

Comercio, empleo y desarrollo: ¿de nuevo encarrilados?

Richard Kozul-Wright

En el mundo de interdependencia económica y política cada vez mayor que vivimos, lograr un crecimiento de los ingresos y del empleo de amplio alcance, rápido y sostenido conlleva desafíos en materia de política aún más complejos que en el pasado. Éste era el caso antes de que se iniciase la crisis actual, pero lo es aún más desde que los formuladores de políticas de los países desarrollados y en desarrollo buscan modos de mitigar los daños que la crisis ha traído consigo y de construir una recuperación más sostenible.

A la OIT le preocupa que el tipo de marco de política integrado y el grado de coherencia política que debe acompañarla para poder responder efectivamente a la crisis en todos los países siguen sin estar establecidos. En particular, aún no se han formalizado los vínculos mutuamente fortalecedores entre las políticas macroeconómicas, los sistemas de protección social y las medidas activas del mercado de trabajo tanto para garantizar una recuperación integradora (con un coeficiente elevado de empleo) como para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en un plazo de tiempo aceptable. Esta inquietud la comparte la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). De hecho, cuando el programa de desarrollo se amplía más allá de los ODM para incluir las cuestiones tradicionales de la recuperación de la productividad, la diversificación económica y la modernización tecnológica, entonces nuestros temores tienden a aumentar.

En las cumbres del G-20 y otras reuniones, por ejemplo la Conferencia de Oslo de 2010 organizada por la OIT y el FMI, se han vislumbrado señales de que el poder de las instituciones financieras sobre la formulación de políticas ha empezado a ceder. Se han observado algunos pasos importantes fuera de la ortodoxia política, en especial por parte del FMI, sobre cuestiones como el establecimiento de metas de inflación, los controles de capital y las medidas de política anticíclicas.

Se han vislumbrado señales de que el poder de las instituciones financieras sobre la formulación de políticas ha empezado a ceder

Se trata de avances que se consideran acertados, pero, a la hora de la verdad, las acciones tienen más peso que las palabras. El tipo de programas formulados por las instituciones de Washington desde el inicio de la crisis siguen teniendo gran parte de la munición política perjudicial del pasado reciente, en particular respecto de los ajustes y objetivos procíclicos y la reducción de los programas de inversión pública, incluso en los países menos adelantados (PMA). A pesar del reconocimiento de que en la actualidad el crecimiento en interdependencia global plantea mayores problemas, los mecanismos e instituciones instaurados en los tres últimos decenios no sólo se han revelado inadecuados para el control y la coordinación de políticas, sino que en muchos aspectos han contribuido a la disonancia y las tensiones que han culminado en la crisis financiera de 2008. Ante la incapacidad de llevar a cabo reformas, corremos el grave riesgo de volver a la situación de siempre y repetir los ciclos de bonanza-depresión del pasado reciente.

El tipo de cambios institucionales necesarios para la estabilidad financiera, y el «bien público global» que promete el FMI, han avanzado poco en las discusiones celebradas recientemente. Estos cambios incluyen: *a*) flujos de financiación para el desarrollo mayores, más previsibles y menos condicionados; *b*) liquidez internacional suficiente para apoyar la formulación de políticas macroeconómicas anticíclicas a nivel nacional; *c*) la gestión, a través algún tipo de mecanismo ordenado de reestructuración, de las crisis de deuda soberana; *d*) un sistema de tipo de cambio estable, y *e*) una forma más representativa de gobernanza internacional (ya se han acordado algunos pasos a seguir sobre el particular). El problema para lograr avances en estos frentes no ha sido la falta de coherencia, sino más bien el exceso, es decir, una fe casi ciega, en especial a nivel internacional, en los mercados libres para generar prosperidad y estabilidad a nivel nacional, regional y mundial.

Se trata de un debate que sigue vigente, aunque con bastante más realismo que hace unos años. Pero lo que no parece ponerse en duda es el hecho de que al centrarse exclusivamente en una definición limitada de los fundamentos macroeconómicos (mercados eficientes, expectativas racionales, presupuestos equilibrados, estabilidad de los precios y demás), las principales crisis de los últimos veinticinco años, desde el colapso del ahorro y los préstamos ocurrido en los Estados Unidos a finales del decenio de 1980, a la crisis financiera de Asia en 1997, al hundimiento de las hipotecas de alto riesgo y de la economía de Islandia en 2008, parecen haber pillado una y otra vez a las instituciones de Washington por sorpresa. Las instituciones de Washington también parecen haber pasado por alto (o, lo que es peor, menospreciado) una de las tendencias más persistentes de la economía mundial de los últimos tres decenios, a saber,

el significativo aumento de la desigualdad en los ingresos registrado prácticamente en todos los países en mayor o menor medida. Esta tendencia está estrechamente vinculada al auge de las instituciones y de los mercados financieros desreglamentados, una tendencia que estas mismas instituciones han promovido a ultranza y que caracteriza de forma distintiva nuestra era de la globalización. Con toda seguridad es una de las razones por las que la creciente desigualdad ha ido acompañada de una combinación de choques, desequilibrios, ciclos de activos y resultados económicos por lo general inferiores.

