

**Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión
Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),
en ocasión de la Reunión de Diálogo Nacional por el Empleo en el
Uruguay**

Montevideo, 23 de agosto de 2011

La reciente crisis global—la mayor de los últimos 80 años—ha dejado en claro que los objetivos de la posguerra del pleno empleo y justicia social mantienen plena vigencia en la ciudadanía, si bien en muchos casos se encuentran postergados y jaqueados por las propias políticas macroeconómicas, productivas y laborales, tanto en los países desarrollados o centrales, como en los países en desarrollo. En plena Europa nos encontramos hoy con una generación—que Stéphane Hessel ha denominado “los indignados”—atravesada por frustraciones ante expectativas incumplidas en términos de empleo, bienestar y progreso social.

La actual era de globalización económica y financiera puede caracterizarse como la concurrencia de dos procesos de desregulación: el del mercado de capitales y el del mercado del trabajo. Lo curioso de este proceso es que mientras en un caso (el del mercado de capitales) la desregulación fortalece al sector desregulado, al otorgarle un mayor margen de maniobra e influencia, incluido el privilegio de la movilidad internacional, en el otro (el del mercado del trabajo) lo debilita, al disgregarlo y limitarlo en su poder de negociación, obligándolo a competir dentro de las fronteras nacionales. Por un lado, la desregulación de los mercados financieros y la apertura irrestricta de las economías al flujo internacional de capitales; por otro, el retroceso o desmantelamiento de los Estados de bienestar y una tendencia al debilitamiento de las instituciones del mercado del trabajo, con la pérdida concomitante de garantías y derechos laborales.

Este proceso histórico de desregulación de los mercados, con sus innumerables mediaciones y especificidades regionales y nacionales, antecede y subyace a la última crisis. Tiene, además, su correlato en el

campo de las políticas económicas. No solo en relación con el conocido cuestionamiento a la intervención estatal en la economía, sino más específicamente en relación con una suerte de “recalibración” de los distintos instrumentos de política económica, en que cobra una primacía prácticamente absoluta la política monetaria, se desdibuja el rol de la política fiscal y se disuelve y deslegitima buena parte de las políticas de empleo e ingresos—en franco contraste con la institucionalidad de la segunda posguerra.

El control de la inflación tiende a convertirse en la era de la globalización en el objetivo prácticamente excluyente de la política económica y la política monetaria en el único instrumento válido para combatirla eficazmente. Se trata de la primacía de la “macroeconomía para la estabilidad”, en que la política fiscal queda relegada a un segundo plano y las políticas de empleo e ingresos son virtualmente desterradas, con una clara jerarquía de objetivos de política: la estabilidad de precios se impone como el objetivo primordial sobre otros objetivos sociales igualmente deseables; el nivel de actividad y la

creación de empleo pasan a un cómodo segundo plano, por no mencionar la apatía en relación con la distribución del ingreso.

Desde la CEPAL estamos procurando impulsar, como propuesta superadora de dicha “macroeconomía para la estabilidad”, una “macroeconomía para el desarrollo”, en el sentido planteado en *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (el documento que presentamos en el último período de sesiones), donde sostenemos que resulta fundamental “que la política macroeconómica dé un salto hacia adelante y adopte un enfoque que priorice de manera explícita el desarrollo productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales... [lo que] requiere una concepción de la estabilidad que, más allá del control de la inflación, sea funcional para el desarrollo y que la visión excesivamente compartimentada de la micro y la macroeconomía sea sustituida por un enfoque integrado que preste adecuada atención a las interrelaciones entre ambas”.

Las políticas productivas, en coordinación con las macroeconómicas, laborales y sociales, deben contribuir a cerrar las denominadas dos brechas de productividad: tanto la brecha externa, que se refiere a la distancia con respecto a la productividad alcanzada en otros países por quienes están en la frontera tecnológica, como la brecha interna, que existe entre los sectores, regiones y empresas con diferentes niveles de productividad al interior de nuestros países, donde el énfasis en las pymes resulta crucial por su impacto en el empleo total.

