



Ministerio de
Trabajo, Empleo
y Seguridad Social
República Argentina

SEMINARIO G20 ARGENTINA-FRANCIA SOBRE
TRABAJO, EMPLEO Y POLÍTICAS ECONÓMICAS

CRISIS ECONÓMICA, RECUPERACIÓN Y EMPLEO

Buenos Aires, 12 de julio de 2011



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Organización
Internacional
del Trabajo

SEMINARIO G20 ARGENTINA-FRANCIA SOBRE
TRABAJO, EMPLEO Y POLÍTICAS ECONÓMICAS



CRISIS ECONÓMICA, RECUPERACIÓN Y EMPLEO

Buenos Aires, 12 de julio de 2011

SEMINARIO G20 ARGENTINA-FRANCIA SOBRE
TRABAJO, EMPLEO Y POLÍTICAS ECONÓMICAS



CRISIS ECONÓMICA, RECUPERACIÓN Y EMPLEO

Buenos Aires, 12 de julio de 2011

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2011 Primera edición 2011

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional

del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Seminario G-20 Argentina – Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas (2011 : Buenos Aires, Argentina)
Crisis económica, recuperación y empleo. Buenos Aires : Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011. 152 p.

Política económica / Política gubernamental / Trabajo / Empleo / Mercado de trabajo / Recesión económica / Recuperación económica / Política laboral / Política social / Fomento del empleo / Diálogo social / Seminario / Argentina / Francia / América Latina.

03.04.3

ISBN: 978-92-2-325806-1 (versión impresa)

ISBN: 978-92-2-325807-8 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se

mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_regional@oit.org.pe.

Vea nuestros sitios en la red: www.ilo.org/publns o www.oit.org.pe/publ [sitio web regional] o www.oit.org.ar

Impreso en Argentina

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

● ÍNDICE

PRÓLOGO

Elizabeth Tinoco , Directora regional de la OIT para América Latina y el Caribe.....	7
---	----------

PRESENTACIÓN AL SEMINARIO

Marta Novick , Subsecretaria de programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina	11
---	-----------

APERTURA: LA TEMÁTICA DEL TRABAJO EN EL G20

Héctor Timerman , <i>Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina</i>	17
Gilles de Robien , <i>Portavoz del Presidente de la República Francesa en el G20 en el ámbito laboral</i>	21
Carlos Tomada , <i>Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina</i>	25

PANEL I: A LA BÚSQUEDA DE COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS

MACROECONÓMICAS Y EL EMPLEO

29

• Moderador:

Arturo O'Connell, *Banco Central de la República Argentina*

• Expositora:

Alicia Bárcena, *Secretaria Ejecutiva de la CEPAL*

31

• Panelistas:

Aldo Ferrer, *Embajador argentino en Francia*.....

40

Henri Sterdyniak, *Director del departamento Economía de la Globalización del Observatorio Francés de Coyunturas Económicas*

44

Carlos Lupi, *Ministro de Trabajo y Empleo de la República Federativa de Brasil*

57

Eduardo Brenta, *Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la República Oriental del Uruguay*

60

Evelyn Matthei, *Ministra de Trabajo y Previsión Social de Chile*.....

64

PANEL II: EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE

TRABAJO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

69

• Moderador:

Max Puig, *Ministro de Trabajo de la República Dominicana*

71

• Expositores:	
Elizabeth Tinoco , <i>Directora Regional de la OIT para América Latina y el Caribe</i>	72
Carlos Tomada , <i>Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina</i>	79
• Panelistas:	
Stefano Scarpetta , <i>Vice Director de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la OCDE</i>	87
Kathleen Schalch , <i>Consultora Especial de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales, Departamento de Trabajo de Estados Unidos</i>	94
Mauro Nori , <i>Director General del Istituto Nazionale Previdenza Sociale de Italia</i>	97
Raúl Mongelos , <i>Viceministro de Trabajo y Seguridad Social de Paraguay.</i>	105
MESA REDONDA: INTERACCIONES ENTRE MACROECONOMÍA E INSTITUCIONES LABORALES DURANTE LAS CRISIS	109
• Moderador:	
Guido Forcieri , <i>Jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas de la República Argentina</i>	
Claudio Dedecca , <i>Profesor de la Universidade Estadual de Campinas de Brasil</i>	111
Cyril Nouveau , <i>Chef du Département du Marché du Travail, Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé de Francia</i>	129
DOCUMENTOS	137
<i>Declaración del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina y la Presidencia Francesa del G20, Buenos Aires, 12 de julio de 2011</i>	139
<i>Conclusiones de los Ministros de Trabajo y de Empleo del G20 - París, 26-27 de septiembre 2011</i>	141

● PRÓLOGO

Elizabeth Tinoco,

Directora regional de la OIT para América Latina y el Caribe

Desde antes que se produjera la crisis financiera internacional en 2008 la OIT alertó sobre su impacto en la economía real y planteó la necesidad de tomar medidas que colocaran al empleo como un objetivo central de las políticas macroeconómicas. Estábamos frente a un fenómeno provocado por las distorsiones en el funcionamiento de la economía global que, como sabemos, afectó a todas las regiones.

Sin embargo, también quedaron en evidencia diferencias en la magnitud del impacto de la crisis entre los países que estaban más afectados por los desequilibrios financieros y con economías vulnerables, y aquellos que presentaban una situación macroeconómica y productiva más sólida, como fue el caso de la mayoría de los países latinoamericanos.

Durante el seminario sobre Crisis económica, recuperación y empleo convocado por Argentina y Francia en Buenos Aires, hubo oportunidad de intercambiar experiencias y puntos de vista sobre la forma en que los países enfrentaron las secuelas de la crisis financiera internacional en esta región, en particular sobre las medidas para proteger los puestos de trabajo y los ingresos de las personas.

El seminario, realizado como antesala a la VI Cumbre de Jefes de Estado del G20, realizada en noviembre en Cannes, evidenció una vez más la forma en que el tema del empleo se ha instalado como parte esencial de los debates de este Grupo, en los cuales también participa la OIT como invitada.

En Cannes, los líderes del G20 resaltaron la importancia del crecimiento, el empleo y la protección social dentro del "Marco para un crecimiento sólido, soste-

nible y equilibrado”, aprobado allí. En esta Cumbre se estableció un Grupo de Trabajo sobre Empleo, que inicialmente se concentrará en el empleo juvenil.

La situación del empleo en el mundo es desalentadora. Hay unas 200 millones de personas que no logran conseguir trabajo, y ese número será aún más grande si no se logran producir unos 400 millones de empleos en la próxima década.

La situación de los jóvenes es dramática, con tasas de desempleo que, incluso, triplican a las de los adultos y que son fuente de frustración y rabia. Y este panorama es todavía más angustiante si consideramos la incertidumbre económica que se vive en estos momentos.

En este contexto es importante entender qué pasó en América Latina, donde el impacto de la crisis fue moderado y la recuperación rápida, con un descenso de la tasa de desempleo urbano hasta 7,1% en 2011, un nivel que no se veía hace muchos años en una región donde al comienzo del siglo XXI estábamos por encima del 10%.

Uno de los factores que influyó, y que fue comentado en este seminario en Buenos Aires, fueron los beneficios de un ciclo de crecimiento positivo de la economía iniciado en 2003, que permitió a muchos países de la región contar con un margen de maniobra frente a la crisis.

Por otro lado, diversos expositores pusieron énfasis en el hecho que la región había tenido un proceso de aprendizaje muy duro con las crisis del pasado, ya fueran de origen externo o interno. Este aprendizaje se vio reflejado tanto en la menor vulnerabilidad de economías de América Latina frente a los vaivenes provenientes de los centros financieros en el mundo desarrollado, como en la forma en que reaccionaron los países.

En vez de recurrir a medidas de ajuste de la economía como se hacía en el pasado, numerosos países de la región aumentaron la inversión pública. En este contexto, hubo recursos dirigidos hacia la infraestructura, que genera numerosos empleos, y hacia la puesta en marcha de programas destinados a amortiguar el impacto de la crisis sobre las personas y, de paso, mantener o incluso aumentar la capacidad de consumo con efectos dinamizadores sobre la economía.

También fue evidente la importancia de la protección social. Durante el seminario, por ejemplo, se mencionaron iniciativas para ampliar la cobertura de la protección social mediante transferencias de recursos condicionadas, por ejemplo el programa de Bolsa Familia en Brasil o la Asignación Universal por Hijo en Argentina, y sobre los resultados positivos obtenidos en ambos casos.

Otra lección importante de esta crisis fue el rol fundamental que desempeñó el diálogo social. En muchos casos fue vital mantener el vínculo entre empleadores y trabajadores para poner en práctica medidas para mitigar el impacto en la crisis, en especial en sectores económicos muy vulnerables.

El Director General de la OIT, Juan Somavia, ha destacado que en las economías emergentes y de los países en desarrollo, que se han recuperado más rápidamente, se pusieron en práctica muchas de las propuestas del Pacto Mundial para el Empleo, aprobado por representantes de los ciento ochenta y tres países de la OIT, en junio de 2009, cuando la crisis estaba en su apogeo.

El Pacto Mundial va más allá de la crisis. Contiene un portafolio de medidas, políticas y acciones que los países pueden adaptar a sus necesidades y situaciones específicas con el propósito de generar más y mejores empleos para mujeres y hombres, lo cual a su vez repercute positivamente sobre el crecimiento económico, y permite enfrentar desafíos persistentes para nuestra región, como son los de la pobreza y desigualdad.

Tanto lo que ha hecho América Latina frente a la crisis como las recomendaciones del Pacto nos ofrecen una importante lección sobre lo importante que es el empleo como un dinamizador de la economía. El trabajo decente aparece como un factor clave para lograr un crecimiento económico sostenible.

En nombre de la OIT quisiera agradecer la iniciativa de los gobiernos de Argentina y Francia, que permitió realizar un seminario en el que abundaron las buenas ideas.

