuertes subidas de los precios de los productos básicos, como las que se observaron durante el período comprendido entre 2002 y 2008, pueden determinar un aumento de los ingresos sin que haya un crecimiento paralelo del producto real y el empleo en el sector de los productos básicos. Con mayor motivo, por tanto, los gobiernos deben tomar medidas para apropiarse de un porcentaje importante de las rentas adicionales generadas por esos productos y destinarlas a otros sectores que necesitan urgentemente más inversión para promover la diversificación y la creación de empleo formal (como se analiza con mayor detalle más abajo en la subsección D.3).

La situación es diferente en las economías de mercado emergentes que ya han logrado tener una estructura de producción más diversificada. En algunas de esas economías, la convergencia tecnológica ha dado lugar a un rápido crecimiento de sus industrias de bienes comerciables mediante una expansión de las exportaciones netas. No obstante, incluso los países cuyas exportaciones de bienes manufacturados son significativas y están creciendo han constatado a veces que este éxito solo ha repercutido moderadamente en el empleo agregado en el sector manufacturero. Ello puede explicarse por la elevada

intensidad de capital de gran parte de su producción orientada a la exportación, combinada con la pérdida de empleo en actividades de producción orientadas al mercado interior que no pueden competir con las importaciones. Por lo tanto, el reto de lograr que el proceso de crecimiento genere más empleo y de mejor calidad es aún más apremiante en esos países.

En tales países a menudo se logra un crecimiento de la productividad reduciendo los precios y manteniendo al mismo tiempo unos salarios bajos para tratar de mantener o mejorar la competitividad externa. Así se explica por qué los precios de exportación de determinadas manufacturas producidas en países en desarrollo en que la productividad ha aumentado considerablemente gracias a la IED han estado disminuyendo en comparación con los de las manufacturas producidas en países desarrollados (*TDR 2005*, cap. IV). Es comprensible que los países que siguen una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones y los productores de manufacturas de esos países traten de obtener las ventajas competitivas que se acaban de describir. Sin embargo, las autoridades que apoyan esa estrategia deben ser conscientes de que estas prácticas podrían privar a un gran porcentaje de la población de esos países de su parte de las ganancias de productividad. Asimismo, generan una dependencia excesiva de las exportaciones para aumentar los ingresos, lo que puede tener efectos negativos a largo plazo, y en particular durante los períodos de crisis o de lento crecimiento mundial.

C. Flexibilidad de los salarios a nivel empresarial y dinámica de una economía de mercado

Si bien atribuir el aumento del desempleo a unos salarios excesivamente elevados ha resultado ser un grave error y el intento de reducir el desempleo mediante la moderación salarial y un aumento de la desigualdad de ingresos ha fracasado, pocos

han cuestionado el fundamento teórico de este enfoque. En cambio, ese mismo razonamiento teórico ha hecho que se insista cada vez más en aumentar la "flexibilidad relativa" del mercado de trabajo. Se trata no tanto del nivel agregado de los salarios,

como de la estructura de los salarios correspondientes a ocupaciones similares en distintos sectores y empresas y a lo largo del tiempo. Implica la descentralización de la fijación de los salarios y la diferenciación de los salarios de una empresa a otra y dentro de una misma empresa en función del rendimiento individual. La mayor flexibilidad "relativa" de los salarios aumenta las desigualdades entre los trabajadores empleados en diferentes sectores o empresas. Se supone que así se acaba con el llamado "desempleo estructural". Una vez más, fue la OCDE quien lideró este enfoque al afirmar lo siguiente:

En particular, la mayor flexibilidad de los salarios, la reducción de los obstáculos a la movilidad de la mano de obra y el aumento de la competencia harían que a los desempleados les resultara más fácil encontrar un empleo con el salario vigente, aunque es evidente que la parte porcentual de los beneficios en el PIB se encuentra ahora en máximos históricos. Es posible que no haya habido suficiente flexibilidad salarial relativa o que la excesiva protección del empleo haya desalentado la contratación pese a la moderación salarial (OCDE, 1994: Parte I, 73).

También dijo:

Se han estudiado algunos de los vínculos fundamentales entre las rigideces de los salarios y los precios y el comportamiento del empleo y la producción en el contexto de diversos ejercicios de modelización. Estos tienden a mostrar que las diferencias en las rigideces de los salarios y los precios de hecho influyen considerablemente en la magnitud y la duración de las tendencias y movimientos cíclicos del desempleo. En particular, a largo plazo, parece probable que sean las economías con mercados de trabajo menos flexibles y mayores rigideces salariales las que registren una mayor persistencia tanto del desempleo como de la inflación. De ahí que las políticas encaminadas a suavizar las rigideces del mercado de trabajo y aumentar la flexibilidad puedan reducir la magnitud y la duración de los movimientos adversos del desempleo asociados a perturbaciones exógenas y hacer que sea más fácil colmar las lagunas de la producción (OCDE, 1994: Parte I, 69).

Según esta opinión, en muchos países desarrollados la diferenciación salarial entre los empleos peor y mejor remunerados no era suficiente para

superar el problema del desempleo estructural. Como señaló la OCDE (1994: Parte II, 2): "Una estructura salarial totalmente flexible haría que los niveles de competencia no influyeran en el empleo: todos los niveles de competencia podrían determinar el salario que estarían dispuestos a aceptar por su trabajo".

Pese a las preocupaciones cada vez mayores que suscitan las desigualdades, persiste la creencia de que la única forma de adaptarse a los cambios de la demanda es aumentando la flexibilidad de los salarios y debilitando aún más las instituciones encargadas de la negociación colectiva de los salarios a nivel tanto nacional como empresarial (Barkbu, Rahman, Valdés *et al.*, 2012). Por ejemplo, el Presidente del Banco Central Europeo (BCE) insinuó el "hecho" de que la insistencia de muchos países en defender su estado de bienestar era el principal obstáculo a la recuperación de las economías europeas de la crisis cuando pidió "una reforma del mercado de trabajo que aumente la flexibilidad y la movilidad"³. Del mismo modo, en referencia a la crisis de la zona del euro, el FMI sugirió que la capacidad de las economías para hacer frente a las crisis podía mejorar con "un mecanismo de fijación de salarios que tenga más en cuenta la situación económica de las empresas" (FMI y G-20, 2012: 1). Esto se basaba en la convicción de que incluso los movimientos cíclicos del desempleo y la inflación obedecen a la inflexibilidad relativa de los salarios. Significa que aunque disminuya el nivel agregado de los salarios, la tasa de desempleo estructural podría seguir siendo elevada debido a la falta de flexibilidad del mercado de trabajo.

En la sección B del presente capítulo se ha demostrado que la mano de obra en su conjunto no puede simplemente "determinar el salario que estaría dispuesta a aceptar por su trabajo". Cabe preguntarse si los ajustes salariales en determinados sectores o empresas a nivel microeconómico son eficaces para hacer frente a los impactos. Del mismo modo, ¿deben los impactos, ya sean externos o internos, ser absorbidos por unos salarios flexibles y un aumento de la desigualdad? ¿Qué tipo de ajuste permitió que en el pasado las economías de mercado obtuvieran mejores resultados en materia de crecimiento, inversión y desarrollo? ¿Qué tipo de ajuste es compatible con la evidencia empírica de una elevada correlación entre los cambios en el empleo de mano de obra y de capital? Algunas consideraciones preliminares

pueden ser de utilidad para encontrar la respuesta a estas preguntas.

Según el pensamiento tradicional, la caída de la demanda de bienes o servicios producidos por empresas hace que se vean obligadas a despedir a trabajadores para no perder beneficios debido a la menor utilización de su capacidad. Los trabajadores despedidos, en un intento de "determinar individualmente su salario para volver a trabajar", están dispuestos a aceptar salarios más bajos para mantener sus puestos de trabajo o ser contratados por otro empleador cuanto antes. Así pues, puede restablecerse el pleno empleo aunque la disminución de la producción de la empresa sea permanente. Con arreglo a este razonamiento, la bajada de los salarios permitirá a los trabajadores que primero fueron despedidos volver a ser contratados, aunque haya disminuido el nivel de producción. Sin embargo, en una economía de mercado, una caída brusca de la demanda *no* es un impacto que suela afectar a una empresa. A un nivel determinado de demanda agregada, las crisis de la demanda sufridas por una empresa suelen obedecer a movimientos estratégicos de empresas competidoras y a cambios en las preferencias de los consumidores⁴.

Según la lógica de la competencia, si una empresa determinada es desplazada del mercado de bienes o servicios que produce, la demanda se trasladará a las competidoras que hayan seguido una estrategia empresarial más exitosa. Por tanto, la pérdida de puestos de trabajo de la primera empresa se verá compensada por la creación de nuevos puestos de trabajo en las empresas que han tenido más éxito en el proceso competitivo y necesitan más trabajadores para aumentar la producción a fin de satisfacer la mayor demanda de sus productos. Este proceso no requiere un ajuste salarial a la baja, sino una red de seguridad temporal para los trabajadores despedidos a fin de evitar presiones sobre los salarios, así como la creación de oportunidades de reciclaje y de formación.

Con independencia de que los buenos resultados de la empresa ganadora se hayan debido a la aplicación de una nueva tecnología de producción o

a la introducción de un nuevo producto, los efectos para el empleo son similares. Una nueva tecnología que mejora la productividad de una planta y crea una ventaja temporal para los productos comparables de la empresa innovadora tenderá a provocar una caída general de los precios cuando otras empresas imiten la innovación. También dará lugar a un aumento general de los salarios reales y la demanda interna en toda la economía. Esto permitirá a los trabajadores que la empresa innovadora ya no necesite encontrar trabajo en otras empresas que se estén beneficiando del aumento de la demanda sin tener que aceptar recortes salariales. Si los salarios reales aumentan en consonancia con la productividad al nivel de la economía en general, el crecimiento de la demanda necesario para absorber la abundancia de trabajadores se generará gracias al crecimiento real de la economía.

La idea de que la mayor flexibilidad de los mercados de trabajo y de los salarios a nivel empresarial o sectorial puede reducir el desempleo resulta aún

menos convincente si se aplica a situaciones en que el modelo operacional de una empresa o un sector se vuelve obsoleto debido a un cambio en las preferencias de los consumidores. En este caso, para que haya una flexibilidad a la baja de los salarios en la empresa sería necesario conservar la estructura obsoleta mediante lo que equivaldría a un subsidio a los trabajadores. Si, al mismo

tiempo, otras empresas se benefician de una mayor demanda de sus productos, la respuesta lógica no sería la disminución de los salarios, sino la disminución de los beneficios de la empresa obsoleta y la supresión de su capacidad no utilizada. Entretanto, las empresas que se beneficien del cambio en las preferencias de los consumidores crearían nueva capacidad y absorberían a las personas que hubieran quedado temporalmente desempleadas. Una vez más, el principal factor determinante del éxito o el fracaso de las empresas o sus filiales es la disminución o el aumento de los beneficios, y no la disminución o el aumento de los salarios⁵.

Por lo general, los ajustes salariales en las empresas no pueden ser eficaces porque a menudo

El principal factor determinante del éxito o el fracaso de las empresas es la disminución o el aumento de los beneficios, y no la disminución o el aumento de los salarios.

es imposible determinar las razones concretas de la crisis a la que se expone la empresa. En la gran mayoría de los casos, los subsidios, ya procedan del gobierno o de los trabajadores, no son la respuesta adecuada al problema de la caída de la demanda en un mercado específico. Dado que la disminución de los salarios reduce la demanda a nivel macroeconómico, no hay ninguna hipótesis realista que prevea que la respuesta eficaz de un sistema de mercado dinámico a los problemas de la oferta o la demanda sea reducir los salarios y aumentar las desigualdades.