Una “macroeconomía para el desarrollo” debe concebir políticas de empleo que coadyuven en el cierre de las brechas mencionadas. Ello supone afrontar el desarrollo de una institucionalidad laboral que contribuya a la generación de empleo con derechos y salarios dignos, de modo de reafirmar el sendero de disminución de la pobreza y la desigualdad transitado en los últimos años, interrumpido parcialmente por la última crisis. No olvidemos que, si bien en el periodo 2003-2008 se redujo la desigualdad en la mayoría de los países de la región por

primera vez desde que se cuenta con registros, América Latina sigue siendo la región con mayor nivel de desigualdad en el planeta.

Quisiera ahora sintetizar algunas constataciones empíricas sobre el crecimiento y el empleo en América Latina.

Existe en la región una elevada correlación entre el crecimiento económico y la variación de la tasa de ocupación, por lo que un ritmo de crecimiento económico alto y sostenido es en general un factor clave para la generación de empleo y las mejoras asociadas en el bienestar de la población. En otras palabras, en general en nuestra región no se advierten experiencias de *jobless growth* (crecimiento sin empleo). El problema es que los procesos de crecimiento no se sostienen en el tiempo. Si bien entre 2003 y 2008 la región experimentó un período de crecimiento relativamente alto y sostenido, con consecuencias positivas para el empleo, la redistribución progresiva del ingreso y la reducción de la pobreza, desde una perspectiva de más largo plazo el crecimiento ha sido en general mediocre. Por ejemplo, incluso una vez superada la

“década perdida” de los años ochenta, el PIB per cápita de América Latina y el Caribe creció solo un 1,5% al año en los años noventa y un 2,0% al año en los 2000. Además, se advierte una tendencia generalizada al deterioro en la participación asalariada en el ingreso (la excepción en el período reciente son la Argentina, el Brasil y Venezuela (República Bolivariana de)), lo que implica que aún en períodos de bonanza el aumento de la productividad laboral no se traduce necesariamente en mejoras de la situación de los trabajadores.

El crecimiento económico de la región ha sido, en general, volátil— mayoritariamente pero no exclusivamente— por la vulnerabilidad frente a choques externos; y esta elevada volatilidad impacta negativamente en el empleo y la reducción de la pobreza con mayor intensidad que en otras regiones y sobre todo con saldos netos negativos para el bienestar. La volatilidad macroeconómica en la región es superior a la de los países desarrollados. Medida en función de la varianza del crecimiento entre 1951 y 2008, es un 50% más alta en América Latina que en Europa y los Estados Unidos.

La seguidilla de crisis que afectó la región entre mediados de los años noventa e inicios de los 2000 incidió en una línea de “serrucho ascendente” de la tasa de desempleo, dado que las crisis incidieron en marcados aumentos de la tasa de desempleo, mientras las recuperaciones fueron demasiado breves para bajarla a su nivel previo. Desde una perspectiva social, la volatilidad suele afectar más a los hogares de bajos ingresos, debido a su mayor vulnerabilidad en el empleo e ingresos laborales, al escaso acceso de estos sectores a sistemas de protección sociolaboral y a sus reducidos o inexistentes niveles de ahorro. Después de un choque negativo, la pobreza suele demorar mucho más en volver a su nivel anterior a la crisis que el producto. La elasticidad-crecimiento de la pobreza en la región es la mitad en los períodos de auge que de crisis; o sea, se necesita el doble de tasa de crecimiento después de una caída, para recuperar los niveles anteriores a la crisis.

Esta volatilidad ha afectado a la región de manera muy especial. Cuando se compara con otras regiones (por ejemplo, Asia), los ciclos en nuestra

región muestran fases expansivas más cortas y menos intensas mientras que las caídas son similares en magnitud e intensidad que otras regiones (Asia). De allí que no solo sea importante fortalecer el papel contracíclico de las políticas macroeconómicas y de empleo, sino que también se debe hacer un esfuerzo por avanzar en políticas macro que potencien la duración e intensidad de las fases expansivas del ciclo.