● PRESENTACIÓN AL SEMINARIO

Marta Novick,

Subsecretaria de programación Técnica y Estudios Laborales

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina

La problemática del empleo en el G20 es relativamente reciente, ya que con el estallido de la crisis financiera en el año 2008, este foro comienza a preocuparse por sus consecuencias sobre la generación de empleo, su sostenimiento en el tiempo y sobre la desocupación que, en los países más desarrollados, se manifiesta como desempleo de larga duración. La convocatoria a la Segunda Cumbre de Líderes del G20, en Londres, en abril de 2009, fue precedida por una primera conferencia destinada a tratar los temas de empleo, la London Jobs Conference, en la que el Ministerio de Trabajo argentino participó activamente, reivindicando la política de empleo como estrategia de inclusión social, a la vez que señaló los desafíos prioritarios y los medios adecuados para lograr revertir la crisis del empleo. En ese momento, Argentina, Brasil y México coincidieron en proponer la necesidad de colocar al empleo en el centro de las políticas públicas.

En la Cumbre de Londres, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner, junto con el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva, se opusieron categóricamente a la iniciativa de algunos países de incluir la flexibilidad laboral como medida tendiente a combatir la crisis económica mundial, argumentando que la misma había sido una pésima experiencia en América Latina, con la pérdida de derechos laborales y un aumento importante de la precariedad y la pobreza.

Antes del siguiente encuentro de líderes, que tuvo lugar en Pittsburgh, en 2009, ambos presidentes propusieron formalmente la incorporación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a los debates del G20. Esta tercera cumbre estuvo marcada por la preocupación que expresaban todos sus integrantes acerca de la necesidad de mitigar las consecuencias de la crisis económica y financiera sobre los hogares, enviando un mensaje contundente a los ciudadanos

acerca de que el G20 tomaba en consideración la principal preocupación como lo era, y es, el empleo. Se acordó el establecimiento de un marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado expresando que “no podemos descansar hasta que la economía mundial se restablezca plenamente y las familias trabajadoras, de todo el mundo, encuentren puestos de Trabajo Decente”.

La primera Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20 fue convocada para los días 20 y 21 de abril de 2010, en Washington, con el objetivo de presentar a los líderes un conjunto de propuestas tendientes a “apoyar la coordinación de los esfuerzos para dar prioridad al crecimiento del empleo, porque un crecimiento sólido y simultáneo del empleo y el ingreso en muchos países afianzará la demanda mundial, generando así más empleos”. La Argentina defendió, en todo momento, la importancia de la articulación entre las políticas macroeconómicas, financieras y comerciales con las políticas laborales y sociales.

Luego de la ausencia significativa de la temática sociolaboral en las Cumbres de Líderes de Toronto y Seúl (junio y noviembre de 2010, respectivamente), que se focalizaron principalmente en los temas financieros y comerciales, la Presidencia Francesa del G20 convocó -durante el 2011- a una activa agenda, previa a la reunión de los Ministros de Trabajo, recuperando el intercambio sobre las preocupaciones en torno al empleo, el Trabajo Decente, el Piso de Protección Social y la coherencia de políticas, en el marco de una nueva etapa de la crisis internacional.

La preocupación argentina por el crecimiento con inclusión social, centrando al empleo como un eje importante de las políticas macroeconómicas, se expresa de manera homogénea en las reuniones de los Ministerios de Economía, de los Bancos Centrales, de los ministros de Desarrollo (Relaciones Exteriores) y, por supuesto, de los ministros de Trabajo, demostrando, de esta forma, la conjunción real entre las políticas macroeconómicas, financieras, monetarias y comerciales con las laborales y sociales.

En su carácter doble de presidencia de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) y de miembro del G20, la Argentina organizó, con la Presidencia pro t mpore del G20 de Francia, un seminario que permitiera debatir, con los países de las Américas, los temas centrales que atraviesan la discusión

laboral en el G20. Fue realizado con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y con la cooperación invaluable de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La presencia de varios ministros de América y representantes de los países del G20, junto con académicos internacionales, generaron un fructífero intercambio en torno a la temática: Crisis económica, recuperación y empleo.

El documento final del seminario -que se adjunta en esta publicación- muestra la necesidad de la inclusión, en forma permanente, del tema del empleo en la agenda de la gobernanza mundial, a la vez que recomienda una mejor coordinación nacional e internacional entre las políticas económicas, comerciales, fiscales y de empleo para lograr un crecimiento fuerte, con una alta tasa de creación de puestos de Trabajo Decente y una mejora en la calidad de vida de los hogares. Dicha declaración fue presentada en la Reunión de Ministros de Trabajo del G20 en París, quedando constancia, en la Declaración Final de esa misma reunión, el agradecimiento a nuestro país.

Es nuestra obligación destacar a todos los que colaboraron en esta actividad, a los ministros participantes, a los académicos y a los organismos internacionales que hicieron posible, tanto la celebración de este seminario, como la presente publicación. A todos ellos les agradecemos el apoyo y el entusiasmo para su eficaz realización.

APERTURA

LA TEMÁTICA DEL
TRABAJO EN EL G20



Héctor Timerman

*Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio
Internacional y Culto de la República Argentina*

Desde que la Presidenta de mi país, Cristina Fernández de Kirchner, me designara su sherpa en 2008, hasta hoy, en mi calidad de Canciller, he estado siempre involucrado en el desarrollo del G20 y he seguido atentamente su evolución hasta consolidarse como uno de los mecanismos principales en la coordinación económica internacional.

En aquel 2008, la economía internacional iba camino a una gran depresión; el liderazgo y la acción concertada de los Líderes del G20 contribuyeron a evitar consecuencias y costos incalculables para todos.

Estamos, hoy, promediando el segundo año de un proceso de recuperación de la economía mundial y las perspectivas son más alentadoras que entonces. Sin embargo, el empleo avanza a un ritmo lento y, en algunas economías, se encuentra estancado. Creemos que la recuperación del empleo es una condición necesaria para la sustentabilidad del proceso de recuperación en curso.

Decidimos organizar un seminario en Buenos Aires sobre empleo y coherencia de políticas macroeconómicas, para contribuir a un debate que consideramos necesario, no sólo porque se corresponde con un eje prioritario de las políticas en Argentina, sino porque, además, entendemos que, en las últimas décadas, el mundo ha profundizado desequilibrios sociales, disparidades en el nivel y la cali-

dad del empleo y un proceso de concentración del ingreso que puede observarse sea globalmente, a escala regional, nacional o local, como brecha de desarrollo entre países y también como brecha de desarrollo en el interior de los países. Sostenemos que es necesario corregir esta tendencia y que es indispensable para dar sustentabilidad al crecimiento e, incluso, para afirmar la paz mundial.

En este nuevo escenario, donde las cuestiones laborales asumen mayor significación y espacio dentro del G20, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner propició la activa participación de la OIT en las reuniones del foro, teniendo en cuenta la experiencia técnica y la visión sistémica que organizaciones como la OIT o la UNCTAD pueden aportar al G20.

Mi Gobierno asigna gran importancia a la reducción de los desequilibrios sociales y tiene al empleo como instrumento central de sus políticas para atender este objetivo. La generación de empleo y en particular, empleo formal y la universalización de la protección social para alcanzar a los segmentos más vulnerables de la sociedad, son las directrices desde del primer momento de gestión. Pero no solamente impulsamos esta agenda porque se corresponde con objetivos prioritarios de la administración y con nuestros valores históricos como sociedad; también aspiramos a aunar esfuerzos con aquellos países con los cuales hemos coordinado posiciones en materia de empleo en G20 y con todos aquellos países que, como nosotros, perciben a los desequilibrios globales y sociales como caras de una misma moneda. Se resuelven juntos o, seguramente, no habrán de resolverse.

Pensamos que, hasta ahora, las cuestiones relacionadas con el empleo y los mercados de trabajo han tendido a ser abordadas, en el G20, desde una perspectiva microeconómica o regulatoria. En este sentido, sostenemos la necesidad de enriquecer la discusión macroeconómica dentro del Grupo de Coordinación Macroeconómica del G20 para evaluar, por ejemplo, el impacto que distintas alternativas u opciones de políticas pueden generar sobre el empleo y la distribución de la riqueza.

La visión de la Argentina es que falta hacer hincapié en acciones específicas que apunten, desde la óptica macroeconómica, a generar un mayor nivel de empleo porque, de no recurrir a políticas activas, el riesgo es seguir un sendero de cre-

cimiento con baja generación de empleo como es la tendencia que se percibe en algunos países, particularmente de las economías avanzadas. El caso de la Argentina puede, humildemente, servir para ilustrar la necesidad de un mayor énfasis en la macroeconomía y las políticas activas de empleo por sobre la microeconomía y la flexibilidad laboral.

Cuando el ex presidente de Argentina, Néstor Kirchner, asumió el gobierno en 2003, lo hizo con una tasa de desempleo superior al 20% y una ley de flexibilización laboral en vigencia que había sido condición, algunos años atrás, de un acuerdo stand by con el FMI y cuya sanción había producido una crisis política de envergadura, incluyendo la renuncia del entonces Vicepresidente de la Nación.

Una de las primeras decisiones de gobierno del Presidente Kirchner fue derogar la cuestionada Ley de Flexibilidad Laboral: el Congreso la dejó sin efecto, por iniciativa del Poder Ejecutivo, en 2004. Tras ocho años de crecimiento inclusivo y en un marco de políticas públicas favorables al empleo y la producción, la tasa de desempleo se ubica hoy próxima al 7%. Huelga decir que en el caso argentino no hizo falta flexibilidad laboral sino una macroeconomía sólida, políticas activas de empleo y un crecimiento fuerte, sustentable y balanceado para lograr los objetivos planteados en materia de empleo.

Argentina promueve activamente la agenda de empleo en el G20, sea en el ámbito de los ministros de Trabajo, donde propiciamos la creación de un grupo permanente, sea buscando una inserción mayor de esta temática en el Grupo de Coordinación Macroeconómica e incluso en el Grupo de Desarrollo en el cual nuestro país, junto a Corea del Sur y Rusia, coordina el área Desarrollo de Recursos Humanos, enfocada especialmente en la problemática de los países de bajos ingresos. Junto a México y Brasil firmamos, en mayo de este año, la Declaración de Brasilia, cuyo objeto es impulsar la iniciativa del Piso de Protección Social, que aspira a establecer un núcleo de derechos, definidos por cada país, en materias como salud, educación, vivienda y pensiones.