Otro importante argumento contra la mayor flexibilidad salarial a nivel microeconómico es que la mano de obra empleada por las empresas tiene diferentes conocimientos especializados y cualificaciones profesionales. La forma en que funcionan los distintos segmentos del mercado de trabajo correspondientes a cada uno de esos conocimientos depende de la movilidad interregional e intersectorial de la mano de obra y del grado de sindicación y centralización de las negociaciones salariales. En una economía bien integrada con una gran movilidad de los trabajadores o una negociación salarial centralizada, cabe esperar que se paguen salarios similares en cada uno de esos segmentos. Esto significa que la empresa de que se trate tiene que aceptar el salario establecido por el mercado para una determinada cualificación. Por lo tanto, la idea de que la flexibilidad salarial en las empresas puede aumentar la eficiencia general al determinar el nivel de remuneración de los trabajadores en función de su productividad marginal es una ilusión. La productividad marginal es un concepto teórico basado en la idea de que la contribución de, por ejemplo, una hora de trabajo de un determinado tipo de trabajador puede medirse y determinarse claramente. No obstante, en la mayoría de las plantas de producción modernas es imposible medir la contribución de cada trabajador al valor añadido producido por su empresa (recuadro 6.1).

Una empresa asume los precios, ya que estos son fijados en los distintos mercados de trabajo. Por lo tanto, no puede reducir salarios si se ve individualmente afectada por un problema, ya que los trabajadores simplemente se irían y encontrarían trabajo en otro lugar. Hay que reconocer que puede haber una serie de obstáculos a la movilidad geográfica de los trabajadores que podrían limitar la nivelación de los salarios monetarios a una determinada región o aglomeración,

en especial en los países en desarrollo. El argumento contrario a la promoción de una mayor flexibilidad salarial en las empresas se refuerza aún más cuando un nuevo impacto beneficia a una empresa en particular. Por ejemplo, si unos empresarios ponen en práctica ideas innovadoras que aumentan la productividad y les permiten reducir considerablemente el precio de sus productos, sería contraproducente para ellos renegociar los salarios en la empresa. La expectativa de que los trabajadores de la empresa tratarán inmediatamente de apropiarse de una parte de la renta de innovación para empezar desincentivaría la innovación potencial, y por lo tanto reduciría el dinamismo innovador de la economía. Aunque otros trabajadores podrían estar dispuestos a aceptar un salario más bajo que los que ya están empleados en esa empresa, sería más eficaz mantener los salarios y recompensar a las empresas innovadoras con un beneficio temporalmente más alto gracias al aumento superior a la media de la productividad de su empresa. Ello también les permitirá utilizar parte de la renta de innovación para reducir el precio de su producto, lo que hará que bajen los precios de los productos competidores en toda la economía a medida que el modo de producción más eficiente sea imitado por otros, beneficiando así a todos los trabajadores.

En la medida en que los salarios tienden a ser similares en cada segmento del mercado de trabajo, puede haber diferencias temporales significativas en los beneficios. Como ya observó Keynes (1930/1971), estas diferencias sirven para reasignar los recursos de la economía de usos en que ya no son necesarios a aquellos que cabe esperar que resulten más beneficiosos para la sociedad. La flexibilidad de los salarios a nivel sectorial o empresarial no contribuye a ese resultado. Por el contrario, los salarios flexibles tienden a preservar las estructuras obsoletas y reducen drásticamente la capacidad de la economía para ajustarse a nuevas circunstancias y explotar su potencial de innovación.

Como se ha visto en párrafos anteriores, el cambio estructural intertemporal se caracteriza por la intervención de empresas innovadoras que pueden mejorar su productividad más rápido que sus competidoras o atraer demanda adicional introduciendo nuevos productos. Por tanto, su éxito se debe a la combinación del aumento de su productividad y la fijación de salarios para el conjunto de la economía.

Recuadro 6.1**FIJACIÓN DE LOS SALARIOS Y PRODUCTIVIDAD MARGINAL**

La productividad marginal es un concepto teórico basado en la idea de que la contribución de, por ejemplo, una hora de trabajo de un trabajador en particular puede medirse y determinarse claramente. Si se paga el mismo salario a todos los trabajadores de un segmento determinado del mercado de trabajo, todos ellos tendrían que aceptar un recorte salarial si se añadiera una hora de trabajo a un proceso de trabajo y si en esa hora adicional la producción fuera inferior a la obtenida durante las horas anteriores (un proceso de producción con rendimientos de escala decrecientes). Este concepto solo sería válido si los insumos aportados al proceso de producción por muchos empleados diferentes fueran sumamente uniformes y pudieran determinarse y medirse claramente. Pero no es así en la mayoría de las plantas de producción modernas.

La gran mayoría de los empleados trabajan en un entorno en que no se pueden medir las contribuciones marginales de cada miembro de un equipo de producción ni sus contribuciones relativas. ¿Cuál es la productividad marginal de, pongamos por caso, un enfermero en un hospital y cuál es su contribución relativa al resultado total en comparación con la del jefe de cirugía o el jefe de administración? Como se desconoce este dato, la mayoría de los empleados en las sociedades modernas son remunerados de una forma que refleja aproximadamente la escasez o disponibilidad de personas con una cualificación similar, pero no su productividad marginal individual. El aumento de la productividad en algunos procesos de producción que contribuye al crecimiento de la productividad general de la economía suele reflejarse en una disminución de los precios de los bienes que se producen más eficientemente. La baja de los precios hace que suban los salarios reales de todos los empleados, aunque no haya mejorado la productividad de cada empleado. Es el equipo —y, en este ejemplo extremo, el equipo de toda la economía— el que es recompensado por el aumento de la producción del equipo en su conjunto, y no del empleado individual, en el proceso de producción^a.

^a Tómese el ejemplo de un maestro de enseñanza primaria que lleva 40 años enseñando exactamente lo mismo sin ninguna innovación ni aumento de la productividad y sin ningún cambio en su salario. Sin embargo, el maestro verá aumentar su poder adquisitivo si el crecimiento de la productividad de toda la economía hace que bajen los precios en el conjunto de la economía. Si la economía tiene un objetivo de inflación explícito, todos los salarios nominales deben aumentar según esa tasa más la tasa de crecimiento de la productividad, pero eso es solo una cuestión técnica y no altera la sustancia del proceso de ajuste

Los mismos principios se aplican al cambio estructural internacional, en especial en el caso de los países en desarrollo, es decir, cuando el cambio inicial se debe al proceso de convergencia económica de un país en desarrollo o al traslado de la producción de un país desarrollado a uno en desarrollo. Suele producirse un cambio estructural internacional cuando se utiliza la tecnología de un país más desarrollado en otro país con unos salarios y una productividad media muy inferiores. En consecuencia, un comportamiento de los inversores centrado en la transferencia internacional o interregional y la aplicación de tecnologías ya conocidas hace que bajen los precios o aumenten los

beneficios. Sin embargo, los impactos que provoca este tipo de cambio estructural son similares a los que resultan del cambio intertemporal. Una vez más, las empresas o sus filiales se enfrentan a la competencia de otras empresas que ofrecen productos comparables a precios más bajos gracias a sus costos de producción inferiores. Y, una vez más, la reacción de tratar de defender la cuota de mercado reduciendo los salarios reales no contribuye al crecimiento, la creación de empleo adicional y la reducción de la desigualdad.

Para los países en desarrollo, la estrategia de adquirir, de una forma u otra, tecnologías

desarrolladas y ya utilizadas en otro lugar es indispensable para lograr la convergencia económica. El ajuste a la baja de los salarios por determinadas empresas o sectores de países desarrollados que compiten con productores de países en desarrollo que utilizan esas tecnologías tiene un efecto similar al de una medida proteccionista. Se recurre a menudo a esta práctica ante la indiferencia benévola de los gobiernos y sindicatos, que suponen erróneamente que permite conservar puestos de trabajo. Pero resulta tan contraproducente como las subvenciones para las empresas en declive que tienen problemas internos. Sería más racional considerar que los países en desarrollo utilizarán los beneficios adicionales obtenidos de sus exportaciones para adquirir más importaciones de países desarrollados, creando así nuevas oportunidades para otras empresas y nuevos puestos de trabajo en estos países.

En resumen, desde una perspectiva macroeconómica, los ajustes a la baja de los salarios reales medios que provocan más desigualdad entre los beneficios y los ingresos salariales no son en

absoluto eficaces para solucionar el problema del desempleo cuando una economía se enfrenta al tipo de impacto más frecuente, a saber, un impacto de la demanda. La flexibilidad de los salarios a nivel empresarial o sectorial y el consiguiente aumento de las desigualdades de las rentas del trabajo tampoco son eficaces, ya que reducen la dinámica potencial de la competencia entre empresas y los incentivos a la inversión innovadora. Son los beneficios flexibles, y no los salarios flexibles, los que se adaptan a la dinámica de los sistemas de mercado modernos. En el mundo real, los impactos son absorbidos principalmente por los beneficios, y no por los salarios. Esto también se aplica a los impactos provocados por la competencia en el comercio internacional y la IED. La variación de los beneficios lleva a las empresas a adaptarse a la nueva situación en lugar de tratar de reparar lo irreparable. El modelo neoclásico estático de mercados de trabajo segregados con salarios flexibles, que regularmente provocan desigualdades en caso de adaptación a nuevos impactos, ya sean internacionales o intertemporales, no debe orientar las políticas de ajuste en ninguna fase del desarrollo.

D. Política económica y fortalecimiento institucional para reducir las desigualdades

1. *La sociedad participativa y los ajustes dinámicos*

Como se ha visto en las secciones B y C del presente capítulo, las estrategias de crecimiento económico, convergencia y mejora sostenida del bienestar de todos los grupos de la población no pueden tener éxito con una desregulación de los mercados de trabajo. De hecho, en muchos países esa desregulación ha contribuido a ralentizar el crecimiento y aumentar el desempleo.

Dados los progresos de la división del trabajo y el hecho de que cada participante depende cada vez más de su éxito, es importante que los beneficios se repartan de forma que la demanda de los bienes y servicios producidos aumente en consonancia con el crecimiento de la productividad resultante. Este es el único modo en que las economías pueden evitar el peligro del desempleo creciente y persistente, o la necesidad de adoptar constantemente políticas de empobrecimiento del vecino que generen una demanda para su exceso de oferta. Tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados,

la participación de la mayoría de la población en estos beneficios no solo es deseable por razones de justicia y cohesión sociales; también es crucial para el crecimiento porque, al ser la principal consumidora de bienes y servicios de producción nacional, un aumento de sus ingresos hará que suba la demanda, lo que estimulará la producción.

El éxito de las estrategias de crecimiento de los ingresos y creación de empleo para todos depende de la inversión en capital fijo. En las economías con un sector privado dominante, esa inversión está fuertemente influenciada no solo por las condiciones para financiarla, sino también por las expectativas de aumento de la demanda de los bienes y servicios que se producen con ese capital. Por consiguiente, cabe prever que solo se logrará un aumento de la inversión en una amplia gama de actividades y una mayor diversificación a largo plazo si los beneficios de todas las actividades productivas se canalizan a través de los hogares privados de todos los grupos de ingresos. Para ello hacen falta políticas económicas y mecanismos institucionales de regulación adecuados que equilibren sistemáticamente el poder de negociación de los perceptores de beneficios, que toman las decisiones sobre inversión, y los asalariados, que son los motores principales de la demanda de los consumidores. Además, recurrir a otros instrumentos de intervención poco ortodoxos aumentaría las opciones disponibles y el número de combinaciones posibles de instrumentos que podrían utilizarse para lograr la tasa de crecimiento de la producción deseada y tasas de empleo más elevadas y evitar al mismo tiempo un aumento de la inflación y la desigualdad.

2. Políticas macroeconómicas y mecanismos institucionales

Una vez que se ha reconocido que el mecanismo del mercado no puede restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra aumentando las desigualdades, el papel del gobierno en la estabilización de la economía en general resulta fundamental para la creación de empleo y la distribución de la renta. Con unas políticas apropiadas, los gobiernos pueden prevenir los enormes costos adicionales que supondría permitir que la presión de las elevadas tasas de desempleo sobre los salarios se extendiera a toda la economía.