Los desequilibrios fundamentales a este respecto son, por un lado, el descenso del componente salarial y el aumento del nivel de endeudamiento de los hogares y, por otro, el aumento de la participación en los beneficios y la disminución (o estancamiento) de los niveles de inversión productiva. La incapacidad para abordar estos desequilibrios ha llevado a una recuperación débil y desigual, así como a un estado permanente de crisis del mercado laboral, incluso tras la recuperación del crecimiento. En su Informe sobre el Comercio y el Desarrollo más reciente, la UNCTAD ha identificado estas tendencias como subyacentes a la crisis del empleo en muchos países en desarrollo, incluso antes de iniciarse las crisis actual. Los resultados poco satisfactorios del mercado de trabajo, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados, también obedecen a la coyuntura macroeconómica poco favorable que inhibe las inversiones y el crecimiento de la productividad, así como al crecimiento insuficiente de los salarios que sigue conteniendo la demanda nacional. La demanda externa puede compensar esta situación hasta cierto punto, pero conlleva el peligro de fortalecer la disminución de los salarios y limitar la formación de capital.

Esta estrategia conlleva el peligro de fortalecer la disminución de los salarios

La OIT argumenta que para reequilibrar las condiciones del mercado de trabajo será necesario mejorar los mecanismos de fijación de los salarios, aplicar medidas para promover la productividad y reducir la brecha entre los ingresos. Esta opinión la apoya en gran medida el análisis de la UNCTAD. También cabe insistir en la importancia de estrategias para potenciar la demanda nacional como motor para la creación de empleo. La combinación de políticas monetarias, financieras y fiscales favorables al empleo tendrá que adaptarse a las condiciones y limitaciones locales. También será necesario incluir políticas industriales, como en algunos países en desarrollo de ingresos medios.

En la transición a una vía de desarrollo rica en empleo, debe confiarse un papel fundamental a los Estados desarrollistas que aspiren a crear y gestionar rentas de conformidad con los objetivos de crecimiento integrador. Una pregunta clave es si contamos con la infraestructura mundial necesaria para

proporcionar la estabilidad financiera y monetaria que ayude a estos países a aplicar estrategias de desarrollo que sostengan la expansión del empleo y la producción y promuevan la diversificación estructural necesaria para un éxito duradero y una inserción efectiva en el sistema comercial internacional.

A estas alturas ya deberíamos tener claro que la cuestión de la estabilidad y alineación adecuada de los tipos de cambio (particularmente entre las monedas G-3) sigue sin resolverse; además, las grandes fluctuaciones han hecho peligrar persistentemente la estabilidad financiera mundial, el sistema comercial internacional y la política de los tipos de cambio, así como otros aspectos de la gestión financiera exterior en los países en desarrollo. La inestabilidad diaria de estas tasas puede contrarrestar los beneficios anuales de la productividad nacional y alterar drásticamente la competitividad internacional. Este problema se ha planteado en discusiones recientes (aunque la denominación como «guerra de monedas» no ayude e induzca a engaño), pero no se ha tenido en cuenta en los acuerdos mundiales vigentes, que se han basado en la falsa dicotomía entre comercio y finanzas. La división internacional del trabajo sigue muy influenciada por las políticas comerciales que favorecen productos y mercados en los que países más adelantados se encuentran en una posición dominante y cuentan con ventaja competitiva. Las tarifas elevadas, la progresividad arancelaria y los subsidios a los sectores agrícola y pesquero se aplican extensivamente a los productos que ofrecen el mayor potencial de diversificación de las exportaciones en los países en desarrollo. El panorama del proteccionismo no es mejor para los productos industriales, incluido el calzado, la industria del vestido y el sector textil, en los que muchos países en desarrollo tienen ventaja competitiva. El abuso de procedimientos anti *dumping* y normas de los productos contra exportadores prósperos de países en desarrollo levanta aún más obstáculos. Habida cuenta de los ajustes que los países en desarrollo van a tener que aplicar en los próximos años, no es difícil imaginar un empeoramiento de la situación, a menos que estos países puedan adoptar unas respuestas expansionistas propias que permitan la adaptación de sus ciudadanos al aumento del nivel de vida.

También existe la opinión generalizada de que los acuerdos existentes no conceden suficiente margen de política a los países en desarrollo para hacer frente a la presión a sus pagos a más largo plazo a través de políticas específicas relativas al comercio, la industria y la tecnología, con las cuales aumentarían su capacidad de exportación en sectores más dinámicos. Cada vez preocupa más que la constante ortodoxia política y los acuerdos globales existentes deriven en la eliminación de los peldaños que permitieron a los países adelantados de hoy alcanzar sus actuales niveles de desarrollo económico, negando a los países

en desarrollo muchos de los instrumentos de política que se utilizaron de forma generalizada y con éxito en el pasado.

La necesidad de un sistema comercial y financiero multilateral más efectivo no puede pasarse por alto; de hecho, los países en desarrollo siguen teniendo un papel importante que desempeñar en la construcción de un sistema de estas características. El control de las finanzas sigue siendo el punto de partida, como ya lo era en 1945. Ya por entonces, Keynes dijo que si existía un caos monetario, era muy difícil conseguir orden del tipo que fuese en otros ámbitos.

Richard Kozul-Wright, economista superior de las Naciones Unidas, dirige la unidad de integración y cooperación económica entre países en desarrollo de la UNCTAD. Anteriormente fue el responsable del Estudio Económico y Social Mundial, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Cambridge, y ha publicado artículos sobre historia económica y cuestiones relacionadas con el desarrollo.