Estamos convencidos de que la sustentabilidad de las políticas macroeconómicas debe pensarse fundamentalmente en relación con su impacto social. Nuestro país inauguró su siglo XXI con una crisis económica y social sin precedentes, pero también fue capaz de crear más y mejores puestos de trabajo, incrementar los

niveles de formalidad laboral, mejorar los salarios y extender el sistema de protección social. En este nuevo siglo, en la Argentina, así como en otros países aquí presentes, la revalorización de la política como cosa pública supone pensar la sustentabilidad de los planes económicos en función del bienestar de los pueblos.

La coherencia sistémica de las estrategias de promoción del empleo también debe apuntar a revalorizar el rol del comercio internacional como herramienta generadora de puestos de trabajo, tal como demuestra la experiencia de nuestro país en los últimos años, en los que el comportamiento del sector externo contribuyó a potenciar la recuperación y la estrategia de desarrollo doméstico. La multidimensionalidad de los factores que influyen en la evolución del nivel y la calidad del empleo hace necesario un esfuerzo internacional concertado entre países y organismos internacionales que haga posible el diseño y la instrumentación de estrategias de empleo que abarquen todos los frentes posibles.

Argentina posee también la convicción de que debe potenciarse la voz de los países en desarrollo, en todos los foros internacionales, en consonancia con su peso creciente en la economía mundial. En este marco, destacamos el aporte invaluable de la región y hemos sumado las voces de otros países latinoamericanos a este taller, convencidos de que sus visiones y experiencias resultarán de suma vitalidad para enriquecer el debate.

Este proceso de consulta ampliada debe ser complementado con la generación de espacios de intercambio entre el sector de los empleadores y el de los trabajadores, asegurando que las respuestas a los desafíos sociales de la globalización tengan en cuenta todas las voces implicadas en el proceso de creación de más y mejores fuentes de trabajo.

El fortalecimiento de esta señal política, que pretende poner a la creación de empleos como centro de las políticas macroeconómicas, contribuirá a que nuestras sociedades recuperen la esperanza en un futuro de bienestar.

Gilles de Robien

Portavoz, en el ámbito laboral, del Presidente de la República Francesa en el G20.

La Presidencia Francesa del G20, que ha delegado el honor de dejarme conducir los trabajos sobre las cuestiones sociales en el nombre del Presidente de la República, recibe, con satisfacción, la iniciativa de la Argentina de realizar este seminario de alto nivel sobre empleo. Este encuentro llega en el momento oportuno.

En el punto justo, en razón del carácter de urgencia que reviste el tema del empleo en un mundo que, a pesar de estar saliendo de la crisis financiera, no logra superar la crisis social que se desarrolla en consecuencia y que está lejos, muy lejos de terminar. Esta crisis social es, ante todo, una crisis de empleo, y especialmente del empleo de los jóvenes y los más vulnerables, como tuvimos la ocasión de debatir extensamente en la Reunión de Expertos de Empleo, que tuvo lugar en París, el pasado 7 de abril: “Nosotros, los países miembros del G20 debemos, en efecto, crear 110 millones de puestos de trabajo únicamente para volver al nivel de 2005, pero sólo se han creado 17 millones en 2008”.

En el momento justo, en razón de los temas de reflexión seleccionados: por una parte, “la búsqueda de una mejor coherencia entre políticas macroeconómicas y la política de empleo” y, por otra parte, “el rol de las instituciones del mercado de trabajo y los derechos fundamentales en el período de la salida de la crisis”. Ciertamente, estos dos temas se asocian perfectamente a las otras prioridades de nuestros G20 sociales, como el Piso de Protección Social, el respeto de los Derechos Fundamentales y del Trabajo, y la coherencia de las políticas. Y estas dos cuestiones se encuentran en el centro del imperativo de coherencia que estamos buscando convertir en actos concretos, a la vez que reflejan perfectamente dos enseñanzas mayores que nos ha dejado la crisis: en primer lugar, el hecho que, si la economía ignora lo social, si las políticas macroeconómicas ignoran las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de protección social, no podemos avanzar más que hacia una nueva crisis. Existe también el imperativo de la calidad del empleo, al menos tan crucial como el hecho de la creación de puestos de trabajo. Y es lo que nuestros jefes de Estado quisieron decir en Pittsburgh al remarcar que el período de crisis no podía servir como pretexto para desconocer

o debilitar las normas de trabajo internacionalmente reconocidas. Más allá del respeto de los derechos fundamentales, también hay un conjunto de normas que cubren el diálogo social, la relación de trabajo y, por supuesto, la protección social que, una vez más, la crisis demostró como un escudo social o, en cualquier caso, como amortiguador de la crisis.

Y en el momento justo para apoyar nuestras acciones en el ámbito del G20, que incluye la propuesta de un grupo de trabajo sobre el tema (volveré sobre este punto) y la reunión de nuestros ministros de Trabajo y Empleo, que tendrá lugar los próximos 26 y 27 de septiembre.

No tengo ninguna intención de exponer, una vez más, las prioridades francesas. Estamos, actualmente, en un estadio más avanzado de nuestro trabajo porque, desde la reunión de los sherpas sociales y la reunión informal de los ministros de Trabajo, que tuvimos el pasado mes, en Ginebra, en el marco de la Conferencia de la OIT, ya estamos en la fase de negociación de las futuras conclusiones de los ministros, así como de las recomendaciones que podrán formular a nuestros jefes de Estado, quienes se reunirán en Cannes, los próximos 3 y 4 de noviembre.

Debo decir que hemos hecho un progreso real. Los puntos de vista sobre numerosas cuestiones ya se han acercado y creo poder afirmar, en este momento que, gracias a la excelente cooperación de todos, la Presidencia está en condiciones de proponer un texto de conclusiones inscripto dentro de la continuidad de la reunión ministerial de Washington de abril de 2010, marcando avances reales, tanto sobre las temáticas de empleo como sobre las de protección social, apoyándonos en las conclusiones de la última Conferencia de la OIT, así como en el informe que presentará el grupo consultivo, presidido por la señora Michelle Bachelet, informe que, por otra parte, debería ser presentado en París para mediados de septiembre, muy cercano a nuestra reunión ministerial.

Quiero agregar que la Presidencia tiene la expectativa de alcanzar algún resultado sobre la cuestión de los derechos y la coherencia. Estoy seguro que, con la ayuda de los aquí presentes, encontraremos un terreno de entendimiento, porque tenemos en común infinitamente más, quizás, de lo que imaginamos.

Me demoraré, algunos instantes, en un tema muy importante para la Presidencia, sobre el que subsisten algunas incomprendiones, hasta temores, aunque la mayoría de los países esté listo para aceptar la idea. Me referiré a la propuesta de un grupo de trabajo sobre empleo.

Voy a comenzar por aclarar lo que este grupo no es:

- En primer lugar, no es un grupo de trabajo creado por la simple diversión de hacerlo, ni un nuevo invento democrático engorroso y costoso.
- Tampoco es el reflejo de una preferencia francesa por las soluciones institucionales ya preparadas.
- No es, bajo ningún punto de vista, una especie de segunda OIT recreada en la escala del G20 (pido disculpas a los colegas del G20 por esta fórmula, un poco informal).

En realidad, se trata de un intento muy pragmático, insistiendo sobre el concepto de intento, de responder a una necesidad, a la urgencia que evocaba al principio. Me he referido anteriormente a cómo la crisis nos había dejado enseñanzas, que puede ser que ya estemos olvidando: en primer lugar, que la economía y lo social debían moverse en conjunto si queremos evitar nuevas crisis; que los indicadores de empleo son tan importantes como los económicos y monetarios; que planificar políticas macroeconómicas, sin prestar atención al mercado de trabajo y a las consecuencias sobre el empleo, es irresponsable; que los sistemas de protección social demostraron su rol de estabilizadores y amortiguadores de la crisis; y que, para lograrlo, los Estados deben retomar plenamente sus responsabilidades y la coherencia de sus políticas.

Si el G20 ha recogido el guante de la crisis hace dos años, fue porque hubo una falta, sino un fracaso, de la regulación internacional. Nuestros colegas a cargo de las finanzas, en el seno del G20, comprendieron la doble necesidad de coordinar mejor las políticas y de reformar la arquitectura financiera multilateral. Pero, ¿qué ocurre con las cuestiones del trabajo y el empleo?

Es cierto que se me podría objetar que la OIT conduce bien ese rol. Me permito remarcar, sin embargo, que ya lo venía haciendo antes de la crisis, y que ésta se ha producido de todas formas, puede ser que, en parte, a causa de que no se la haya escuchado. Por otro lado, nadie dice tampoco, en el capítulo monetario, que el FMI o el BM deberían encargarse de todo: por el contrario, es el G20 el que tomó en sus manos la acción y puso en marcha la reforma del FMI.

No me corresponde, ciertamente, decir qué harán los países que nos sucederán en la Presidencia del G20. Pero a Francia le gustaría que, sobre una base experimental, los países del G20 puedan, como mínimo, intercambiar experiencias y prácticas que permitan luego a sus ministros de Trabajo tomar las decisiones con un total conocimiento de la situación, con el aporte de trabajos llevados a cabo en un grupo de trabajo intergubernamental que podría consagrarse, por ejemplo, al empleo de los jóvenes. El simple hecho de que la Argentina haya convocado este seminario ya dice mucho sobre la demanda existente en materia de políticas de empleo, temática que las reuniones de sherpas laborales, cuya función es bien distinta, no podrían abarcar totalmente. Dicho esto, estamos dispuestos a discutir las modalidades y formatos para encontrar la mejor fórmula, que nuestros ministros decidirán. Por su parte, los sherpas deberían evocar este tema en su próxima reunión de los días 21 y 22 de julio, sobre la base de las propuestas de la Presidencia que se esfuerza por encontrar una línea media entre las posiciones de unos y otros.

Sepan que me encuentro a su disposición, sobre este tema como sobre el resto, para debatir aquí, entre todos, y presentarme frente a sus gobiernos cada vez que se me lo pida.

Agradeciendo una vez más a nuestros amigos argentinos por su contribución a los trabajos del G20, me gustaría asegurarles la voluntad de Francia de aportar, este año, modestamente pero de la mejor forma posible, su ladrillo al edificio del G20, del que el futuro dirá si logra mantener sus promesas en lo relativo a la dimensión social de la globalización. Nuestra tarea consiste, por el momento, en intentar prepararse para el futuro. Como diría un escritor francés, que vivió aquí en los tiempos heroicos de L'Aéropostale, Antoine de Saint-Exupéry: "para aquello que corresponde al futuro, no se trata de preverlo, sino de hacerlo posible".