De estas constataciones se derivan varios desafíos, directamente relacionados con la temática del empleo y su relación con las políticas macroeconómicas:

- a. Cómo potenciar el crecimiento (extender e intensificar las fases expansivas del ciclo);
- b. Cómo hacer que este crecimiento se traduzca en una mayor creación de más y mejores empleos (profundizar los eslabonamientos entre los sectores más competitivos/tradicionales y los no tradicionales);

- c. Cómo lograr que estos empleos sean de calidad entendiendo por esto mayor productividad y formalización (empleos decentes en los términos de la OIT);
- d. Cómo evitar la destrucción de empleos ante choques exógenos;
- e. Qué institucionalidad laboral resulta más propicia para generar más y mejor empleo en las fases de crecimiento y proteger el empleo en las situaciones de contracción económica.

Comencemos por el primer interrogante: ¿Cómo potenciar el crecimiento? Una política macroeconómica exclusivamente orientada a mantener la estabilidad nominal tiende a subutilizar los espacios para incentivar el crecimiento económico y la generación de empleo. Sin hipotecar lo aprendido en materia de control de la inflación, debemos procurar transitar, como anticipé al comienzo, de una “macroeconomía para la estabilidad” a una “macroeconomía para el desarrollo”, lo que implica a su vez establecer una nueva jerarquía entre políticas y objetivos macroeconómicos. Como decía Joseph Stiglitz en el título de uno de sus artículos más citados de fines de los años noventa, en que ya

avizoraba el fracaso de las políticas del Consenso de Washington, necesitamos más instrumentos para un conjunto de objetivos de política más amplio (“*more instruments for broader goals*”).

Después de un largo historial con elevadas tasas de inflación, la región ha avanzado significativamente en el control de los aumentos del nivel de precios. Esto es un avance que no debe ser puesto en riesgo. Pero tampoco debe convertirse en un dogma que condicione el ejercicio de la política monetaria, fiscal y cambiaria, que además de coadyuvar al objetivo de mantener la estabilidad y garantizar un mínimo grado de previsibilidad económica, debe ser un instrumento que contribuya a mantener el crecimiento y la generación de empleo. La orientación exclusiva de la política monetaria al control de la inflación y el establecimiento de metas de inflación extremadamente bajas generan el riesgo de un desempeño no satisfactorio en otras metas de la política macroeconómica, específicamente el crecimiento, la estructura de precios relativos (apreciación cambiaria) y el empleo. Por ejemplo, la tendencia a la apreciación cambiaria que padecen varios países de la

región en la actualidad inhibe de hecho el desarrollo de los sectores no tradicionales y ello impide potenciar el crecimiento, clave para la generación de nuevos puestos de trabajo.

Pasemos a los siguientes dos interrogantes: ¿Cómo hacer que este crecimiento se traduzca en una mayor creación de más y mejores empleos? ¿Cómo lograr que estos empleos sean de calidad entendiendo por esto mayor productividad y formalización? El crecimiento de la productividad es un factor clave para mejorar la calidad del empleo, pero la presencia de un gran sector de baja productividad (informal) frena los aumentos de la productividad media. En el promedio simple de los países de la región, hacia fines de la década pasada, un 47,4% de los ocupados urbanos se desempeñan en sectores de baja productividad.

La brechas de productividad entre micro, pequeñas y medianas empresas por un lado y grandes empresas por el otro son mucho más marcadas en América Latina y el Caribe que en los países más avanzados. Mientras en los países más avanzados las pequeñas y medianas empresas

típicamente son especializadas y como tal forman parte de cadenas productivas, en América Latina y el Caribe estas empresas suelen estar fuera de dichas cadenas de valor, o muy débilmente conectadas, y sobre todo compiten sobre la base de bajos costos salariales—lo que la CEPAL ha denominado “competitividad espuria”.

Como he dicho anteriormente, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, hecho que deriva principalmente de la muy desigual distribución funcional del ingreso, en la que las brechas de productividad y retribuciones laborales juegan el rol más preponderante. El desarrollo industrial y tecnológico, esto es, la reducción de las asimetrías sectoriales (de la brecha tecnológica interna, que la CEPAL ha denominado históricamente “heterogeneidad estructural”), constituye una condición *sine qua non* para la creación de empleos decentes y la mejora en la distribución del ingreso. De nada sirve un desempeño exportador sobresaliente en los sectores tradicionales si ese buen desempeño no “irriga”, para utilizar un término de Aníbal Pinto, el resto de los sectores productivos. La experiencia del período de bonanza

reciente (2003-2008), durante el cual muchos países de la región experimentan elevadas tasas de crecimiento del PIB y la productividad, al tiempo que se deteriora la participación asalariada en el ingreso, es una prueba fehaciente de ello.