La zona del euro ofrece en la actualidad los ejemplos más destacados del fracaso de una moderación salarial combinada con unas políticas macroeconómicas que no propician el crecimiento. En los países miembros del sur de Europa el desempleo se ha disparado pese a los importantes recortes salariales. A fin de absorber este excedente de mano de obra, es necesario crear nuevas oportunidades de empleo mediante políticas monetarias, financieras y fiscales apropiadas destinadas a lograr una fuerte dinámica de crecimiento basada en la formación de capital fijo (véanse también los *TDR 2010*, cap. V, y *TDR 2008*, cap. IV). Los gobiernos que enfrentan el aumento del desempleo de manera rápida y agresiva con políticas monetarias y fiscales expansivas también podrían minimizar el período de incertidumbre y la amenaza de pérdida de puestos de trabajo. Es particularmente importante adoptar enérgicas políticas anticíclicas en épocas de recesión o de crecimiento inferior al potencial en los países cuyas redes de seguridad social son insuficientes o inexistentes. Por ello está justificado considerar que la orientación más agresiva de las políticas de los Estados Unidos sustituye a las redes de seguridad social más avanzadas de Europa. Por otra parte, si Europa recortara su gasto en programas de bienestar social durante la crisis, tendría que reconsiderar la función de las políticas macroeconómicas. Recortar la red de protección social y suprimir al mismo tiempo los estímulos macroeconómicos es una política condenada al fracaso que hará aumentar el desempleo y la desigualdad.

Además de políticas monetarias y fiscales favorables al empleo y al crecimiento, una política de ingresos adecuada puede resultar de gran importancia para lograr un grado de desigualdad de ingresos socialmente aceptable. El establecimiento de ciertas normas para determinar la evolución de los ingresos de los trabajadores en una economía en crecimiento facilitaría en gran medida la tarea de las políticas monetarias, financieras y fiscales. Una política de ingresos bien concebida basada en esas normas también podría impedir que aumentaran las desigualdades en el proceso de crecimiento y contribuir al mismo tiempo a la creación de empleo al permitir una expansión constante de la demanda interna. Como rasgo principal, una política de ingresos debería procurar que los salarios nominales medios crecieran al mismo ritmo que la productividad media (más el objetivo de inflación previsto, véase más abajo). La aplicación de

esa política requiere un marco institucional adaptado a la estructura económica y al contexto histórico específico de cada país. Ese marco es especialmente importante, porque una política de ingresos puede ser no sólo un instrumento para generar empleo, sino también un medio para controlar la inflación.

A fin de preservar la proporción de los salarios e impedir que el crecimiento de los salarios reales supere al aumento de la capacidad de oferta de una economía, el ajuste de los salarios nominales también debería tener en cuenta un objetivo de inflación. En este contexto, es preciso tener presente que, en ausencia de una alteración importante del precio de las importaciones, la variación de los costos laborales unitarios (es decir, la relación entre el crecimiento de los salarios y la productividad) es el principal factor determinante de la tasa de inflación. Existen pruebas empíricas de ello en los países desarrollados, en particular en los períodos en que se creaba suficiente empleo y el desempleo estaba en descenso (gráfico 6.4).

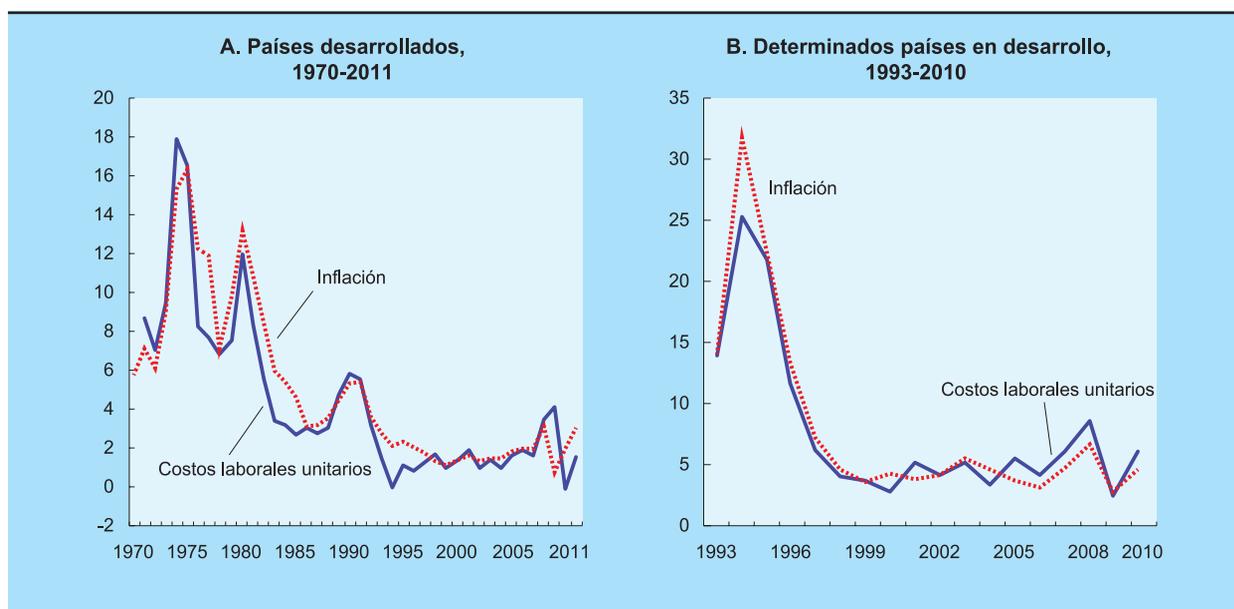
Cuando, por norma, en una economía los salarios suben en consonancia con el crecimiento medio de la productividad más la inflación prevista, la parte proporcional de los salarios en el PIB permanecerá constante y el conjunto de la economía generará una demanda suficiente para utilizar plenamente sus capacidades productivas. Al aplicar esta regla, el ajuste salarial debe ser prospectivo. Es decir, debe efectuarse teniendo en cuenta las *tendencias* de la productividad y el *objetivo* de inflación previsto por el gobierno o el banco central para el período siguiente, y no con arreglo a las tasas de productividad efectivas y la inflación del período precedente (lo que sería un ajuste retrospectivo).

Las tendencias de la productividad a medio plazo (por ejemplo, su crecimiento medio anual en cinco años) son preferibles al crecimiento anual efectivo de la productividad porque este tiende a ser volátil y se ve influenciado por los movimientos cíclicos de la utilización de la capacidad, por lo que no sienta las bases para lograr un crecimiento

Gráfico 6.4

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS COSTOS LABORALES UNITARIOS Y DE LA INFLACIÓN

(En porcentaje)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *International Financial Statistics* del FMI; la base de datos *CEPALSTAT* de la CEPAL; la *National Accounts Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables* de la División de Estadística de las Naciones Unidas; la base de datos *EC-AMECO*; y *UNCTADstat*.

Nota: Los costos laborales unitarios se refieren a toda la economía. Las economías en desarrollo seleccionadas son la Argentina, el Brasil, China, Honduras, México, Panamá, la República de Corea, Sudáfrica, Túnez y Venezuela (República Bolivariana de).

sostenible de los ingresos. Además, los salarios no deben indexarse en función de la inflación pasada, algo que ha sido práctica frecuente. Este sistema tiende a perpetuar la inflación sin lograr que los salarios reales alcancen el nivel deseado ya que, ante el aumento del costo de la mano de obra, los productores podrían repercutir dicho costo en los precios al crecer la demanda más rápido que la producción. En cambio, la aplicación del sistema propuesto garantizaría que el aumento del costo de la mano de obra, que es el principal factor determinante de la inflación futura, no exceda del objetivo de inflación.

Cabe citar como ejemplo la experiencia de los ajustes salariales retrospectivos introducidos

en respuesta al impacto de las crisis del petróleo a mediados de los años setenta y principios de los ochenta (recuadro 6.2). También está la experiencia de varios países en desarrollo que han tenido tradicionalmente una inflación muy alta. Es evidente que la inflación en esos países no se debió únicamente al aumento de los salarios nominales. Sin embargo, los episodios de aceleración de la inflación, que a menudo obedecieron a factores externos, provocaron un aumento de los salarios nominales. Esto contribuyó a la formación de una espiral de costos y precios cuando los gobiernos trataron de proteger los ingresos salariales de la inflación mediante la aplicación de mecanismos de indexación retrospectivos. Estas políticas salariales son costosas, porque para reducir

Recuadro 6.2

AJUSTES SALARIALES EN RESPUESTA A UNA ALTERACIÓN GRAVE DE LOS PRECIOS DE LAS IMPORTACIONES

Los impactos negativos de la oferta causados por un fuerte aumento de los precios de las importaciones tienen su propia lógica. Los ejemplos más citados en el pasado han sido las crisis del petróleo que afectaron a la economía mundial a mediados de los años setenta y principios de los ochenta. En aquel momento, los países que tenían estructuras salariales y salarios nominales relativamente rígidos lograron mejor que otros impedir que la inflación se disparara a consecuencia del impacto inflacionario inicial causado por la subida de los precios del petróleo y la falta de elasticidad de la demanda de petróleo. Esto se debe a que la rigidez de los salarios implica una rigidez de los salarios nominales, pero también una flexibilidad de los salarios reales. Un impacto extraordinario de los precios en el mercado de bienes solo provoca un aumento de la inflación (es decir, un *incremento* constante del nivel de los precios) si la chispa de la inflación salta del mercado de bienes al mercado de trabajo. Así ocurre cuando los salarios nominales están indexados en función del nivel de los precios reales, como era el caso en muchos países con sistemas de indexación retrospectivos, como la *scala mobile* de Italia. Ese sistema tenía por objeto prevenir una disminución de los salarios reales y proteger a los trabajadores de la redistribución que podía producirse a consecuencia de un proceso inflacionario. Sin embargo, cuando los precios de las importaciones aumentaron bruscamente, como ocurrió con el petróleo, el cambio en la distribución de la renta no favoreció a los beneficios nacionales, sino a terceros, en este caso a los suministradores de petróleo extranjeros. Los productores nacionales que más sufrieron la subida de los costos de importación al principio repercutieron el aumento de los salarios en los precios, convirtiendo así una alteración extraordinaria de los precios en una tasa de inflación en constante aumento. Esto hizo que el banco central tomara medidas restrictivas y provocó la pérdida de puestos de trabajo.

La rigidez de los salarios nominales, en el sentido de que los ajustes salariales no reflejan la inflación real, es preferible para adaptarse al impacto de los precios de las importaciones, ya que supone una flexibilidad de los salarios reales, que es necesaria para impedir una subida constante de la inflación a causa del episodio inflacionario inicial. Esto puede contribuir a impedir que las políticas monetarias restrictivas provoquen una nueva crisis de la demanda, que pondría en peligro el crecimiento y la creación de empleo.

la inflación hasta el nivel prefijado frente a las constantes presiones alcistas sobre los precios debidas a los costos, los bancos centrales están obligados, una y otra vez, a subir los tipos de interés. Esto obstaculiza la inversión y el empleo reales en aras de una estabilización nominal.

Así pues, vincular los salarios al crecimiento de la productividad y al objetivo de inflación previsto por el banco central también facilitaría al banco la tarea de prevenir la inflación, y al mismo tiempo le daría un mayor margen para estimular las inversiones y el crecimiento. La inversión en capacidad productiva real también se beneficiará de un ajuste de los salarios nominales con arreglo al sistema propuesto, ya que el crecimiento de la demanda interna a un ritmo similar al del potencial de la oferta induce a las empresas a invertir y estimula el crecimiento industrial y la creación de empleo.

La vinculación del aumento de los salarios nominales al crecimiento de la productividad y al objetivo de inflación garantizaría que la proporción de los ingresos salariales en los ingresos totales se mantuviera constante y no aumentara. Y si ha habido una moderación salarial durante varios años antes de la introducción del sistema, la proporción podría mantenerse constante a un nivel relativamente bajo. Por consiguiente, puede ser conveniente que los gobiernos corrijan el resultado de la distribución primaria de la renta entre el capital y el trabajo para subsanar problemas de equidad y desigualdades a nivel nacional. No obstante, será difícil conseguirlo aumentando los salarios nominales por encima del crecimiento de la productividad más la tasa de inflación prevista sin un acuerdo previo entre los sindicatos y las asociaciones de empleadores. Los empleadores que no están dispuestos a aceptar una reducción de sus beneficios por la subida del costo laboral unitario no tienen ningún problema para repercutir esa subida en los precios cuando aumenta la demanda de los asalariados. Todo intento de aumentar la proporción de los salarios será entonces contraproducente: la subida de los precios restablecerá los beneficios, pero al mismo tiempo la mayor

Es preciso prestar más atención al proceso de fortalecimiento institucional, en particular a la negociación colectiva entre sindicatos y asociaciones de empleadores, y a las reformas conexas de la gobernanza.

inflación tenderá a reducir el valor real del ahorro acumulado de los trabajadores. Además, obligará al banco central a adoptar una política monetaria más restrictiva, con los consiguientes efectos en la inversión, el crecimiento y el empleo. La única forma de evitarlo sería imponiendo controles de precios.