Carlos Tomada

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina

En estas jornadas queremos llevar a cabo una reflexión conjunta, amplia y abierta, sobre uno de los factores que todavía condicionan nuestra compleja realidad global: los efectos sobre la economía y el empleo, producidos por una de las mayores crisis financieras que conoció el capitalismo. Una crisis que ya parece haber quedado atrás para los sectores de la economía financiera, pero que, en el campo de la economía real, todavía arrastra el pesado y trágico lastre del aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad. Creo que no podemos decir que la crisis haya terminado mientras persistan sus efectos.

En el informe presentado por el Director General de la OIT, en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo se menciona, con justeza, que el mundo necesita una nueva era de justicia social, inspirada en el ideal de desarrollo sostenible y cree que ya se ha iniciado una nueva era mundial, haciendo mención al colapso de los dogmas y de las estructuras de poder dominantes.

Personalmente, creo que aún se trata de un combate duro a librar para que esta nueva era de justicia social se concrete. Es cierto que el sistema de ideas del Consenso de Washington está en un relativo retroceso, en muchos países de nuestra región, pero no a nivel global, donde todavía se sostienen y defienden muchos de sus valores y programas. Esto ha quedado claramente demostrado por el hecho de que las recomendaciones y condiciones que se impusieron a los países europeos, atravesados hoy por crisis financieras y económicas, vuelven a ser las viejas políticas que implican un retroceso de la calidad del empleo y de la protección social.

Esto comprueba que todavía hoy siguen siendo más importantes las políticas monetarias y fiscales que las de empleo e ingresos, la persistencia de la idea del mercado como "institución total", capaz de garantizar la distribución y la equidad, cuando ya ha quedado demostrado que no es así.

Sobre lo dicho quiero repetir una idea, que en este mismo lugar planteó la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, hace ya dos años, durante la clausura de

la XVI CIMT, en este mismo edificio, y que no es la riqueza la que genera trabajo, sino el trabajo el que genera riqueza.

No es en la lógica que rige el mercado donde encontraremos los instrumentos para, como dijo nuestra Presidenta, avanzar en el camino de la "igualdad". Seis años después quiero recordar aquí el lema que la Argentina propuso para la Cumbre de Jefes de Estado de las Américas: "Crear empleo para fortalecer la gobernabilidad democrática y erradicar la pobreza". Ese es el camino que ha propuesto nuestro país y que venimos desarrollando sin pausa, como lo demuestran todos los indicadores y es resaltado por muchos de los organismos internacionales aquí presentes.

Por esto, para nosotros se hace imprescindible debatir sobre la articulación, la coherencia y un nuevo equilibrio entre Estado y mercado, con una mayor participación de los actores sociales. Nosotros mismos, en nuestra experiencia para reducir los efectos de la crisis de 2009 y ante la convocatoria a nuestro país en el proceso de cumbres del G20, como Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, trabajamos en forma conjunta con Cancillería, con el Banco Central y con el Ministerio de Economía, etcétera.

Es por la necesidad de esta articulación, de esta coherencia, que ámbitos como este seminario se hacen imprescindibles. El debate acerca de los modelos productivos, de desarrollo, intercambio e integración debe continuar y lograr poner fin, desde un consenso global, al rol del mercado como institución rectora de las sociedades.

Como declararon nuestros líderes durante su reunión en Pittsburgh, "no podemos descansar hasta que la economía mundial se restablezca plenamente y las familias trabajadoras de todo el mundo encuentren puestos de Trabajo Decente", junto con la necesidad de "dar una vuelta de página a la era de la irresponsabilidad".

Lamentablemente, todavía el tema del empleo en el G20 está librado a la decisión del país que lo preside y, aunque este año Francia ha honrado su tradición poniendo como eje de su Presidencia el tema de las Políticas de Empleo, la coherencia entre políticas macroeconómicas, laborales y sociales, y ha convocado a la reunión de Ministros de Trabajo, corremos el riesgo de que este tema tan caro a todos nosotros, no se mantenga.

Quiero, para cerrar, agradecer la presencia de los Ministros de Trabajo de los países del MERCOSUR y sus delegaciones, así como a muchos representantes de los países del G20.

Asimismo agradecer a las delegaciones de la OIT, la CEPAL, la OCDE, entre otros organismos internacionales, por haber aceptado esta invitación y por el esfuerzo realizado por todos para venir -que sabemos es muy grande-, postergando muchas de sus responsabilidades cotidianas para participar. Por lo tanto, espero que la actividad sea fructífera y responda a nuestras expectativas.

PANEL I

**A LA BÚSQUEDA DE COHERENCIA ENTRE LAS
POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y EL EMPLEO**



Alicia Bárcena

*Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe-CEPAL*

La reciente crisis global -la mayor de los últimos ochenta años- ha dejado en claro que los desafíos 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. De ahí la importancia y oportunidad de esta convocatoria en el marco del G20 laboral para la búsqueda de una nueva coherencia entre las políticas macroeconómicas y las políticas de empleo.

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 de 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, que incluye el privilegio de la movilidad internacional, en el otro (el del mercado de trabajo) lo debilita, al disgregarlo y limitarlo en su poder de negociación, obligándolo a competir dentro de las fronteras nacionales. De un lado, la desregulación de los mercados financieros y la apertura irrestricta de las economías al flujo internacional de capitales; del otro, el retroceso o desmantelamiento de los Estados de

bienestar y una tendencia al debilitamiento de las instituciones del mercado de 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 sólo 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, donde cobra una primacía prácticamente absoluta la política monetaria, se desdibuja el rol de la política fiscal y se disuelven y deslegitiman 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: la brecha externa, que se refiere a la distancia 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 PyME 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 período 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 crecimiento y 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 con el bienestar de la población. En otras palabras, en general, en nuestra región no se advierten experiencias de Jobless Growth. 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 PBI per cápita de América Latina y el Caribe creció sólo 1,5% p.a. en los noventa y 2,0% p.a. en los dos mil. Además, se advierte una tendencia generalizada al deterioro en la participación asalariada en el ingreso (la excepción en el período reciente son Argentina, Brasil y Venezuela), 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; 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 los años 1951 y 2008, es un 50% más alta en América Latina que en Europa y Estados Unidos.

La seguidilla de crisis que afectó a la región entre mediados de los años noventa e inicios de los dos mil incidió en una línea de “serrucho ascendente” de la tasa de desempleo, dado que las crisis repercutieron 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 socio-laboral, 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 pre-crisis, que el producto. La elasticidad-crecimiento de la pobreza en la región disminuye a la mitad en los períodos de auge que de crisis; es decir, se necesita el doble de tasa de crecimiento, después de una caída, para recuperar los niveles pre-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 sólo 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); y
- 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 al 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, desde 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 la década de los noventa, en la cual ya avizoraba el fracaso de las políticas del Consenso de Washington, necesitamos más instrumentos para un conjunto más amplio de objetivos de política (*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, deben ser instrumentos que contribuyan 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, estructura de precios relativos (apreciación cambiaria)

y el empleo. Por ejemplo, la tendencia a la apreciación cambiaría que padecen varios países de la región en la actualidad inhibe, de hecho, el desarrollo de los sectores no tradicionales y con 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, el 47,4% de los ocupados urbanos se desempeña 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 (ALyC) 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 ALyC estas empresas suelen estar fuera de dichas cadena de valor, o muy débilmente conectadas, y sobre todo compiten en bajos costos salariales, lo que CEPAL ha denominado “competitividad espuria”.

Como he dicho anteriormente, América Latina y el Caribe es la región más desigual en el mundo, y la misma 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 empleo decente 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, al 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 PBI 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 cómo proteger al 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 26,5% a 28,0% del PBI 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 con 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 principal finalidad 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 Argentina, el país anfitrión de esta reunión, es un ejemplo promisorio. Este tipo de programas se aplicó también en México, Chile y 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 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 en 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. Sólo 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, en el marco de precios internacionales favorables para las materias primas que exporta la región y, en 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 los setenta. En el caso de algunos países, ni siquiera alcanza el nivel de la de los noventa. También resulta clave el desarrollo de los sistemas financieros -bajo una adecuada supervisión- tendiente a financiar emprendimientos de largo plazo y 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 públicas-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 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 de 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.

Aldo Ferrer

Embajador argentino en Francia

Me detendré en algunas de las ideas que ha planteado Alicia Bárcena.

La volatilidad macroeconómica en la evolución del producto bruto, el empleo y la distribución del ingreso se vincula con la vulnerabilidad externa de nuestras economías, como demuestra nuestra experiencia histórica. En los últimos años, varios de nuestros países han logrado un éxito considerable a través de las políticas contracíclicas y el ordenamiento macroeconómico. Consecuentemente pudieron responder a la volatilidad. Lo hemos visto en la resistencia frente a la crisis financiera internacional. Hemos respondido ahora con mayor eficacia que en ocasiones

del pasado. En el marco de nuestra propia experiencia histórica, las políticas fiscal, monetaria, de defensa del mercado de trabajo, demuestran que estamos administrando mejor las herramientas macroeconómicas. Esto ha sido, en alguna medida, facilitado por la mejora de las condiciones del comercio internacional de productos primarios y el consecuente fortalecimiento de los pagos internacionales.

Las causas de la vulnerabilidad macroeconómica son las mismas del subdesarrollo económico de América Latina. Por lo tanto, no alcanza con las políticas contracíclicas si, al mismo tiempo, no removemos las causas estructurales del subdesarrollo. En esto, también, la licenciada Bárcena ha anticipado algunos conceptos fundamentales, propios de la trayectoria histórica de la CEPAL.