Finalmente: ¿Cómo evitar la destrucción de empleos ante choques exógenos? ¿Qué institucionalidad laboral resulta más propicia para la generación de más y mejor empleo en las fases de crecimiento y proteger el empleo en las situaciones de contracción económica?

Durante la última crisis, de manera inédita para la región, muchos países aplicaron exitosamente políticas contracíclicas, tanto fiscales y monetarias como laborales. En varios casos se aprovecharon los años de relativamente alto crecimiento para desarrollar espacios fiscales (reducción de deuda, ahorros) y monetarios/cambiaros (acumulación de reservas internacionales). Por ejemplo, el gasto público aumentó de un 26,5% a un 28,0% del PIB entre 2008 y 2009, a pesar de una caída de los ingresos; las autoridades monetarias redujeron las tasas de interés y

otras medidas para fomentar el acceso al crédito. En algunos países, además, se fortaleció la banca pública para compensar la contracción del otorgamiento de préstamos de parte de la banca privada. Todo esto fue posible por el aprovechamiento de los años de un contexto externo favorable para reducir la vulnerabilidad frente a choques externos; la reducción de la deuda externa y la deuda pública; la acumulación preventiva de reservas internacionales, y el fortalecimiento de supervisión financieras (lección de crisis bancarias previas).

Pero lo que más debemos destacar en esta reunión es la excelente reacción de la mayoría de los gobiernos de la región en el ámbito de las políticas de empleo e ingresos. En América Latina y el Caribe apenas siete países cuentan con subsidios o seguros de desempleo (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)), e incluso en ellos su cobertura puede considerarse insuficiente en comparación con el desafío en momentos de crisis dado el grado de precariedad de un importante porcentaje de los ocupados. Ante estas situaciones, una respuesta tradicional en la región ha sido la

implementación de programas de empleo de emergencia, orientados principalmente hacia trabajadores de bajas calificaciones e ingresos. La finalidad primordial de estos programas es dar una ocupación y un ingreso básico a trabajadores muy desprotegidos. Esto significa exactamente la antítesis de la desregulación laboral, que tanto daño ha hecho cuando se ha intentado, destruyendo capacidades productivas, tanto humanas como organizacionales.

En esta crisis en particular cabe destacar que muchos países de la región fortalecieron sus seguros de desempleo, establecieron esquemas de empleo de emergencia, mantuvieron sus políticas proactivas en materia de recuperación del salario mínimo, expandieron la cobertura de sus sistemas de protección social o aplicaron esquemas para asegurar la permanencia de los trabajadores en el empleo. En particular, el impacto de los esquemas para evitar la pérdida de puestos de trabajo constituye una novedad importante en relación con el pasado. El caso del REPRO (Programa de Recuperación Productiva) en la Argentina es un ejemplo promisorio. Este tipo de programas se aplicó también en México, Chile y

el Uruguay. Las diferencias en cuanto al uso de estos programas dependen del desarrollo de las relaciones laborales, además de los aspectos propios de la implementación de cada uno. Por lo general, para su activación se precisa un acuerdo entre empresa y sindicato.

En los países avanzados la relación entre las instituciones del mercado laboral y la administración del ciclo económico suele asociarse al papel de estabilizador automático jugado por el seguro de desempleo (cuya aplicación aumenta en las fases contractivas y disminuye en las fases expansivas del ciclo). Debido a la proliferación de situaciones de informalidad laboral, los seguros de desempleo no tienen la misma cobertura y, por ende, gravitación macroeconómica en nuestra región. No obstante, la expansión de la cobertura en materia de protección social (que no se revirtió, e incluso en algunos casos se extendió, durante la crisis) y, en particular, la implementación de los mencionados esquemas de permanencia en el empleo, cumplieron el rol que en los países avanzados tienen los seguros de desempleo.

La región sigue sin contar con estabilizadores automáticos del alcance y eficacia de los países más avanzados. Pero estamos en condiciones de afirmar que muchos países de la región salen de la crisis con una institucionalidad laboral fortalecida y con una “capilaridad” institucional más desarrollada, capaz de llegar más rápido y con más recursos a los sectores más necesitados de la población.