En cualquier caso, las políticas que tratan de aumentar la proporción de los salarios requieren un elevado grado de consenso social si se quiere evitar importantes perturbaciones sociales y económicas. Sin embargo, los gobiernos podrían tratar de mejorar la distribución de la renta utilizando otros instrumentos para corregir los resultados del mercado en beneficio de quienes tienen poco poder de negociación. Algunas de las políticas gubernamentales que podrían aplicarse son la fiscalidad progresiva (que se examina en el capítulo V) y la utilización de la recaudación para aumentar las transferencias sociales en favor de determinados grupos beneficiarios. También podría incrementarse el gasto público destinado a mejorar el suministro de bienes y servicios esenciales y hacerlos más asequibles.

El análisis de las diferentes causas del aumento de la desigualdad que se examinan en el presente *Informe* sugiere que hacen falta varios mecanismos institucionales para aplicar la regla recomendada para la fijación de los salarios nominales. Lo más importante es que los gobiernos apoyen la creación y el empoderamiento de sindicatos con un mandato nacional, que pueden ser fundamentales para el éxito de la política de ingresos. Para reducir la desigualdad de ingresos y aumentar la demanda en consonancia con el crecimiento de la productividad es esencial que en la economía haya iguales salarios para ocupaciones similares. Esto puede lograrse mucho más fácilmente mediante una negociación colectiva entre unos sindicatos fuertes y las asociaciones de empleadores, que podrían tener en cuentas las recomendaciones o directrices del gobierno sobre ajustes salariales.

De este modo se puede promover un proceso de crecimiento impulsado por la demanda interna y

lograr al mismo tiempo que los aumentos salariales no se aparten sustancialmente, ni por exceso ni por defecto, de una tasa que asegure la estabilidad de los precios y del empleo. Tal vez sea necesario prestar más atención a ese proceso de fortalecimiento institucional y reformas conexas de la gobernanza, en particular en los países en desarrollo que están ampliando sus sectores manufactureros.

Además, para que el ajuste a las perturbaciones de la demanda funcione, es esencial que los trabajadores que estén bajo presión para "reincorporarse rápidamente al mercado de trabajo determinando su salario" —algo que, como se ha visto anteriormente, de todos modos no es posible— gocen de protección. También conviene proteger a los trabajadores de largos períodos de desempleo, no solo por razones sociales, sino también desde una perspectiva económica, que podría ser aún más importante. Hace falta una tupida red de seguridad para impedir que el aumento del desempleo originado por alteraciones en los mercados de bienes o financieros repercuta en los salarios. Dicha red permitiría a los trabajadores temporalmente desempleados buscar empleo creado en otros sectores de la economía sin tener que reducir sustancialmente su nivel de vida y su demanda de bienes y servicios.

3. Aspectos específicos de las políticas de ingresos y empleo en los países en desarrollo

Los países en desarrollo tienen un enorme potencial de crecimiento de la productividad. De ahí que también tengan un margen considerable para reducir las desigualdades de ingresos distribuyendo las ganancias de productividad de manera más equitativa. Para ello hace falta una política de ingresos que tenga en cuenta una serie de elementos adicionales, según las características de cada economía (*TDR 2010*, cap. V). Se trata, en particular, del elevado número de trabajadores por cuenta propia en el sector agrícola y de los que se dedican a actividades informales. Otro aspecto es la distribución de las rentas procedentes de la explotación de recursos naturales y de las importantes ganancias de productividad resultantes de combinar tecnologías avanzadas importadas con abundante mano de obra barata local,

en especial a través de la IED y en industrias orientadas a la exportación. Un tercer aspecto se refiere a los mecanismos nacionales de negociación colectiva y regulación, que suelen a ser más débiles en la mayoría de los países en desarrollo. Estos aspectos se examinan a continuación.

a) Reducción de la desigualdad en el contexto de un importante sector informal y de empleo por cuenta propia en pequeña escala

Según el nivel de desarrollo industrial, el empleo informal y el empleo por cuenta propia representan una parte importante del empleo total en muchos países en desarrollo. Además, el número de trabajadores por cuenta propia ha estado aumentando en muchos países debido a la insuficiente creación de empleo en los sectores formales modernos. Por consiguiente, es importante que las políticas de ingresos de estos países para el sector formal se complementen con medidas destinadas a aumentar los ingresos y el poder adquisitivo de quienes trabajan en el sector informal y por cuenta propia. La utilización de mecanismos que vinculan los precios pagados a los productores agrícolas, e implícitamente las ganancias de los agricultores, al incremento general de la productividad de la economía mejoraría gradualmente las condiciones de vida de la población rural. Los países desarrollados han utilizado esos mecanismos durante decenios, permitiendo que quienes se dedican a actividades agrícolas se beneficien del aumento de la productividad del resto de la economía. Es igualmente importante señalar que, dado que estos sectores de la población tienden a comprar bienes de consumo producidos localmente, tales mecanismos también contribuirán a aumentar la demanda de esos bienes. La productividad y los ingresos del sector agrícola también podrían aumentarse con inversiones públicas en investigación agrícola y desarrollo de infraestructura rural, con organizaciones de apoyo agrícola constituidas con respaldo público y con préstamos públicos en condiciones favorables a los pequeños agricultores (véase también *TDR 2010*, cap. V).

Si bien no se puede dudar de la conveniencia de mejorar el nivel de vida en las zonas rurales, entre otras cosas mejorando la remuneración de los agricultores, es preciso tener en cuenta que el desarrollo

económico está asociado a un proceso de profundización en la división del trabajo. Este proceso requiere atraer a muchos de los pobres que trabajan por cuenta propia y de los trabajadores del sector informal a puestos de trabajo seguros en el sector formal con la promesa de unos ingresos salariales más altos, razonables y fiables. El fortalecimiento de la red de seguridad social junto con una expansión sostenida del sector formal podría contribuir a evitar que los trabajadores volvieran a dedicarse a actividades informales si perdieran su empleo en el sector formal.

b) Precios y rentas de los productos básicos y desigualdad

Otra dificultad con que se enfrentan muchos países en desarrollo que dependen de los productos básicos guarda relación con la gestión de los ingresos procedentes de la explotación de recursos naturales y de las ganancias derivadas del aumento de los precios internacionales de los productos básicos. Para que las rentas de los productos básicos (es decir, la diferencia entre el precio de venta y el costo de explotación de los recursos naturales) permitan reducir la desigualdad en los países en desarrollo, las autoridades competentes de esos países deberían concertar acuerdos apropiados con las empresas —a menudo grandes ETN extranjeras— que se dedican a explotar sus recursos naturales. En la mayoría de los casos, esos contratos obligarán a estas empresas a pagar más regalías e impuestos, de los que entonces podría destinarse una parte sustancial a la economía nacional (véase también *TDR 2010*, cap. V, secc. D)⁶.

Algunas de las mejoras de la relación de intercambio resultantes del aumento sustancial de los precios de las exportaciones de productos básicos pueden distribuirse de manera similar a las ganancias de productividad examinadas anteriormente. No obstante, el margen para elevar el nivel general de los salarios reales en respuesta a la mejora de la relación de intercambio se ve limitado por la oferta disponible para satisfacer el incremento de la demanda interna. Por lo tanto, es preciso que esas políticas vayan acompañadas de medidas encaminadas a reducir los costos de financiación de la inversión nacional y mejorar el acceso al crédito de un gran número de empresarios nacionales a fin de aumentar la

inversión en capital fijo para la producción de bienes y servicios de consumo interno. Esto es particularmente importante cuando se prevé que la mejora de la relación de intercambio debida a los precios de los productos básicos sea temporal.

c) Ganancias de productividad resultantes de combinar tecnologías avanzadas con abundante mano de obra barata

Como se ha visto más arriba en la sección B, los productores de manufacturas de los países en desarrollo utilizan a menudo tecnologías avanzadas importadas, en especial cuando su producción está destinada a la exportación. La transferencia de esas tecnologías y la introducción de técnicas de producción que requieren más intensidad de capital suelen llevarse a cabo por medio de una IED atraída por el bajo costo de la mano de obra en el país receptor. Esa inversión puede contribuir sustancialmente a elevar el nivel de productividad medio del país de salarios bajos. Por lo general los beneficios de esta combinación de tecnologías avanzadas con un costo relativamente bajo de la mano de obra serán aprovechados por los empleadores, ya sean nacionales o ETN, en forma de mayores ganancias o por los consumidores extranjeros en forma de precios de compra más bajos. Dado que los costos laborales unitarios son el principal factor determinante de la competitividad entre países y regiones, las rentas o los aumentos de las cuotas de mercado que el empleador puede obtener recortando los precios pueden ser muy importantes.

El reto que tienen los países de salarios bajos es asegurarse de que una proporción adecuada de las ganancias de productividad resultantes de esta combinación de capital y mano de obra beneficie a los asalariados nacionales. Esto no puede lograrse permitiendo que un mercado de trabajo no regulado fije los salarios. También en este caso, una política de ingresos puede ser de gran utilidad. En las estrategias de convergencia económica de algunos países asiáticos que han logrado industrializarse (como el Japón y la República de Corea), los productores nacionales que más se beneficiaron de esas rentas de productividad las reinvirtieron en gran parte en actividades orientadas a la exportación, creando así nuevas oportunidades de empleo. Sin embargo, este proceso solo fue sostenible hasta que surgió una

nueva generación de competidores muy productivos con bajos salarios. En consecuencia, se hizo evidente que era necesario acelerar la subida general de los salarios para mantener la expansión de la demanda efectiva gracias al aumento de los ingresos y el consumo internos (*TDR 1996*, Parte II, cap. I).

Por consiguiente, la regla general para el ajuste de los salarios nominales debe basarse en el aumento medio de la productividad en todos los sectores, incluidas las industrias con aumentos de productividad muy importantes debidos a la combinación de tecnologías avanzadas y bajos salarios nacionales. Esto contribuiría a lograr un aumento sostenido de la demanda interna y reducir las desigualdades de ingresos entre sectores y regiones. Cuando resulte difícil aplicar esta regla, los gobiernos de los países en cuestión podrían lograr un resultado similar gravando de forma adecuada las rentas derivadas de la posición de cuasimonopolio obtenidas por las ETN y destinando esa recaudación a aumentar la demanda interna de bienes de producción nacional. Ello podría hacerse directamente mediante compras del sector público o indirectamente mediante subsidios salariales temporales, programas de empleo público y/o apoyo financiero a los inversores privados locales.

4. Salarios mínimos legales

En los países en desarrollo el nivel de protección laboral y de organización de trabajadores y empleadores es bajo y las negociaciones estructuradas para fijar los salarios y las condiciones de trabajo son escasas. Por ello es especialmente difícil establecer un marco institucional para una política de ingresos basada en ajustes de los salarios nominales acordes con el crecimiento de la productividad más la inflación prevista. Como la creación de instituciones responsables que puedan representar eficazmente a los trabajadores y los empleadores puede llevar bastante tiempo, una medida que podría aplicarse con más rapidez para reducir la desigualdad es la fijación de salarios mínimos (*TDR 2010*, cap. V). En otros países, la fijación de salarios mínimos puede ser un útil complemento de la negociación colectiva.