Las causas de nuestra vulnerabilidad responden a tres factores fundamentales: la estructura productiva, la desigualdad social y la tendencia del sistema al endeudamiento externo y la dependencia de las corrientes financieras internacionales. Veamos:

- La estructura productiva y su inserción internacional siguen dependiendo de la especialización en productos primarios. La subindustrialización es una restricción del crecimiento a largo plazo. Este hecho está en los planteos iniciales de los trabajos de la CEPAL, bajo el liderazgo de Raúl Prebisch. De allí, la necesidad de transformar esa estructura productiva a través de la industrialización, la incorporación de valor agregado, la asimilación de la ciencia y la tecnología en el tejido productivo y social. Se trata de erradicar la relación centro-periferia para establecer una vinculación simétrica no subordinada con el comercio internacional y la globalización.
- La desigualdad social, característica de América Latina, viene desde los tiempos fundacionales, de la conquista y de la ocupación territorial. La desigualdad social es una situación inaceptable desde el punto de vista ético y moral y, al mismo tiempo, un obstáculo fundamental para el proceso de desarrollo. Entre otras razones, como lo destacó Raúl Prebisch, por el fenomenal desperdicio del excedente resultante de una excesiva concentración del ingreso en grupos minoritarios de la población.
- La dependencia del financiamiento externo, que nos ha sometido a los criterios de los mercados, a las condicionalidades del FMI.

Estos tres elementos son los mismos que determinan la vulnerabilidad de la macroeconomía y las restricciones fundamentales para el proceso de desarrollo. Por lo tanto, la estabilidad de la macro depende, fundamentalmente, de la política de desarrollo. Ésta descansa en varios campos fundamentales, a saber:

- Fomentar la industrialización, generar una nueva inserción en la división internacional del trabajo no como meros abastecedores de productos primarios. Es preciso resistir la tentación que se abre ahora de reprimarizar las economías, en virtud de la dinámica de los mercados de productos primarios y del aumento de sus precios. Es necesario profundizar la transformación estructural a través de la incorporación de la ciencia y la tecnología en el sistema económico y social. Esto requiere la existencia de una estructura productiva diversificada y compleja. De otro modo, no tendremos solución al subdesarrollo ni a los problemas del empleo y la inestabilidad macroeconómica.
- Respecto de las políticas sociales, como lo destaca el Ministro de Trabajo de Argentina, la mayor de todas es la de empleo, la cual está vinculada a la transformación estructural. Es imposible generar empleo de calidad, en el largo plazo, en el marco de una estructura subindustrializada. La CEPAL ha hecho contribuciones fundamentales en los trabajos referentes al capitalismo periférico y, más recientemente, en los vinculados con la desigualdad.
- El tercer elemento de la política de desarrollo descansa en movilizar los recursos propios. Nuestra experiencia y la ajena, lo estamos viendo hoy en Europa, demuestra que es fatal depender del financiamiento y del criterio de los mercados. Es preciso tener la casa en orden, fortalecer los sistemas financieros, descansar fundamentalmente en los propios medios y estar ligados, en su totalidad, al mercado internacional de bienes y también financieros, pero como elementos complementarios no sustitutivos de los recursos internos. Es indispensable mantener, siempre, situaciones de equilibrio macroeconómico y niveles de deuda manejables con recursos en moneda nacional y en divisas, para cumplir los servicios de la deuda. El ejercicio pleno de soberanía en materia financiera es condición necesaria de las políticas estructurales. Esto requiere mantener los equilibrios macroeconómicos, tanto en el financiamiento internacional como en la gestión fiscal, y el ordenamiento del sistema monetario. Es preciso estar parado en los recursos propios y mantener

una relación fuerte, dinámica, constructiva con la economía mundial, manteniendo el comando de la propia política económica. Sin soberanía es imposible el desarrollo económico y social.

- En conclusión, lo que hemos logrado en eficacia en materia de políticas contracíclicas, sólo puede consolidarse en la medida en que las mismas se integren en una estrategia de transformación productiva, modificación de la inserción en el sistema internacional, fortalecimiento de las finanzas propias y políticas de equidad, inclusión social y reparto equitativo de la riqueza.

- En este escenario, la integración latinoamericana tiene un papel fundamental. Constituye el instrumento del que disponen nuestros países para que las políticas nacionales, que son responsabilidad primaria de los estados nacionales, se fortalezcan con ampliación de la infraestructura, la cooperación científico tecnológica y la concertación de posiciones comunes en los foros internacionales. Se trata de que cada uno de nuestros países pueda construir su desarrollo nacional, en el marco de la solidaridad y de la integración latinoamericana.

- Respecto de nuestra posición internacional, cabe observar la presencia de la cultura latinoamericana, que es de primera magnitud y reconocida en el resto del mundo. Tenemos que colocar nuestro desarrollo económico y social y nuestra posición en la globalización a la altura de nuestra cultura. Es preciso reconocer que contamos con los recursos humanos y materiales para alcanzar ese objetivo. Debemos, también, ejercer nuestra influencia conjunta en los foros internacionales, incluso en el G20, para promover la formación de un mundo más próspero, justo y equitativo, en paz, respetuoso del medio ambiente y del derecho de cada pueblo de trazar su propio camino. Nuestro peso relativo en el orden mundial es todavía modesto para ejercer una influencia decisiva para alcanzar tales fines. Es decir, no podemos cambiar el mundo, al menos todavía, pero tenemos una capacidad decisiva para determinar cómo estamos en el mundo. Nuestra primera responsabilidad está de fronteras para adentro. En la medida en que consolidemos nuestro desarrollo y capacidad de autodeterminación, mayor será nuestra influencia en la construcción de un orden mundial al servicio de la humanidad.

De la coherencia entre políticas macroeconómicas y políticas de empleo.

Henri Sterdyniak,

Director del Departamento de Economía de la globalización del Observatorio Francés de Coyunturas Económicas-OFCE

La crisis financiera ha mostrado que eran necesarias políticas económicas activas y coordinadas a escala regional o mundial. La coordinación debe apuntar a objetivos macroeconómicos (como las políticas de sustento de la actividad, la coherencia de los objetivos de tipo de cambio y de cuenta corriente), pero también a objetivos estructurales (como la regulación financiera, la regulación fiscal y la lucha contra el efecto invernadero). Sería deseable que la misma tuviera también objetivos sociales como una suba regular de los salarios en relación con el alza de la productividad, la extensión de la protección social y una división internacional del trabajo que permita conducir en cada país a un pleno empleo decente.

Es reconfortante ver que el G20 proclama que el pleno empleo debe volver a ser un objetivo de la política económica (y ya no sólo la inflación, como desde 1980, y el balance de las cuentas públicas, como después de 1990).

Un cierto consenso para una gobernanza mundial que conlleve una coordinación de las políticas económicas nacionales y un refuerzo de la regulación de los mercados financieros que permita alcanzar un crecimiento fuerte, equilibrado y sostenido, parece surgir en las reuniones del G20 pero, ¿tendrá éxito el G20 en influenciar efectivamente las estrategias económicas nacionales?

Además, emergen dos discursos contradictorios: el de retomar el crecimiento a través de la austeridad competitiva, la reducción de los déficits públicos, la búsqueda de reformas liberales y el otro, postulado en particular por la OIT o la CEPAL, de un nuevo crecimiento basado en objetivos de pleno empleo, con empleos decentes, con objetivos sociales y ecológicos. ¿Son estos objetivos coherentes?

1) Los desequilibrios macroeconómicos

La crisis de 2008-2009 vino a interrumpir un período, el de 2002-2007, de fuerte crecimiento a nivel mundial, marcado por un desarrollo satisfactorio de la pro-

ducción y del empleo, en especial en los países emergentes (Asia en desarrollo, pero también América Latina y África subsahariana).

Sin embargo, este crecimiento no era sustentable. Los desequilibrios provenían sobre todo de los países del Norte.

La globalización se tradujo en una victoria del capital sobre el trabajo, a través de un estancamiento de los ingresos salariales y sociales y por un alza en las inequidades que resultaban en una deficiencia del consumo, que debía ser compensada por el aumento del endeudamiento o por burbujas financieras o inmobiliarias.

Las enormes masas de capital buscando reubicarse, la avidez y la ceguera de los mercados financieros conducían a una fuerte inestabilidad financiera. El crecimiento se fragilizaba por la acumulación de desequilibrios, permitidos por la globalización financiera, desequilibrios que debían finalizar con un estallido.

Las estrategias de crecimiento arrastradas por las exportaciones de ciertos países asiáticos (China, Japón) y de Europa (Alemania, Holanda, los países nórdicos) les permitían acumular excedentes cuya contrapartida eran deudas insostenibles en Estados Unidos y en ciertos países de Europa. Eso no podía terminarse sino por crisis de deuda, pública o privada.

La crisis y la salida de la crisis han mostrado la solidez del crecimiento de los países emergentes, al mismo tiempo que las dificultades de los países desarrollados para definir una estrategia de salida de la crisis: los Estados Unidos, el Reino Unido y la zona Euro tienen tasas de desempleo netamente superiores a aquellas pre crisis y están atascados en los desequilibrios de las finanzas públicas; no han logrado definir una nueva estrategia de crecimiento. En esos países, es grande el riesgo de que la búsqueda de finanzas públicas saludables, así como de la búsqueda de una mejora en la competitividad a través de la austeridad salarial y social, refrene un crecimiento duradero.

Ciertas zonas, habiéndose mal adaptado a la globalización, conocieron sin embargo situaciones específicas menos favorables, incluso durante el fastuoso período pre crisis. Medio Oriente y el Magreb no habían logrado desencadenar un

crecimiento a la asiática (basado en bajos salarios y exportaciones industriales), ni un crecimiento basado en la demanda interna, ni un crecimiento basado en la innovación (pudiendo los dos últimos haber sido financiados por los ingresos petroleros). La zona Euro no consiguió elegir una estrategia global: las reformas liberales que la Comisión quiso impulsar no fueron puestas en marcha con la energía suficiente o no han dado los resultados esperados; la generalización del modelo escandinavo, que conjuga eficiencia económica y cohesión social, se reveló imposible; la zona no ha osado practicar la política de apoyo desenfrenado de la demanda y de agudización de los desequilibrios de los Estados Unidos.

2) Un nuevo crecimiento

A nivel mundial, entonces, la prioridad es definir un nuevo crecimiento, teniendo en cuenta las enseñanzas de la crisis.

La crisis tuvo el mérito de mostrar la importancia de la política económica, de la gestión consciente de los países de su porvenir. Ha cuestionado las tesis según las cuales los mercados libres podían, por sí mismos, asegurar un crecimiento estable, fuerte y socialmente satisfactorio.