Para concluir quisiera pasar revista a las principales lecciones aprendidas y los desafíos pendientes. En esta crisis se registró mayor preocupación en los países de la región por mantener el empleo y los ingresos de la población, reflejando el aprendizaje de crisis pasadas y a su vez una mayor valoración de la igualdad. Ello reforzó la legitimidad de las políticas públicas que contribuyen a reducir la desigualdad. Varios países fortalecieron sus políticas sociales, entre otros con la introducción de programas de transferencias condicionadas que tuvieron un importante impacto redistributivo, y al mismo tiempo contribuyen a la reducción de brechas sociales estructurales. Por primera vez en décadas

entre 2003 y 2008 se registró un importante avance en la reducción de la desigualdad (caída del índice Gini regional del 5%).

Pero no basta con las políticas sociales. Tampoco basta con fortalecer la estructura productiva formal de la economía. Para realmente salir de la situación de subdesarrollo relativo e inequidad que ha caracterizado históricamente a la región hay que hacer un gran esfuerzo para cerrar las brechas de productividad entre las empresas pequeñas y medianas versus las grandes, entre los sectores tradicionales y los no tradicionales, entre los sectores insertos en cadenas globales de valor y los dedicados al abastecimiento interno. Como he dicho anteriormente, la clave pasa por lograr una asociación virtuosa entre los sectores exportadores tradicionales y el resto de la economía. Solo cerrando la brecha tecnológica interna podrá sostenerse en el tiempo y eventualmente consolidarse una mejora sustantiva en la distribución del ingreso.

En tal sentido, superada la peor parte de la crisis, y en el marco de precios internacionales favorables para las materias primas que exporta

la región y un contexto de elevada liquidez internacional y baja percepción de riesgo para buena parte de los países de la región, para nosotros desde la CEPAL la tendencia a la primarización de nuestras economías comienza a tornarse en un factor de preocupación—una preocupación que está en línea con las inquietudes fundacionales de la institución.

Para revertir esta tendencia resulta imperioso fomentar aún más la inversión. La tasa de inversión en la región aún no alcanza a la de la década de 1970. En el caso de algunos países ni siquiera alcanza el nivel de la década de 1990. También resulta clave el desarrollo de los sistemas financieros—bajo una adecuada supervisión—tendiente a financiar emprendimientos de largo plazo y a ampliar la cobertura a sectores de la población que no tienen acceso a servicios financieros de calidad (como la micro y pequeña empresa). Naturalmente, aquí hay un rol clave para la banca pública y de fomento. Asimismo, debe fortalecerse la infraestructura física y social por medio de la inversión pública y asociaciones público-privadas, identificando y eliminando cuellos de

botella específicos para el crecimiento económico de nuestros países, y—clave para el desarrollo a largo plazo—fortalecer la educación (cobertura, calidad, reducir segmentación) e innovación.

Lo más importante en el contexto de esta reunión, y a modo de cierre, es la institucionalización de las políticas anticíclicas y contracíclicas de empleo e ingresos. Naturalmente, para ello resulta crucial contar con un adecuado espacio fiscal y con un “colchón” (*buffer*) adecuado de reservas internacionales.

Pero más importante es la constatación de que algunos de los resultados favorables que se han visto en la región durante la última crisis vienen de la mano de la ampliación de derechos y de una mejor institucionalidad laboral. El caso del impacto favorable de las políticas de salario mínimo de la Argentina y el Brasil constituye un ejemplo concreto. En tal sentido, una lección clave: seguir fortaleciendo las instituciones del mercado laboral, desde los estabilizadores automáticos y/o semiautomáticos (seguro de desempleo, liberación de recursos para

programas laborales con una situación predefinida en el mercado de trabajo, esquemas de preservación de empleo) hasta la negociación colectiva y el diálogo social. Si, como decíamos al comienzo, el camino que condujo a la crisis estuvo signado por medidas de desarticulación de las instituciones del mercado laboral y disminución de derechos, el camino de la recuperación y el desarrollo seguramente deberá guiarse por la regeneración de dichas instituciones y la ampliación de derechos.