La mayoría de los países desarrollados y muchos países en desarrollo tienen salarios mínimos legalmente establecidos, aunque es posible

que algunos países en desarrollo con importantes sectores informales no siempre apliquen plenamente esa legislación. En particular, los países que carecen de una tupida red de seguridad social han optado frecuentemente y durante mucho tiempo por utilizar salarios mínimos legales para proteger a los trabajadores poco cualificados de ser explotados por empleadores poderosos. No obstante, pese a los considerables datos empíricos que demuestran que los salarios mínimos legales tienen un efecto mínimo o nulo en el desempleo, esa legislación ha sido criticada por quienes consideran que la fijación de salarios por los gobiernos constituye una intervención en un mercado eficiente. Esos críticos argumentan que, dado que la legislación sobre salarios mínimos que trata de proteger a los trabajadores poco cualificados puede fijar un nivel salarial superior al precio de equilibrio de la mano de obra, hay un mayor riesgo de que esos trabajadores sigan desempleados o pierdan su empleo que si no existiera esa legislación. Esta opinión ha sido cuestionada por más de 650 economistas, incluidos 5 premios Nobel, que han afirmado que "un pequeño aumento del salario mínimo mejoraría el bienestar de los trabajadores con sueldos bajos y no tendría los efectos adversos que los críticos han asegurado" (Economy Policy Institute, 2006).

En el modelo neoclásico en que se basa el razonamiento de los críticos, los salarios mínimos vienen determinados por la productividad marginal de los trabajadores con cualificaciones específicas, pero en la mayoría de las ocupaciones no pueden medirse las contribuciones marginales de los distintos miembros de un equipo de producción ni sus contribuciones relativas (recuadro 6.1). Por lo tanto, todas las sociedades tienen una amplia horquilla dentro de la cual pueden determinar el nivel de un salario mínimo legal sin infringir ninguna ley del mercado ni el principio de la oferta y la demanda. Si, por ejemplo, existiera la regla de que el salario mínimo debería equivaler siempre a la mitad del salario medio de la economía de que se trate, resulta difícil imaginar cómo esa disposición aumentaría el riesgo de que algunos grupos perdieran su empleo. Probablemente algunos bienes y servicios con gran densidad de mano de obra subirían de precio, pero el poder adquisitivo de un gran grupo de empleados aumentaría, lo que ayudaría a generar más ingresos y empleo en toda la economía (véase también G-20, 2012: 12).

La mayoría de los sistemas de salario mínimo tienen alguna indexación en función de la inflación. Los países en desarrollo, en particular, tienden a elegir mecanismos de indexación basados en la inflación pasada y no en la inflación prevista, y en muchos casos dichos mecanismos no prevén un ajuste según el crecimiento de la productividad. Este tipo de indexación es problemática por los mismos motivos examinados anteriormente en el contexto de los ajustes salariales generales, en especial porque crea inercia inflacionaria. Una vez más, cuando los salarios mínimos legales se ajustan periódicamente en consonancia con el crecimiento medio de la productividad de una economía y la tasa de inflación prefijada, y no de forma arbitraria en respuesta a las distintas influencias de los grupos de interés en las decisiones políticas, pueden tener un efecto positivo en la dinámica de inversión-productividad-crecimiento. Entonces la pobreza disminuirá, no solo por el aumento de los ingresos de quienes perciben el salario mínimo, sino también por el empleo adicional que se crea en respuesta al aumento de la demanda y los beneficios en las empresas en que el crecimiento de la productividad es superior a la media. Además, los salarios mínimos legales y sus ajustes periódicos pueden constituir una referencia útil para la negociación salarial en el sector privado.

5. El marco internacional

En el examen de las políticas nacionales en las secciones anteriores se supone de manera implícita que los procesos de ajuste a los diferentes cambios del entorno económico general no se ven afectados por acontecimientos macroeconómicos y financieros externos negativos ni por políticas divergentes aplicadas en otros países.

Sin embargo, en un mundo donde las economías son cada vez más interdependientes y abiertas, los resultados macroeconómicos de un país dependen cada vez más de los acontecimientos externos y las políticas de otros países, que pueden tener importantes repercusiones a través de las relaciones comerciales y financieras internacionales. Un país, con todas sus empresas, puede registrar constantemente elevados excedentes por cuenta corriente y comerciales gracias a la mayor competitividad de sus

precios, y ello por varios motivos. Puede ser a causa de un aumento del costo unitario de la mano de obra que no se refleje en la valoración de su moneda si el tipo de cambio se fija de manera unilateral o multilateral. Alemania en la UEM es un ejemplo clásico (recuadro 6.3). Por otra parte, muchas economías desarrolladas y emergentes han experimentado una sobrevaloración de la moneda debido a la pérdida de competitividad, lo que ha provocado déficits comerciales. Puede haber muchos motivos para esa sobrevaloración, pero el principal es el *carry trade* —la especulación entre monedas de distintos países basada en los diferenciales de los tipos de interés—, que recientemente ha aumentado considerablemente a causa de los tipos de interés muy bajos en los Estados Unidos y Europa. La sobrevaloración puede provocar una grave crisis financiera cuando el déficit por cuenta corriente y la deuda externa aumentan rápidamente; pero también puede socavar enormemente la capacidad de un país para diversificar su estructura de producción.

Las perturbaciones macroeconómicas resultantes de una valoración inadecuada de las divisas afectan a la economía en su conjunto, por lo que no se pueden combatir al nivel de las empresas. La manera apropiada de hacer frente a esas perturbaciones es mediante la revaluación o devaluación de las divisas en cuestión, en vez de reducir los salarios en los países deficitarios. Los últimos ejemplos de la zona del euro y muchos ejemplos anteriores de países en desarrollo muestran claramente que los intentos de corregir los grandes desequilibrios comerciales mediante recortes salariales en todo el país no funcionan. La parte de la demanda global correspondiente a las exportaciones a menudo es demasiado pequeña para que el efecto previsto del aumento de la competitividad en el crecimiento sea suficientemente rápido para impedir una grave recesión provocada por la caída de la demanda interna tras una reducción de los salarios. Además, cuando se producen recortes salariales simultáneos en varios países que son socios comerciales, se incurre en un error de generalización, por lo que el efecto que la reducción de los salarios podría tener en la competitividad queda muy mitigado. En cambio, las devaluaciones favorecen las exportaciones de manufacturas, pero no tienen un efecto negativo directo en la demanda interna. Lo que es más importante, hacen retroceder la demanda de importaciones y estimulan así la demanda de bienes de producción nacional.

Por consiguiente, para ser eficaz, el proceso de ajuste en los países tanto desarrollados como en desarrollo debe estar integrado en un sistema monetario mundial o regional racional; de lo contrario los impactos macroeconómicos externos seguirán poniendo en peligro el ajuste suave descrito anteriormente. Para amortiguar los efectos de los impactos macroeconómicos, las variaciones de los tipos de cambio nominales deben reflejar los cambios de las variables fundamentales (es decir, el diferencial en la tasa de inflación o en el aumento de los costos laborales unitarios) en los distintos países. De este modo, las variaciones del costo laboral unitario en un país pueden nivelarse si se miden en las monedas de los socios comerciales de ese país. Este es el instrumento más eficaz para impedir que los desajustes de los tipos de cambio reales provoquen perturbaciones

macroeconómicas y para contrarrestar el riesgo potencial de que la sobrevaloración ejerza una presión a la baja sobre los salarios, lo que aumentaría la desigualdad. Al mismo tiempo, es necesario que haya un sistema en que el patrón de los tipos de cambio se ajuste en función de los diferenciales del costo unitario nominal de la mano de obra para evitar que en el comercio internacional haya quienes busquen el beneficio

propio a costa del empobrecimiento ajeno. En los países con mercados de capitales abiertos, los tipos de cambio ajustados en función de los diferenciales de inflación o de costo laboral unitario facilitan la adopción de políticas monetarias nacionales que promueven el crecimiento fomentando la inversión en capital fijo.

Otro aspecto importante de la situación internacional es la forma en que los países hacen frente a la relocalización del capital fijo. Esto puede favorecer a los países en desarrollo en forma de entradas de IED cuando los inversores extranjeros se sienten motivados por la oportunidad de aumentar sus beneficios aprovechando las diferencias salariales entre los países ricos y pobres. A los países en desarrollo les resulta difícil aplicar la regla propuesta en el presente *Informe* de ajustar los salarios reales en función del crecimiento de la productividad nacional porque con frecuencia carecen de las instituciones del

mercado laboral, es decir, sindicatos y asociaciones de empleadores, que requiere la aplicación de una política de ingresos eficaz.

Por lo tanto, al establecer las condiciones para la entrada de IED deben tenerse muy en cuenta principios que atribuyan la debida importancia al ajuste adecuado de los salarios. Una de las condiciones podría ser que las filiales extranjeras de las ETN apliquen el principio de ajustar los salarios al aumento de la productividad general más el objetivo de inflación nacional previsto en el país receptor. Al hacerlo, estas empresas servirían de referencia para las empresas nacionales. Para que fueran más eficaces, estas políticas deberían estar coordinadas entre todos los países en desarrollo que reciben o tratan de atraer IED, lo que podría ser necesario para evitar una competencia

salarial excesiva, que a la larga solo beneficia a las empresas extranjeras en forma de mayores ganancias o a los consumidores extranjeros en forma de precios más bajos.

La observancia de dicha regla para ajustar los salarios no privaría en modo alguno a los inversores extranjeros de sus beneficios adicionales —a menudo enormes— obtenidos gracias a la combinación de

tecnologías avanzadas que impulsan la productividad absoluta y salarios bajos en términos absolutos en el país receptor. El aumento de los salarios que se lograría no estaría vinculado al aumento de su propia productividad sino al aumento medio en el conjunto de la economía receptora. En cierto modo, la aplicación de esa regla simularía las condiciones existentes en los mercados de trabajo que funcionan correctamente. Las empresas extranjeras en países de salarios bajos que no estuvieran dispuestas a ajustar los salarios de este modo demostrarían que no respetan los principios del mercado.

El tercer ámbito en que es necesaria una mayor cooperación internacional es el de la competencia entre países. Se tiene la percepción generalizada de que la aceleración de la globalización está obligando a los países a competir como si fueran empresas. Esta opinión considera que la riqueza de un país depende de su capacidad para adaptarse

La manera apropiada de hacer frente a las perturbaciones macroeconómicas es mediante la revaluación o devaluación de las divisas en cuestión, en vez de reducir los salarios en los países deficitarios.

Recuadro 6.3**LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, EL ÉXITO RELATIVO DE ALEMANIA Y LA CRISIS DEL EURO**

Coincidiendo con el establecimiento de la zona de la moneda única europea en 1999, Alemania comenzó a buscar nuevas formas de luchar contra la elevada y persistente tasa de desempleo. Como los sistemas consistentes en reducir la jornada laboral y otras medidas no habían logrado reducir el desempleo, en un acuerdo tripartito firmado en 1999 los responsables políticos, los empleadores y los dirigentes sindicales decidieron abandonar la fórmula tradicional según la cual el incremento de los salarios se basaba en la igualdad de participación de los trabajadores en el aumento de la productividad más la inflación prevista. En su lugar, optaron por una estrategia de redistribución en favor del capital como medio de reducir el desempleo, basada en la esperanza de que así el aumento de la productividad se traduciría en creación de empleo.

El nuevo enfoque del mercado de trabajo de Alemania, en combinación con la supresión de las monedas nacionales de los Estados miembros de la zona del euro, provocó una enorme divergencia en el aumento de los costos laborales unitarios, que son el principal factor determinante de los precios y la competitividad, entre esos países. Los costos laborales unitarios apenas volvieron a aumentar en Alemania, mientras que en la mayoría de los países del sur de Europa el crecimiento de los salarios nominales fue ligeramente superior al crecimiento de la productividad nacional y al objetivo de inflación europeo del 2% acordado conjuntamente. Francia fue el único país que siguió exactamente la pauta acordada para la subida de los salarios nominales desde la introducción del euro: los costos laborales unitarios en el país aumentaron en consonancia con la evolución de la productividad nacional y con el objetivo de inflación del 2% fijado para la zona del euro.

Si bien las divergencias existentes entre los miembros de la UEM eran escasas pero bastante estables y las subidas de los precios y los salarios eran limitadas, persistieron durante muchos años formando con el tiempo una enorme brecha. Al término del primer decenio de funcionamiento de la UEM el desfase de los costos y los precios entre Alemania y el sur de Europa había llegado a una cifra próxima al 25%, y el desfase entre Alemania y Francia al 15%. En otras palabras, el tipo de cambio real alemán se depreció considerablemente respecto de la mayoría de sus socios de la zona del euro a pesar de la inexistencia de monedas nacionales.