Habrà que repensar la articulación de políticas económicas tanto en el plano nacional como en el plano mundial o regional. El FMI ha propuesto, por ejemplo, elevar la tasa de inflación objetivo para poder hacer decrecer notoriamente la tasa de interés real. Habrà que aumentar también, sin dudas, el nivel objetivo de deudas y déficits públicos. Por otro lado, la tesis según la cual la crisis financiera habría reducido fuertemente los niveles potenciales de producción y crecimiento es peligrosa ya que podría incitar a los países a resignarse a un alto nivel de desempleo y a implementar políticas restrictivas que conducirían efectivamente a un débil crecimiento.

La política económica deberá reestablecer como objetivo principal un pleno empleo decente.

Ésta requiere, previamente, reducir la importancia y la dominación de los mercados financieros. Esto podría darse, específicamente, mediante la implementación de un impuesto a las transacciones financieras y de una mayor imposición fiscal a las instituciones financieras y de las ganancias exorbitantes de los financistas.

El sistema monetario internacional deberá ser reformado para evitar el crecimiento de los desequilibrios de cuenta corriente y para reducir la volatilidad provocada por los movimientos de capitales. Los tipos de cambio deberán estar colectivamente administrados, y los flujos de capital, entrantes o salientes, controlados de acuerdo con la estrategia de desarrollo escogida por los países de recepción o egreso de los mismos.

La parte del valor agregado destinada a los salarios deberá aumentar, lo que supone una influencia mayor de los sindicatos, una baja de los dividendos, una disminución de las exigencias de rentabilidad del capital y una fuerte baja de las ganancias exorbitantes de los dirigentes de las empresas.

Los países con superávit deberán cambiar su modelo de crecimiento para apoyarse más sobre la demanda interna y menos en las ganancias por exportaciones. Los países que quieren tener excedentes corrientes deberán invertirlos en inversiones productivas y ya no más en los mercados financieros.

Los países europeos que basan su crecimiento en burbujas inmobiliarias deberán reindustrializarse.

Los países liberales deberán distribuir más salarios y rentas sociales puesto que su crecimiento ya no puede basarse en el endeudamiento y las burbujas inmobiliarias.

La zona Euro deberá modificar la forma de su funcionamiento, elegir entre el estallido y una mayor solidaridad y coordinación.

En un primer estado de crecimiento, es legítimo que los países emergentes se apoyen en una estrategia de competitividad basada en la debilidad de los salarios, la inexistencia de la protección social y condiciones de trabajo difíciles para impulsar el despegue de sus economías. Pero esto supone que las ganancias así obtenidas sean utilizadas en inversiones productivas y no en acumulación de reservas de cambio, inversiones financieras o en consumo improductivo de clases parasitarias. El equilibrio mundial supone que, progresivamente, los niveles salariales y de tipo de cambio real se eleven, que sus pueblos perciban en forma escalonada los dividendos del crecimiento en términos de salarios, de condiciones laborales, de protección social. Una cierta reasignación debería entonces imponerse.

Claro que habrá que vivir aún un largo tiempo, en un delicado equilibrio global entre la tendencia de invertir el capital productivo en los países emergentes (para consternación de los trabajadores de los países del Norte) y la de invertir el capital financiero en los mercados financieros del Norte.

Al mismo tiempo, las crecientes limitaciones ecológicas y de materias primas tornan necesario un crecimiento más sobrio, socialmente controlado, más igualitario, tanto a nivel de cada país como entre los países. Las preocupaciones sociales se tornan en exigencias económicas.

Todos los países deberán basar su estrategia económica en el ahorro de energías, las energías renovables y las industrias verdes, de bajo consumo de energía, de materias primas y de contaminación.

Eso significa que habrá que sostener el crecimiento al nivel actual (ya que el empleo depende, antes que nada, del crecimiento) y a la vez hacer evolucionar nuestras formas de consumo y producción teniendo en cuenta las exigencias medio ambientales.

Este giro debe organizarse a escala mundial, lo cual es delicado. Hay que evitar que suceda conflictivamente y que los países que realicen esfuerzos en materia social o ecológica se resguarden con barreras proteccionistas. En el caso ideal, los países desarrollados deberían implementar mecanismos de estímulo para favorecer la evolución necesaria de los países emergentes: transferencia de tecnologías limpias, financiamiento de los esfuerzos de reducción de emisión de gases que contribuyen al efecto invernadero.

3) Las políticas de empleo

La pobreza podrá retroceder y la cohesión social podrá garantizarse sólo a través de la expansión de los empleos decentes, es decir, permanentes, formales, correctamente pagos, con protección social y condiciones de trabajo aceptables. El G20 laboral es, entonces, crucial.

Mientras que en el período precedente hemos observado, en la mayoría de los países, una evolución favorable del mercado de trabajo, la crisis actual ha hecho disminuir las tasas de actividad, ha causado el aumento de las tasas de desempleo y ha vuelto a plantear la cuestión de las políticas de empleo.

El empleo y el crecimiento están íntimamente relacionados. Cada país debe definir una estrategia de crecimiento específica que pueda llevarlo al pleno empleo. Al mismo tiempo, esas estrategias deben ser compatibles entre sí. Cada país debe estar interesado en que sus socios elijan una estrategia de fuerte demanda, de un sistema tributario satisfactorio, de protección social satisfactoria, de empleos decentes.

La crisis ha mostrado los riesgos que provoca la caída de la participación del trabajo y el crecimiento de las inequidades. Al mismo tiempo, al aumentar las tasas de desempleo, se modificó el equilibrio de poder en detrimento de los asalariados. Implica también correr el riesgo de caer en una estrategia no cooperativa de búsqueda de competitividad.

En numerosos países desarrollados (Alemania, Bélgica, Austria, los países escandinavos e, incluso, el Reino Unido), la profundidad de la crisis ha sido atenuada por el comportamiento de las empresas que han practicado la retención de la mano de obra, esto es, disminuyendo mucho menos sus efectivos que la producción. Esto último se ha visto favorecido por instrumentos de desempleo parcial (donde el Estado se hace cargo de parte del ingreso de los asalariados). Estados Unidos, España y Portugal se constituyen en una excepción a lo anterior, dado que el empleo ha caído tanto como la producción.

La crisis lleva a repensar la tesis según la cual la flexibilización del mercado de trabajo es la solución milagrosa para la cuestión del desempleo. El modelo de mercado rígido es estabilizador en un período de crisis. La estabilidad del empleo y de los salarios es una ventaja macroeconómica.

La globalización impone la competencia entre todos los países y los obliga a adaptar sus mercados laborales a las exigencias de las empresas multinacionales. Es lo que llamamos reformas estructurales. La crisis debería permitir clasificar esas reformas, privilegiando aquellas que mejoran la situación de los trabajadores (mejor formación) y aquellas que la degradan (inestabilidad del empleo). Debería ser también el momento de proponer reformas estructurales para los mercados financieros, del mercado de capitales y del modo de gestión de las empresas.

Si cada país debe hacer esfuerzos en formación, innovación y mejoramiento de gama de productos, ninguno puede renunciar a sectores intensivos en empleo donde existen, tradicionalmente, posiciones fuertes y competencias específicas. Suele ser preferible sostener el empleo más que subvencionar a desempleados o a activos cercanos a la jubilación, sobre todo si la evolución restringirá en el futuro a una cierta relocalización. En los países ricos, una parte de las ganancias que proporciona la globalización debe entonces ser utilizada para sostener el empleo de los que pierden con la globalización. Pero esto no es fácil, teniendo en cuenta la fragmentación de nuestras sociedades.

Los países emergentes deben preocuparse por recuperar los beneficios de la globalización para ellos mismos (en lugar de dejárselos a las clases dominantes parasitarias o a las empresas multinacionales) y utilizarlos plenamente para inversiones productivas. Allí también la redistribución es conflictiva.

El empleo sería favorecido por una evolución fiscal, que implique cambiar los impuestos sobre los salarios (en especial aquellos que financian prestaciones universales o de asistencia) por impuestos sobre los ingresos del capital, sobre las transacciones financieras y, sobre todo, por impuestos medio ambientales, pero esto demanda una fuerte coordinación de los sistemas tributarios a nivel mundial. Una parte de los impuestos medio ambientales debe ser utilizada para financiar la ayuda al desarrollo, en especial de los objetivos de desarrollo del milenio y de los esfuerzos de los países pobres para luchar contra el cambio climático.

En los países desarrollados, la crisis actual ha golpeado fuertemente a los jóvenes, mucho más que en las precedentes, ya que los países, escarmentados por las experiencias de ésta, no han implementado vastos dispositivos de pre-jubilación y los empleados senior se han mantenido en sus puestos. Los jóvenes vivieron una reducción de su tasa de empleo mucho más pronunciada que la de los adultos y los adultos mayores.

Fundamentalmente, tanto el desempleo de los jóvenes como el desempleo de larga duración, no pueden reducirse sino por una mejora general de la situación del mercado de trabajo. Cada país debe interrogarse por las causas de una tasa

de desempleo mayor entre los jóvenes: ¿se trata de un fenómeno normal, consecuencia de un plazo ineludible entre la salida del sistema educativo y el empleo estable? ¿Son los jóvenes las primeras víctimas de la debilidad general de la generación de empleo, estructural o coyuntural? ¿Son víctimas de un rechazo de las empresas de invertir en la formación de la mano de obra y, por lo tanto, en la juventud? ¿Son víctimas de una inadecuación entre su formación y sus aspiraciones y los empleos realmente ofrecidos por las empresas? El Estado debe claramente favorecer el aprendizaje; si fuese necesario, debería subvencionar a las empresas que asumen el riesgo de contratar a los jóvenes. Pero todo depende de las perspectivas de crecimiento de las empresas.

Igualmente, sólo durante un período de fuerte crecimiento del empleo las empresas aceptarán tomar desempleados de larga duración, estigmatizados por el largo período de inactividad. Pero la recuperación debe ser la ocasión de concentrar sobre ellos los esfuerzos de formación y de reducción de las cargas sociales. En todo caso, las dificultades específicas de los jóvenes y de los desempleados de larga duración no pueden ser utilizadas como pretexto para reducir la protección del empleo o la flexibilidad de los salarios, lo que degradaría la situación del conjunto de los asalariados.

Por lo tanto, el G20 laboral debe ser, a la vez, el lugar de definición de estrategias cooperativas en materia de crecimiento y de división internacional del trabajo, así como un lugar de intercambio sobre las experiencias exitosas en materia de política de empleo.