El creciente desfase de los costos laborales unitarios y los precios afectó fuertemente a los flujos comerciales. Pese a que cuando se estableció el euro eran bastante equilibrados, como llevaban siéndolo muchos años, el primer decenio de existencia de la zona del euro fue un período en el que los desequilibrios aumentaron drásticamente. Como las exportaciones de Alemania crecieron mucho más rápido que sus importaciones, su excedente por cuenta corriente aumentó. Entretanto, los países del sur de Europa y Francia experimentaron un aumento de sus déficits comerciales y por cuenta corriente. Incluso después del impacto provocado por la crisis financiera y su repercusión devastadora en el comercio mundial, que afectó a las exportaciones alemanas, en 2010 y 2011 Alemania volvió rápidamente a registrar un excedente de aproximadamente 150.000 millones de euros al año, del que los intercambios con otros países de la UEM representaron cerca de 80.000 millones.

La profunda recesión actual y los programas de austeridad aplicados en los países deficitarios han tendido a reducir los déficits visibles. Sin embargo, sin un repunte fundamental de la competitividad, esos países carecen del estímulo necesario para crecer. Esta experiencia demuestra que las ventajas absolutas y acumulativas de un país frente a otros con estructuras comerciales similares son insostenibles; tarde o temprano hay que eliminar las enormes diferencias de competitividad. De lo contrario se genera incertidumbre entre los prestamistas que tienen que financiar los déficits por cuenta corriente, lo que hace que suban los tipos de interés. A fin de poder efectuar reembolsos netos de la deuda acumulada como resultado de déficits por cuenta corriente, el país endeudado tiene que invertir la tendencia de su balanza por cuenta corriente en algún momento. Así pues, el deudor debe tener la posibilidad de generar un excedente por cuenta corriente. No obstante, si los países con superávit utilizan todos los medios para defender sus posiciones excedentarias, es inevitable que los deudores se vean abocados al impago.

La experiencia de la zona del euro también demuestra que las condiciones de la competencia entre países son diferentes de las de la competencia entre empresas. Una empresa puede lograr una ventaja competitiva al aumentar su productividad gracias a la innovación, lo que le permite producir a un costo laboral unitario inferior al de sus competidores. Pero este mecanismo no funciona al nivel de los países. La competitividad entre países

Recuadro 6.3 (conclusión)

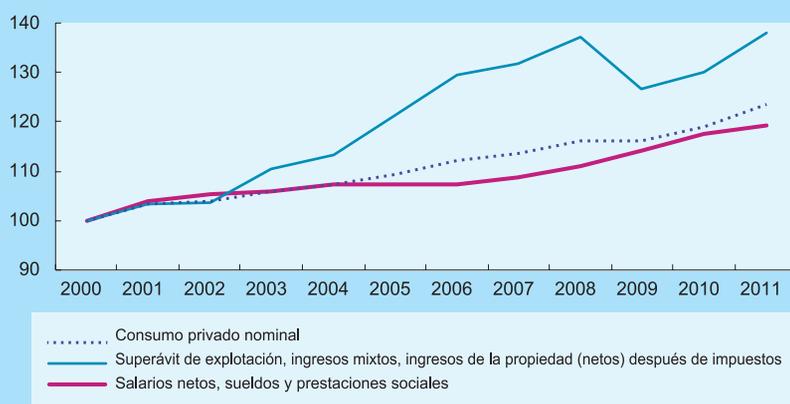
que comercian principalmente con manufacturas está fuertemente influenciada por el nivel medio relativo de sus salarios. En un mundo de monedas nacionales y soberanía nacional sobre la política monetaria, un país que suministra manufacturas comparables a precios mucho más bajos que otros ganaría cuota de mercado y acumularía excedentes comerciales y por cuenta corriente. Sin embargo, aumentaría la presión política para que se ajustaran los salarios y los precios en la moneda internacional y, tarde o temprano, el país se vería obligado a ajustar sus salarios, medidos en la moneda internacional, mediante una revalorización de su moneda nacional.

No obstante, en una unión monetaria, los países miembros acuerdan expresa o implícitamente no adoptar políticas deflacionarias o inflacionarias (es decir, mantener el crecimiento de los salarios nominales por debajo o por encima de la productividad nacional más la inflación comúnmente acordada). Con un objetivo de inflación cercano al 2% (fijado por el Banco Central Europeo), los miembros de la UEM acordaron de manera implícita que los costos laborales unitarios no aumentarían por encima de esa tasa. Esto significa que cada país debería utilizar el crecimiento de su productividad, ya sea el 1% en Alemania o el 2% en Grecia, para aumentar los salarios nominales o reducir la jornada laboral, o una combinación de ambas cosas. Si, en alguno de los países miembros, los costos laborales unitarios o la inflación se desvían del objetivo de inflación comúnmente establecido, tanto al alza como a la baja, la situación de la balanza de pagos se volverá insostenible.

La política de Alemania de promover su competitividad manteniendo el crecimiento de los salarios por debajo de la tasa de crecimiento de la productividad más la inflación prevista por la UEM no solo provocó desequilibrios en la zona del euro, también fracasó a nivel nacional. Si bien las exportaciones alemanas comenzaron a aumentar fuertemente poco después del establecimiento de la unión monetaria, la demanda interna permaneció tan estancada como los salarios reales. Esto socavó la dinámica de sus propios mercados internos y aumentó la vulnerabilidad de sus socios comerciales (véase el gráfico).

CONSUMO E INGRESOS EN ALEMANIA, 2000-2011

(Índice, 2000 = 100)



Fuente: Oficina Federal de Estadística de Alemania, enero de 2012.

Nota: Los ingresos del cuarto trimestre de 2011 son estimaciones.

La esperanza de que con un determinado nivel de crecimiento de la producción se sustituiría el capital con mano de obra y aumentaría el empleo no se materializó. Además, el resultado del experimento alemán resultó desastroso para otros miembros de la UEM que perdieron cuota de mercado. Sin un aumento sustancial de los salarios en Alemania, esos otros países ahora necesitarán reducir sus salarios durante varios años para recuperar su competitividad internacional. Sin embargo, el tiempo no juega a su favor: la reducción de los salarios está haciendo que disminuya la demanda interna y que se agrave la recesión actual, en especial en los países con cuotas de exportación relativamente reducidas (del orden del 25% del PIB), como España e Italia. La depresión resultante es, como Grecia ha demostrado sobradamente, políticamente insostenible.

eficazmente a las dificultades que plantea la apertura de los mercados de bienes y capitales. Los países con más capital y capacidad tecnológica sufrirían la presión competitiva de los socios comerciales que tuvieran una oferta relativamente abundante de mano de obra y frágiles instituciones del mercado de trabajo, y viceversa. En particular, la aparición de una reserva enorme de mano de obra desocupada en países en desarrollo como China y la India modificaría drásticamente la relación capital/mano de obra en todo el mundo y conduciría a un equilibrio en algún punto intermedio entre los salarios más altos y los más bajos.

Como se ha visto anteriormente, la disminución de la proporción de los salarios en el PIB no es una consecuencia "natural" de la globalización y el modelo de competencia entre empresas no es aplicable a los países, en particular a los países con monedas independientes. En una economía de mercado dinámica, la competitividad de las empresas depende de la diferenciación de su productividad y sus beneficios. Tienen que aceptar el precio de la mano de obra, que se determina en los mercados según las diferentes cualificaciones de la mano de obra del mismo modo que el precio del capital. Por consiguiente, el éxito o el fracaso de una empresa viene determinado por el valor específico que añade a los bienes y servicios que se comercian en los mercados internacionales. Las empresas que pueden aumentar su productividad gracias a la innovación o a la producción de nuevos productos a un costo laboral unitario inferior al de sus competidores pueden ofrecer sus bienes a precios más bajos, u obtener mayores beneficios si el precio viene dado.

Sin embargo, este mecanismo no es aplicable en el caso de los países. Con independencia de que se negocien a nivel central para toda la economía o se determinen en un mercado de trabajo flexible con un alto grado de movilidad laboral, los salarios tenderán a ser más o menos iguales para ocupaciones similares. Así pues, a diferencia de las empresas, debe considerarse que son los países quienes fijan los salarios, y no quienes los asumen. En consecuencia, cuando las ganancias de productividad se reflejan en una subida de los salarios nominales y reales, un mayor crecimiento de la productividad media de toda la economía no aumenta la competitividad de todas las empresas frente al resto del mundo.

No obstante, aunque el aumento de la productividad se utilizara para reducir los precios en lugar de traducirse en una subida de los salarios reales, ello no mejoraría necesariamente la competitividad del país o la de todas sus empresas. Los precios en un país que recurre sistemáticamente a políticas de *dumping* salarial para mejorar su competitividad no serían necesariamente más bajos que en el resto del mundo expresados en las monedas de sus socios comerciales. En un mundo de monedas y de políticas monetarias nacionales, un país que vendiera sus bienes a precios mucho más bajos ganaría cuota de mercado y acumularía grandes excedentes comerciales y por cuenta corriente. Sin embargo, se vería sometido a una presión política para ajustar sus salarios y precios expresados en moneda extranjera, y antes o después el país se vería obligado a realizar ese ajuste mediante una revaluación de su moneda.

El principio que debe aplicarse es sencillo: dada la apertura cada vez mayor de las fronteras a los flujos comerciales y de capital, los sistemas comerciales y financieros internacionales deben estar diseñados de manera que en la división mundial del trabajo las empresas de diferentes países no corran el riesgo de perder siempre frente a las del resto del mundo. Si en un país las subidas de los salarios nominales superan sistemáticamente el aumento general de la productividad por un margen más amplio que en sus socios comerciales, ese país corre el riesgo de colocarse en una situación insostenible, ya que la mayoría de sus empresas tendrían que subir los precios y aceptar una pérdida permanente de cuota de mercado, o bien aceptar una reducción de los beneficios para evitar la pérdida de cuota de mercado. Sin embargo, en unos mercados abiertos, las diferencias de competitividad de los precios en comparación con el resto del mundo deben corregirse de un modo u otro.

En la era de globalización actual, muchos países han tratado de defender su posición competitiva infravalorando sus tipos de cambio. Si bien esta estrategia no puede funcionar a largo plazo, siempre existe el peligro de que los gobiernos recurran a la manipulación del tipo de cambio o la compresión salarial, las subvenciones y las reducciones fiscales a las empresas para mejorar de manera artificial la competitividad internacional de sus productores. Hay que prohibir este "nuevo mercantilismo". Todos los países pueden impulsar simultáneamente la productividad, los

salarios y el comercio para lograr un mayor bienestar económico general, pero no todos pueden lograr al mismo tiempo excedentes por cuenta corriente o un aumento de su cuota de mercado. Las devaluaciones reiteradas para fomentar la competitividad o la igualación de los salarios o los impuestos a la baja resultan contraproducentes y pueden causar considerables daños. Por lo tanto, hace falta un código de conducta internacional que vaya más allá del actual marco de

normas internacionales de política comercial, incluidas las disposiciones de la OMC en materia de balanza de pagos (OMC, 2012). El código debería obligar a los países cuyas políticas nacionales puedan ser perjudiciales para sus socios comerciales y desestabilizar el sistema económico internacional a ajustar sus tipos de cambio nominales en consonancia con la variación de los diferenciales de inflación o costos laborales unitarios.

E. Conclusiones

La experiencia de los últimos decenios ha demostrado que una mayor desigualdad no hace a las economías más resistentes a las crisis que provocan el aumento del desempleo. Por el contrario, ha hecho a las economías más vulnerables. Las subidas de los salarios por debajo del crecimiento de la productividad y el aumento de la inseguridad laboral desestabilizan sistemáticamente la demanda interna. Compensar el desfase del crecimiento de la demanda interna aumentando la deuda de los hogares o con plusvalías obtenidas en los mercados bursátiles o mediante burbujas inmobiliarias, como ocurrió en los Estados Unidos justo antes de la crisis financiera mundial, es insostenible.

Una economía de mercado no puede funcionar basándose exclusivamente en la presunción de que existe una asignación eficiente de los recursos gracias a la flexibilidad de los mercados

y la flexibilidad de los precios en todos los mercados, incluido el mercado de trabajo. Son mucho más importantes las disposiciones que permiten a los inversores en actividades innovadoras impulsar la economía hacia niveles más elevados de actividad

y cambio estructural. Entre esas disposiciones cabe citar, en particular, las medidas destinadas a garantizar el funcionamiento adecuado del mercado de trabajo, de las cuales las más importantes son, en primer lugar, vincular la tasa de crecimiento de los salarios medios y, en su caso, el salario mínimo a los resultados generales de la economía medidos en función del crecimiento general de la productividad; en segundo lugar, ajustar este crecimiento a un objetivo de inflación; y en tercer lugar, velar, en la medida de lo posible y teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país, por que el nivel salarial para cualificaciones parecidas sea similar en toda la economía y no quede a discreción de cada empresa.

Esas disposiciones contrastan marcadamente con el dogma de la flexibilidad del mercado de trabajo, que ha resurgido a raíz de la fuerte

subida del desempleo en el contexto de la crisis financiera. Pero la evidente incapacidad de volver a situar a la economía mundial en una senda de crecimiento sostenible después de 2008, y en particular la incapacidad de reactivar la demanda interna en los

Una política de ingresos integral que vincule el crecimiento de los salarios y la productividad y prevea salarios mínimos legales y una tupida red de seguridad social para las familias más pobres favorecerá la dinámica inversora y la estabilidad monetaria.

países desarrollados, debe considerarse una señal de alarma. Si una gran mayoría de personas perdiera la fe en la voluntad de las empresas y los gobiernos de hacerles participar de manera equitativa en los ingresos generados colectivamente, el propio crecimiento de los ingresos se resentiría drásticamente. La única forma de superar la crisis y seguir la senda del desarrollo económico sostenible es volviendo a aprender algunas viejas enseñanzas sobre la equidad y la participación.

Una política de ingresos integral basada en los principios e instituciones descritos en el presente capítulo y que prevea salarios mínimos legales y una tupida red de seguridad social para las familias

más pobres no obstaculizará las estrategias económicas exitosas basadas en la dinámica inversora y la estabilidad monetaria. Por el contrario, contribuirá a estabilizar las expectativas de ingresos y el consumo de los hogares, vinculando así el principal factor determinante de la demanda efectiva en la mayoría de las economías a la expansión del potencial de oferta. Además, permitirá que la política monetaria esté más orientada a la estimulación de la inversión y el crecimiento. Por último, aportará flexibilidad para hacer frente a los impactos negativos de oferta que provocan graves perturbaciones, ya que contribuirá a impedir los nuevos ajustes a la baja de la demanda que podrían derivarse de la aplicación de políticas monetarias restrictivas. ■

Notas

- 1 La demanda podría incluso disminuir antes de que bajen los sueldos si se debilita la confianza de los consumidores. Por ejemplo, si la perspectiva de una bajada de los salarios se debate ampliamente en los sindicatos o viene acompañada de huelgas y manifestaciones, los hogares podrían reducir el consumo en previsión de un recorte de los salarios.
- 2 En vista de lo que antecede, la idea de que con un "crecimiento impulsado por los beneficios" se puede obtener el mismo resultado que con un "crecimiento impulsado por los salarios" (salarios reales más bajos o más altos), según la apertura del país de que se trate (Onaran y Galanis, 2012), es engañosa.
- 3 *Financial Times*, Draghi urges eurozone to focus on growth, 4 de mayo de 2012.
- 4 Los impactos negativos de la oferta tienen su propia lógica. Sin embargo, incluso en esas situaciones,

- es preferible vincular los ajustes salariales al crecimiento medio de la productividad y no al poder de negociación de la mano de obra y el capital en general o a nivel empresarial (véase la sección D.2).
- 5 Así lo reconoció también Keynes cuando escribió que, en una economía de mercado, "es alterando la rentabilidad en general que se les puede inducir a producir una cosa en lugar de otra" (Keynes, 1936: 141).
- 6 Cuando los precios del petróleo, los minerales y los metales se dispararon después de 2002, se acrecentó la preocupación por el hecho de que, mientras aumentaba la rentabilidad de las inversiones de las empresas del sector, la parte de las rentas que correspondía a los respectivos países receptores permanecía invariable o incluso descendía (CEPA y AfDB, 2007; CEPA, 2009; *TDR 2010*, cap. V).

Bibliografía

- Barkbu B, Rahman J, Valdés R et al. (2012). Fostering growth in Europe now. IMF Staff Discussion Note SDN 12/07, June. Washington, DC, IMF.
- Economic Policy Institute (2006). Economists' statement. Hundreds of Economists Say: raise the minimum wage. Available at: http://www.epi.org/page/-/pdf/epi_minimum_wage_2006.pdf.
- Elmeskov J, Martin J and Scarpetta S (1998). Key lessons for labor market reforms: Evidence from OECD countries' experience. *Swedish Economic Policy Review*, 5(2): 205–252.
- G-20 (2012). Boosting jobs and living standards in G20 countries. A joint report by the ILO, OECD, IMF and World Bank. June.
- Hayek FA (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago, University of Chicago Press.
- IMF and G-20 (2012). Euro area imbalances. Annex to *Umbrella Report for G-20 Mutual Assessment Process, 2012*. Available at: <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/map2012/annex2.pdf>.
- Keynes JM (1930/1971). A treatise on money. In: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. V. London, Macmillan and St. Martin's Press for the Royal Economic Society.
- Keynes JM (1936/1973). The general theory of employment, interest and money. In: *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. VII. London, Macmillan and St. Martin's Press for the Royal Economic Society.
- Nickell S (1997). Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): 55–74.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study*. Paris.
- Onaran Ö and Galanis G (2012). Is aggregate demand wage-led or profit-led? Conditions of Work and Employment Series 31, International Labour Office, Geneva.
- Siebert H (1997). Labor market rigidities: At the root of unemployment in Europe. *Journal of Economic Perspectives*, 11(3): 37–54.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1997*. United Nations publication, Sales No. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, Sales No. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, Sales No. E.08.II.D.21, 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.
- UNECA (2009). *Africa Review Report on Mining*. E/ECA/CFSSD/6/7. Addis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa.
- UNECA (2010). *Economic Report on Africa 2010, Promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa*. United Nations publication, Sales No. E.10.II.K.1, Addis Ababa, Ethiopia.
- UNECA-AfDB (2007). *The 2007 Big Table. Managing Africa's Natural Resources for Growth and Poverty Reduction*. Summary Report. United Nations Economic Commission for Africa and African Development Bank, 1 February. Available at: <http://www.uneca.org/thebigtable/>.
- WTO (2012). *Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*. Geneva. Available at: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/09-bops.pdf.



CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

Palais des Nations
CH-1211 GINEBRA 10
Suiza
(www.unctad.org)

Algunas publicaciones de la UNCTAD

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2011
Retos de política para la economía mundial después de la crisis

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.D.3
ISBN 978-92-1-112822-2

- Capítulo I Tendencias y cuestiones actuales de la economía mundial
- Capítulo II Los aspectos fiscales de la crisis financiera y su impacto en la deuda pública
- Capítulo III Espacio fiscal, sostenibilidad de la deuda y crecimiento económico
- Capítulo IV Nueva regulación y reestructuración del sector financiero
- Capítulo V La financiarización de los mercados de productos básicos: evolución reciente y cuestiones normativas
 - Anexo: Reforma de la regulación de los mercados de derivados de productos básicos
- Capítulo VI El orden monetario mundial y el sistema de comercio internacional

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2010
Empleo, globalización y desarrollo

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.D.3
ISBN 978-92-1-112807-9

- Capítulo I Después de la crisis mundial: una recuperación frágil y desigual
 - Anexo: Los contratos de permuta de riesgo de crédito
- Capítulo II Posibles efectos de un reequilibrio mundial en el empleo
 - Anexo: Simulación de los efectos de un reequilibrio mundial en el comercio y el empleo: nota técnica
- Capítulo III Aspectos macroeconómicos de la creación de empleo y del desempleo
- Capítulo IV Cambio estructural y creación de empleo en los países en desarrollo
- Capítulo V Revisión del marco de políticas para el crecimiento sostenido, la creación de empleo y la reducción de la pobreza

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2009

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.D.16

Respuesta a la crisis mundial

ISBN 978-92-1-312359-1

Mitigación del cambio climático y desarrollo

- Capítulo I Los efectos de la crisis mundial y las políticas de respuesta a corto plazo
Anexo: La recesión mundial agrava la crisis alimentaria
- Capítulo II La financiarización de los mercados de productos primarios
- Capítulo III Aprender de la crisis: Políticas de mayor seguridad y solidez de los sistemas financieros
- Capítulo IV Reforma del sistema monetario y financiero internacional
- Capítulo V Mitigación del cambio climático y desarrollo

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2008

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.D.21

Precios de los productos básicos, flujos de capital

ISBN 978-92-1-312350-8

y financiación de la inversión

- Capítulo I Tendencias y cuestiones actuales de la economía mundial
Cuadro anexo al capítulo I
- Capítulo II Aumento de los precios de los productos básicos e inestabilidad
- Capítulo III Corrientes internacionales de capital, balanza por cuenta corriente y financiación del desarrollo
Anexo: Análisis econométrico de los determinantes de la inversión expansiva y contractiva de la cuenta corriente
- Capítulo IV Fuentes internas de financiación e inversión destinada a mejorar la capacidad productiva
- Capítulo V Asistencia oficial para el desarrollo en la perspectiva de los ODM y del crecimiento económico
Anexo: Detalles sobre estudios econométricos
- Capítulo VI Cuestiones actuales relacionadas con la deuda externa de los países en desarrollo

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2007

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.D.11

Cooperación regional para el desarrollo

ISBN 978-92-1-312336-2

- Capítulo I Cuestiones actuales de la economía mundial
Anexo estadístico del capítulo I
- Capítulo II La globalización, la regionalización y el desafío del desarrollo
- Capítulo III El “Nuevo regionalismo” y los acuerdos comerciales Norte-Sur
- Capítulo IV La cooperación regional y la integración comercial entre países en desarrollo
- Capítulo V La cooperación financiera y monetaria en el ámbito regional
Anexo 1: Comunidad del África Meridional para el Desarrollo
Anexo 2: Consejo de Cooperación del Golfo
- Capítulo VI Cooperación regional en materia de logística comercial, energía y política industrial

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6

Alianza mundial y políticas nacionales para el desarrollo

ISBN 92-1-312328-0

- Capítulo I El problema sistémico de los desequilibrios mundiales
Anexo 1: Los precios de los productos básicos y la relación de intercambio
Anexo 2: Fundamentos teóricos del debate sobre el ahorro y la inversión
- Capítulo II Evolución de las estrategias de desarrollo: más allá del consenso de Monterrey
- Capítulo III Cambios y tendencias de los factores externos del desarrollo
Cuadros anexos al capítulo III
- Capítulo IV La política macroeconómica en la globalización
- Capítulo V Políticas nacionales en apoyo del dinamismo productivo
- Capítulo VI Mecanismos institucionales y de gobernanza en apoyo del desarrollo económico

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2005*Las nuevas características de la interdependencia económica mundial*

Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.D.13

ISBN 92-1-312320-5

- Capítulo I Cuestiones actuales de la economía mundial
- Capítulo II Crecimiento del ingreso y los cambios en la estructura del comercio exterior en Asia
- Capítulo III Evolución de la relación de intercambio y sus repercusiones en los países en desarrollo
Anexo: Distribución de la renta del petróleo y la minería: algunos datos de América Latina, 1999-2004
- Capítulo IV Hacia una nueva forma de interdependencia mundial en desarrollo

* * * * *

Trade and Development Report, 1981-2011*Three Decades of Thinking Development*

United Nations publication, sales no. E.12.II.D.5

ISBN 978-92-1-112845-1

Part One Trade and Development Report, 1981–2011: Three Decades of Thinking Development

1. Introduction
2. Interdependence
3. Macroeconomics and finance
4. Global economic governance
5. Development strategies: assessments and recommendations
6. Outlook