La crisis corre el riesgo de traducirse en una fuerte reducción del empleo en ciertos sectores (construcción, industria en los países desarrollados). Concomitantemente, esto hace correr el riesgo de que ciertos asalariados se conviertan en desempleados para siempre. En las crisis precedentes, los gobiernos habían implementado dispositivos para los activos en edades próximas a la jubilación o de discapacidad. Esas estrategias resultaron costosas. Deberían ser reemplazadas por estrategias de vuelta al empleo de esos trabajadores, provenientes de sectores en dificultades y de zonas damnificadas, con miras a impulsar nuevas industrias: energía renovable, economía de la energía, rehabilitación urbana, renovación inmobiliaria. Esto supone un cierto financiamiento del Estado y el establecimiento de circuitos financieros privilegiados.

El empleo de las mujeres ha sido, en un primer momento, menos afectado por la crisis; puede serlo más en un segundo momento si los empleos sociales son afectados por las dificultades de las finanzas públicas.

El empleo industrial se ha visto especialmente afectado. La retención de la mano de obra ha sido importante y hace temer, en numerosos países, a un largo período de recuperación sin empleo. Una elección delicada debe hacerse, en los países desarrollados, entre una estrategia implícita de reparto del trabajo (a través del mantenimiento de una edad relativamente baja de jubilación, de largas licencias parentales, de una reducida duración promedio del trabajo, de una gran parte de trabajo a medio tiempo) y una estrategia de pleno empleo para todos (que requiere de un fuerte crecimiento poco compatible con las actuales estrategias de restricción presupuestaria, de disminución de los empleos públicos y de rechazo de la política industrial, pero también poco compatible con las limitaciones ecológicas).

La elección de una estrategia de empleo a la anglosajona (favorecer el empleo mediante la profundización de las desigualdades salariales), una estrategia escandinava (apuntar a la equidad salarial a través de la promoción y la formación, financiando empleos sociales) y una estrategia de reconquista industrial (competir por ganar posiciones en los sectores innovadores, conservar industrias intensivas en mano de obra) se plantea con creciente agudeza en los países desarrollados.

Los países emergentes están enfrentados a la persistencia del empleo informal. Comenzaron, desde luego, a hacerlo desaparecer progresivamente, tanto mediante el aumento del empleo formal como a través de la formalización de empleos informales, lo que permite la extensión de la cobertura social, un importante objetivo nacional. Es una tarea a largo plazo, que debe efectuarse con habilidad. En los países desarrollados, vemos, por el contrario, una cierta precarización del empleo (extensión de la subcontratación, empleos sin cobertura social, auto-emprendimientos). Dicha tendencia debería ser combatida.

4) El Piso de Protección Social

Europa construyó un modelo original de sociedad basada en un modelo social específico, un compromiso entre capitalismo y socialismo. Sería deseable que se decida firmemente a defenderlo, a desarrollarlo y a proponérselo al mundo.

Este modelo incluye derechos importantes para los asalariados. Dichos derechos son protegidos por la negociación colectiva y el derecho laboral. Las empresas no pertenecen sólo a sus accionistas: los asalariados, los clientes, también tienen voz. La estabilidad de la relación salarial es una fuente de productividad y estabilidad económica (véase a Alemania durante la crisis). Sin embargo, este modelo vuelve a cuestionarse en Europa por la precarización del empleo y la subcontratación.

Ese modelo consta de un sistema de protección social con prestación de seguridad social ligadas al asalariado (jubilación, desempleo), con prestaciones universales (salud, educación) y asistenciales (personas mayores o discapacitadas sin recursos, prestaciones familiares). Ese sistema representa, a la vez, un factor de cohesión social, un elemento de estabilidad económica y una inversión social, ya que permite tener una población educada y en buena salud (como lo demuestra la performance de los países escandinavos).

Claro que hay dos puntos que deben ser controlados permanentemente: la sustentabilidad financiera del sistema y el hecho de que no afecte a los incentivos al empleo, especialmente para los jóvenes, los trabajadores no calificados, las mujeres casadas y los adultos mayores.

La crisis se tradujo, en muchos países desarrollados o emergentes, en medidas de extensión de la protección social, ya sea para sostener la actividad o bien para evitar que ciertas poblaciones caigan en la pobreza. En varios, los salarios mínimos han sido revalorizados y, los subsidios por desempleo extendidos. La crisis ha mostrado que las medidas temporarias de sustento son claramente más fáciles de implementar si se apoyan sobre una base preexistente permanente.

La crisis mostró la necesidad de dispositivos flexibles, socialmente gestionados: es necesario extender la indemnización por desempleo, los instrumentos de trabajo a medio tiempo y los empleos públicos en períodos de reducción del empleo, luego reducirlos en períodos de recuperación para desarrollar instrumentos de formación o de incentivo al empleo para los desempleados de larga duración.

Hoy en día, el riesgo de que la protección social sea cuestionada en los países desarrollados debido a las dificultades de las finanzas públicas es grande. Esto sería catastrófico desde el punto de vista social (los pueblos tendrían la impresión de

pagar por los errores de los mercados financieros), desde el punto de vista económico (esto pesaría sobre el consumo y, por lo tanto, sobre la demanda), además de injusto (es inútil pedirle a los adultos mayores, a los jóvenes, a los desempleados o a la mujeres que trabajen más en un período de fuerte desempleo).

Dadas las tendencias de aumento de las desigualdades y de las dislocaciones sociales inducidas por la globalización, la construcción progresiva de un Estado social (que asegure la gratuidad de la educación y la salud, el alza regular de los salarios, los derechos de los trabajadores y una protección social universal de buen nivel) debe ser un objetivo y un instrumento del crecimiento, en todos los países.

Es una preocupación que se nota cada vez más a nivel internacional, a través de la recomendación de implementación de Pisos de Protección Social, y debemos felicitarnos porque esté en el centro de las prioridades de la OIT, del G20 laboral y del G20. Por supuesto, el contenido de la protección social debe incrementarse con el nivel de crecimiento alcanzado. No hay que ser demasiado exigente con los más pobres. En sentido inverso, los más ricos no deben utilizar esa noción de piso para reducir el nivel superior conseguido por sus propios sistemas de protección social.

Hay que evitar la tentación por el *dumping* social. Al mismo tiempo, esta cuestión no debe servir de pretexto para implementar medidas proteccionistas.

Numerosos países emergentes han sacado provecho de la fase de crecimiento para mejorar fuertemente sus sistemas de protección social. Los países más ricos no deberían degradar, al mismo tiempo, sus propios sistemas.

La evolución de la participación salarial, de la desigualdad de los ingresos, de las tasas de pobreza y de las tasas de pobreza infantil, deben convertirse en variables clave en los debates del G20. Hay que nombrar y provocar que se avergüencen a los países que dejan que estos indicadores se degraden o que no los hagan progresar a un nivel acorde con su crecimiento económico.

5) La competitividad

Cada país debe buscar una cierta productividad, es decir, una competitividad satisfactoria. Al mismo tiempo, la globalización hace más rentables las estrategias

no cooperativas de búsqueda de competitividad a cualquier costo. La misma refuerza el poder de los agentes más móviles (capital, ricos, cuadros hipercalificados) en detrimento de los Estados y de la masa de asalariados. Cada país, en tanto lugar de producción, de residencia o de imposición fiscal, compite tanto con países similares como con países en otro estado de desarrollo. La globalización va de la mano de una profundización de las desigualdades, de una disminución de la parte del trabajo en el valor agregado, y puede conducir a la pauperización de los Estados. Esto tiene consecuencias nefastas tanto desde el punto de vista social, como desde el punto de vista económico, como lo ha demostrado la crisis.

La gobernanza mundial debe ocuparse, entonces, de ejercer presión sobre los países que tienen excesivas ganancias de competitividad, con condiciones de trabajo indignas; esto se logra, especialmente, a través del refuerzo de las capacidades de intervención de los asalariados, de los pueblos y de los sindicatos. Es ciertamente algo delicado de definir. También debe ejercer presión sobre los países que son paraísos fiscales y reglamentarios.

La competitividad puede ser buscada mediante: presión sobre el nivel de salarios, empleos precarios, malas condiciones de trabajo. Esto tiene efectos nefastos sobre la demanda. También puede ser buscada mediante: mejor formación, estabilidad del empleo, inversión de las empresas en sus trabajadores, mejora de las condiciones de trabajo. La mejora de la oferta va de la mano con el crecimiento de la demanda. La competitividad puede ser también buscada a través de una disminución de las exigencias de rentabilidad del capital, la baja de las cargas financieras, la baja de ciertos salarios exorbitantes. Esta elección tiene consecuencias económicas y sociales.

La OIT desempeña su rol incitando a los países a seguir la vía alta. Es también una gran preocupación de la CEPAL. El G20 debe contribuir también; ésta es la dirección de las prioridades de la Presidencia francesa del G20.

6) Una mejor gobernanza mundial

El giro financiero, económico y ecológico necesita de una fuerte gobernanza mundial. El G20 ha puesto de relieve la necesidad de una estrategia macroeconómica mundial, evitando la profundización de los desequilibrios y verificando la coherencia de las estrategias económicas nacionales.

No es una tarea fácil. En 2011, hay que sostener al mismo tiempo el crecimiento y el empleo para salir de la crisis y hacer evolucionar el tipo de crecimiento para que tenga en cuenta las limitaciones ecológicas.

Se debe organizar la desfinancierización, es decir, la disminución del peso y de la influencia de los mercados financieros.

Hay que evitar que los países busquen ganancias en competitividad a través de salarios demasiado débiles, en relación con términos absolutos o relativos a su productividad, y de condiciones de trabajo indignas.

Debe organizarse el giro medio ambiental de la producción. Debe, simultáneamente, evitarse que el medio ambiente se constituya en una excusa para el proteccionismo en los países desarrollados, y que la preocupación por la competitividad no paralice las evoluciones indispensables en materia de lucha contra las emisiones de gases que contribuyen al efecto invernadero.

Es en vano creer que estrategias no coordinadas entre países, entre clases dirigentes, grandes empresas y mercados financieros conseguirán espontáneamente una evolución mundial satisfactoria.