Part Two Panel Discussion on “Thinking Development: Three Decades of the *Trade and Development Report*”

Opening statement

by Anthony Mothae Maruping

Origins and evolving ideas of the *TDR*

Introductory remarks by Richard Kozul-Wright

Statement by Rubens Ricupero

Statement by Yılmaz Akyüz

The *TDR* approach to development strategies

Introductory remarks by Taffere Tesfachew

Statement by Jayati Ghosh

Statement by Rolph van der Hoeven

Statement by Faizel Ismail

The macroeconomic reasoning in the *TDR*

Introductory remarks by Charles Gore

Statement by Anthony P. Thirlwall

Statement by Carlos Fortin

Statement by Heiner Flassbeck

Evolving issues in international economic governance

Introductory remarks by Andrew Cornford

Statement by Jomo Kwame Sundaram

Statement by Arturo O’Connell

The way forward

Closing remarks by Alfredo Calcagno

Summary of the debate

* * * * *

The Financial and Economic Crisis of 2008-2009 and Developing Countries

Edited by Sebastian Dullien, Detlef J. Kotte,
Alejandro Márquez and Jan Prieue

United Nations publication, sales no. E.11.II.D.11
ISBN 978-92-1-112818-5

Introduction

The Crisis – Transmission, Impact and Special Features

Jan Prieue

What Went Wrong? Alternative Interpretations of the Global Financial Crisis

Daniela Magalhães Prates and Marcos Antonio Macedo Cintra

The Emerging-market Economies in the Face of the Global Financial Crisis

Jörg Mayer

The Financialization of Commodity Markets and Commodity Price Volatility

Sebastian Dullien

Risk Factors in International Financial Crises: Early Lessons from the 2008-2009 Turmoil

The Crisis – Country and Regional Studies

Laike Yang and Cornelius Huizenga

China's Economy in the Global Economic Crisis: Impact and Policy Responses

Abhijit Sen Gupta

Sustaining Growth in a Period of Global Downturn: The Case of India

André Nassif

Brazil and India in the Global Economic Crisis: Immediate Impacts and Economic Policy Responses

Patrick N. Osakwe

Africa and the Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Responses and Opportunities

Looking Forward – Policy Agenda

Alejandro Márquez

The Report of the Stiglitz Commission: A Summary and Comment

Ricardo Ffrench-Davis

Reforming Macroeconomic Policies in Emerging Economies: From Procyclical to Countercyclical Approaches

Jürgen Zattler

A Possible New Role for Special Drawing Rights In and Beyond the Global Monetary System

Detlef J. Kotte

The Financial and Economic Crisis and Global Economic Governance

* * * * *

The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies

Report by the UNCTAD Secretariat Task Force
on Systemic Issues and Economic Cooperation

United Nations publication, sales no. E.09.II.D.4
ISBN 978-92-1-112765-2

Chapter I A crisis foretold

Chapter II Financial regulation: fighting today's crisis today

Chapter III Managing the financialization of commodity futures trading

Chapter IV Exchange rate regimes and monetary cooperation

Chapter V Towards a coherent effort to overcome the systemic crisis

* * * * *

Estas publicaciones pueden obtenerse en librerías y distribuidores de todo el mundo. Consulte a su librero o escriba al Servicio de Atención al Cliente de Publicaciones de las Naciones Unidas, c/o National Book Network, 15200 NBN Way, PO Box 190, Blue Ridge Summit, PA 17214, Estados Unidos de América. Teléfono gratuito: +1-888-254-4286; fax gratuito: +1-800-338-4550. Correo electrónico: unpublications@nbnbooks.com. Internet: <https://unp.un.org>.

**Regional Monetary Cooperation and Growth-enhancing Policies:
The new challenges for Latin America and the Caribbean**

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2010/1

- Chapter I What Went Wrong? An Analysis of Growth and Macroeconomic Prices in Latin America
- Chapter II Regional Monetary Cooperation for Growth-enhancing Policies
- Chapter III Regional Payment Systems and the SUCRE Initiative
- Chapter IV Policy Conclusions

* * * * *

Price Formation in Financialized Commodity Markets: The role of information

United Nations publication, UNCTAD/GDS/2011/1

1. Motivation of this Study
2. Price Formation in Commodity Markets
3. Recent Evolution of Prices and Fundamentals
4. Financialization of Commodity Price Formation
5. Field Survey
6. Policy Considerations and Recommendations
7. Conclusions

* * * * *

Estas publicaciones pueden consultarse en el sitio www.unctad.org. Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos al Auxiliar de Publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917-0274).

UNCTAD Discussion Papers

No. 206	Dec. 2011	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	The long-term “optimal” real exchange rate and the currency overvaluation trend in open emerging economies: The case of Brazil
No. 205	Dec. 2011	Ulrich HOFFMANN	Some reflections on climate change, green growth illusions and development space
No. 204	Oct. 2011	Peter BOFINGER	The scope for foreign exchange market interventions
No. 203	Sep. 2011	Javier LINDENBOIM, Damián KENNEDY and Juan M. GRAÑA	Share of labour compensation and aggregate demand discussions towards a growth strategy
No. 202	June 2011	Pilar FAJARNES	An overview of major sources of data and analyses relating to physical fundamentals in international commodity markets
No. 201	Feb. 2011	Ulrich HOFFMANN	Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture
No. 200	Sep. 2010	Jörg MAYER	Global rebalancing: Effects on trade flows and employment
No. 199	June 2010	Ugo PANIZZA, Federico STURZENEGGER and Jeromin ZETTELMEYER	International government debt
No. 198	April 2010	Lee C. BUCHHEIT G. MITU GULATI	Responsible sovereign lending and borrowing
No. 197	March 2010	Christopher L. GILBERT	Speculative influences on commodity futures prices 2006–2008
No. 196	Nov. 2009	Michael HERRMANN	Food security and agricultural development in times of high commodity prices
No. 195	Oct. 2009	Jörg MAYER	The growing interdependence between financial and commodity markets
No. 194	June 2009	Andrew CORNFORD	Statistics for international trade in banking services: Requirements, availability and prospects
No. 193	Jan. 2009	Sebastian DULLIEN	Central banking, financial institutions and credit creation in developing countries
No. 192	Nov. 2008	Enrique COSIO-PASCAL	The emerging of a multilateral forum for debt restructuring: The Paris Club
No. 191	Oct. 2008	Jörg MAYER	Policy space: What, for what, and where?
No. 190	Oct. 2008	Martin KNOLL	Budget support: A reformed approach or old wine in new skins?
No. 189	Sep. 2008	Martina METZGER	Regional cooperation and integration in sub-Saharan Africa
No. 188	March 2008	Ugo PANIZZA	Domestic and external public debt in developing countries
No. 187	Feb. 2008	Michael GEIGER	Instruments of monetary policy in China and their effectiveness: 1994–2006
No. 186	Jan. 2008	Marwan ELKHOURY	Credit rating agencies and their potential impact on developing countries

* * * * *

Los *UNCTAD Discussion Papers* pueden consultarse en el sitio www.unctad.org. Pueden solicitarse ejemplares al Auxiliar de Publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917-0274).

G-24 Discussion Paper Series

Trabajos de investigación destinados al Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro sobre Asuntos Monetarios Internacionales y Desarrollo

No. 59	June 2010	Andrew CORNFORD	Revising Basel 2: The Impact of the Financial Crisis and Implications for Developing Countries
No. 58	May 2010	Kevin P. GALLAGHER	Policy Space to Prevent and Mitigate Financial Crises in Trade and Investment Agreements
No. 57	December 2009	Frank ACKERMAN	Financing the Climate Mitigation and Adaptation Measures in Developing Countries
No. 56	June 2009	Anuradha MITTAL	The 2008 Food Price Crisis: Rethinking Food Security Policies
No. 55	April 2009	Eric HELLEINER	The Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and Lessons from the Past
No. 54	February 2009	Gerald EPSTEIN	Post-war Experiences with Developmental Central Banks: The Good, the Bad and the Hopeful
No. 53	December 2008	Frank ACKERMAN	Carbon Markets and Beyond: The Limited Role of Prices and Taxes in Climate and Development Policy
No. 52	November 2008	C.P. CHANDRASEKHAR	Global Liquidity and Financial Flows to Developing Countries: New Trends in Emerging Markets and their Implications
No. 51	September 2008	Ugo PANIZZA	The External Debt Contentious Six Years after the Monterrey Consensus
No. 50	July 2008	Stephany GRIFFITH-JONES with David GRIFFITH-JONES and Dagmar HERTOVA	Enhancing the Role of Regional Development Banks
No. 49	December 2007	David WOODWARD	IMF Voting Reform: Need, Opportunity and Options
No. 48	November 2007	Sam LAIRD	Aid for Trade: Cool Aid or Kool-Aid
No. 47	October 2007	Jan KREGEL	IMF Contingency Financing for Middle-Income Countries with Access to Private Capital Markets: An Assessment of the Proposal to Create a Reserve Augmentation Line
No. 46	September 2007	José María FANELLI	Regional Arrangements to Support Growth and Macro-Policy Coordination in MERCOSUR
No. 45	April 2007	Sheila PAGE	The Potential Impact of the Aid for Trade Initiative
No. 44	March 2007	Injoo SOHN	East Asia's Counterweight Strategy: Asian Financial Cooperation and Evolving International Monetary Order
No. 43	February 2007	Devesh KAPUR and Richard WEBB	Beyond the IMF
No. 42	November 2006	Mushtaq H. KHAN	Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward
No. 41	October 2006	Fernando LORENZO and Nelson NOYA	IMF Policies for Financial Crises Prevention in Emerging Markets
No. 40	May 2006	Lucio SIMPSON	The Role of the IMF in Debt Restructurings: Lending Into Arrears, Moral Hazard and Sustainability Concerns
No. 39	February 2006	Ricardo GOTTSCHALK and Daniela PRATES	East Asia's Growing Demand for Primary Commodities – Macroeconomic Challenges for Latin America

* * * * *

Los trabajos de la **G-24 Discussion Paper Series** pueden consultarse en el sitio www.unctad.org. Pueden solicitarse ejemplares de los trabajos al Auxiliar de Publicaciones, Subdivisión de Políticas Macroeconómicas y de Desarrollo, División de Globalización y Estrategias de Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Palais des Nations, CH-1211 Ginebra 10, Suiza (fax: +41-22-917-0274).

CUESTIONARIO

Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2012

Para poder aumentar la calidad y la utilidad del Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, la secretaría de la UNCTAD desearía recibir sus opiniones sobre esta publicación. Sírvase rellenar este formulario y devolverlo a la dirección que figura a continuación:

Encuesta a los lectores
División de Globalización y Estrategias de Desarrollo
UNCTAD
Palais des Nations, oficina E.10009
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
Fax: (+41) (0)22 917 0274
Correo electrónico: tdr@unctad.org

Le agradecemos muchísimo su amable cooperación.

- | 1. ¿Cómo calificaría usted esta publicación? | <i>Excelente</i> | <i>Buena</i> | <i>Regular</i> | <i>Mala</i> |
|----------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| En general | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Utilidad de los temas tratados | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Calidad analítica | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Conclusiones | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Presentación | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. ¿Cuáles considera que son los puntos fuertes de esta publicación?

3. ¿Cuáles considera que son los puntos débiles de esta publicación?

4. ¿Con qué fines principales utiliza usted esta publicación?

Análisis e investigación	<input type="checkbox"/>	Educación y formación	<input type="checkbox"/>
Formulación de políticas y gestión	<input type="checkbox"/>	Otros (<i>especifique</i>) _____	

5. Indique lo que mejor describa su esfera de trabajo

Gobierno	<input type="checkbox"/>	Empresa pública	<input type="checkbox"/>
Organización no gubernamental	<input type="checkbox"/>	Institución académica o de investigación	<input type="checkbox"/>
Organización Internacional	<input type="checkbox"/>	Medios de información	<input type="checkbox"/>
Institución empresarial privada	<input type="checkbox"/>	Otros (<i>especifique</i>) _____	

6. Nombre y dirección de la persona que contesta al formulario (*optativo*):

7. ¿Desea agregar alguna observación?