Se debe implementar una estructuración de la gobernanza de la globalización. Esta gobernanza implica, cada vez más, a los países emergentes: son éstos los que acumulan ahorros, y es en éstos donde el crecimiento altera los antiguos equilibrios económicos y ecológicos. Los países emergentes deben, entonces, como han comenzado a hacerlo, ocupar su posición en el G20, el FMI, la OMC, la OIT, en las negociaciones climáticas y, el día de mañana, en la Organización Mundial del Medio Ambiente, que aún debe ser creada.

Este proceso es por demás conflictivo. La visión de la evolución de la economía mundial que resulta de los trabajos de la OIT (el crecimiento del pleno empleo, de empleos recientes, de la base de la protección social) difiere, como hemos mencionado, de la visión de la austeridad competitiva. Una síntesis debe negociarse permanentemente. Es asimismo importante que el G20 laboral encuentre su lugar junto al G20 Finanzas.

Carlos Lupi

Ministro de Trabajo de la República Federativa de Brasil

Quisiera enfocar aquí dos cuestiones que resultan fundamentales y que nosotros tomamos como prioridades. En primer lugar, mencionaré que la crisis que se ha instalado en el mundo es una crisis del sistema financiero: un sistema más egoísta cada día.

No podemos continuar aceptando, como siempre sucede, que este sistema financiero, en su conjunto, sea construido sobre la base de un costo social que desarregla naciones enteras.

El desafío de nuestra área de trabajo es llevar al mundo moderno la discusión de la cuestión del empleo, como la mejor y más eficiente forma de distribución de ingresos y riquezas.

No podemos estar guiados en cualquier función pública solamente por los indicadores de la economía mundial, por una visión que considera normal utilizar el dinero público para salvar bancos privados y, al mismo tiempo, cree que es demagogia y populismo utilizar el mismo dinero para invertir en el ser humano. Si nos quedamos atados a esta visión, la única cosa que nos queda es discutir cada dos, tres, cinco, veinte años, lo que se debe hacer con el dinero público para que salvemos las instituciones financieras, mientras vemos morir de hambre y miseria a millones de ciudadanos y ciudadanas.

Cada crisis -la europea, la de Asia, la americana, la de América latina, la africana- tuvo su propia dinámica, pero el ser humano es el mismo. Independientemente de su lengua, de su cultura o de la visión estratégica de su país, el ser humano es el mismo. Nosotros, en Brasil, estamos buscando que el trabajo sea el eje de la política pública. Somos un país continental, tenemos muchos problemas, pero nuestro centro es el ser humano.

Ahora mismo vemos algunos países de Europa en crisis (es interesante notar cómo los grandes sabios de la economía nunca prevén crisis financieras. ¡Impresionante!). Y lo triste es que el trabajador siempre paga por este costo social. Pero el banquero, el hombre del sistema financiero y sus eficientes

abogados, están rodeados de buenos amigos del poder público para financiarlos, mientras el trabajador sigue pagando el costo. Ésta no es una visión sustentable. O la sociedad lo entiende, o seguiremos rehenes de crisis como la actual.

Entendemos que el crecimiento de China es bueno para todo el mundo, que el crecimiento de India es bueno para todo el mundo y que, en América Latina, tenemos que unirnos cada vez más para defender nuestro mercado interno y nuestro crecimiento.

Nosotros creamos, durante los ocho años del gobierno de Lula, más de 15,5 millones de puestos de trabajo formales. Yo tuve el privilegio de ser su ministro durante cuatro años de mandato. Y ahora estamos comandados por una presidenta, la primera mujer electa como tal en Brasil, que tiene la paciencia de tolerarme. En cinco meses generamos más de un millón de puestos de trabajo formales, registrados en la seguridad social. Y cuando aparece la crisis mundial, ¿saben qué estamos haciendo? Creando el más ambicioso programa de erradicación de la miseria. Tenemos 16 millones de brasileños que viven debajo de la línea de la pobreza.

Para nosotros no basta con tener más trabajo formal, tenemos que mejorar los empleos y los salarios. Y cuando viene la discusión sobre empleo y salario, muchos dicen que ese aumento genera inflación. Es gracioso que los grandes grupos financieros que están en Brasil, las grandes multinacionales y bancos, tengan los mayores lucros de todas sus filiales y nadie los discuta. Lucrar se puede, practicar tasas de interés absurdas se puede, explotar a los que tienen que pagar esa tasa de interés se puede, pero salarios más altos para el trabajador, no se puede.

¿Cómo podemos concebir que esa sociedad se mantenga así eternamente?

No me gusta traer nada escrito, me gusta hablar de mi experiencia y de mi opinión. Yo creo que el gran papel de la OIT, de los ministerios de trabajo, de los organismos internacionales que tienen visión social, es enfocar el empleo como la fórmula más eficiente de luchar contra la miseria. No sólo para trabajadores, sino para generaciones.

Como dije, en Brasil tenemos 16 millones de brasileños que viven por debajo de la línea de la miseria. Eso significa que el poder público tiene que invertir, invertir mucho. Significa que Brasil debe prestar una atención muy especial, no solamente a los gabinetes, con sus lindas oficinas, sus empleados atentos, sus técnicos bienintencionados que atienden, sino a quien necesita de la presencia del Estado, a quien necesita sentirse amparado en su limitación, en su miseria, en su pobreza, en su ignorancia.

O la sociedad entiende que hay que ayudar a esa masa excluida del proceso social o tendremos, siempre, que seguir invirtiendo millones para salvar empresas, salvar aquellos que especulan, salvar el sistema financiero, mientras millones y millones de seres humanos siguen muriendo de hambre y miseria.

La gran discusión que debemos plantear es que no se pueden ceñir más las soluciones macro-económicas sin discutir la visión social. Se entiende que hay que tener la inflación bajo control, no hay que ser muy inteligente para comprenderlo. Pero entendemos que medidas centradas exclusivamente en la macroeconomía y en el sistema financiero no garantizan el desarrollo humano. No son capaces de ayudar a la enorme cantidad de seres que están abandonados por la sociedad, que necesitan cada vez más de preocupación del gobierno y la inversión pública para salvar empleos, para crear empresas que paguen y actúen correctamente.

Pido disculpas por la manera, absolutamente sincera, de hablar, pero creo que es el papel del responsable por el área de trabajo. O decimos cosas incómodas o no tendremos valor para criticar esta visión. La política requiere de sensibilidad social.

Una vez más agradezco a los hermanos argentinos por la hospitalidad.

Me parece muy importante discutir permanentemente, escuchar los datos de la macroeconomía, superávit, cómo estamos exportando, cómo se conforma la inflación, pero preferiría oír cuántos niños están leyendo en la escuela, cuántos seres humanos están a salvo de la miseria, cuánto estamos contribuyendo para hacer un mundo más justo, más fraterno y solidario. Vamos a mantener viva esta utopía.

Eduardo Brenta

Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay

Quisiera sumarme a los agradecimientos a nuestros hermanos argentinos y al gobierno francés por la organización de este evento que, entendemos, es de suma importancia, no sólo para intercambiar experiencias referentes a los temas que nos convocan sino también para hacer llegar lo que bien decía la Ministra de Trabajo de Chile respecto a que los países pequeños podemos aportar en materia de empleo y de políticas macroeconómicas.

En el 2010, en la inauguración de la asamblea anual de la OIT, el secretario general señalaba cinco países en el mundo que habían logrado superar el escenario de la crisis del año 2008-2009, sin caer en recesión ni en pérdida de puestos de trabajo, y que Uruguay había sido uno de éstos. Entendemos que haber logrado ese objetivo, en el marco de un escenario tan serio y tan grave como se vive en muchas naciones del mundo y particularmente en Europa, no sólo constituye el resultado de lo que gestamos, sino también el haber alineado un conjunto de políticas que contribuyeron, efectivamente, a obtener estos resultados.

Somos, antes que nada, firmes partidarios de instrumentar una política macroeconómica seria, responsable y que permita desarrollar otro tipo de políticas; no creemos que la estabilidad macroeconómica constituya un elemento de sesgo ideológico, sino que, básicamente, es un elemento de manejo adecuado que ubicamos dentro del marco de las posibilidades que tenemos los países pequeños. De cualquier forma, sí creemos que bien vale mencionar y poner sobre la mesa algunos de esos mitos que han caído durante este fenómeno de la crisis económica que hemos vivido, partiendo de la premisa de que la estabilidad macroeconómica debe ser parte de este proceso de reformas estructurales.

En el caso del Uruguay implementamos, en el 2007, previo a la crisis, una reforma tributaria que gravó con impuesto a la renta de las personas físicas, como elemento central de esa política. Este impuesto no existente anteriormente en Uruguay, y que creemos que ha contribuido sustantivamente a solventar los ingresos fiscales, es también un elemento que contribuyó a una mejora en la distribución del ingreso en la sociedad uruguaya. Además ha sido acompañado por una reforma estructural en el sistema de salud, al crearse uno integral, reuniendo la atención

pública y privada en un solo sistema; nos parece, además, que algunos elementos de carácter general que habían sido manejados históricamente, sobre todo en la década de los noventa, han sido derrumbados a lo largo de la crisis.

Se decía que una regulación del mercado del trabajo y un incremento de los salarios reales de los trabajadores, en general, conducía a un fenómeno de inflación y, por consecuencia, a una pérdida de puestos de trabajo, de aumento del desempleo.

Creemos que los ejemplos de la región, de la UNASUR, que conocemos más, han roto estos mitos que planeaban sobre nuestras cabezas como dogmas que no se podían discutir.

En la evolución de las economías de la región, no sólo ha habido un manejo sólido y responsable de las políticas macroeconómicas que ha permitido incrementar la producción y los derechos de los trabajadores en materias laborales, en nuestro caso con más de treinta y cinco leyes aprobadas en los años 2005 y 2010; también se ha logrado un incremento real del salario, recuperando las pérdidas en el poder adquisitivo generadas en la crisis del año 2000, aquí en el Cono Sur, siendo esto compatible con un fenómeno que no ha generado procesos inflacionarios ni cambiarios. No sólo no se ha generado un incremento del desempleo, sino que, por el contrario, nuestras economías -y estoy hablando de Brasil, de Argentina y de Uruguay- presentan desafíos que parecerían impensables años atrás, como por ejemplo, la discusión de la insuficiencia de mano de obra calificada en diversas áreas de la economía.

En Uruguay, donde valoramos mucho el diálogo tripartito, estamos desarrollando un Diálogo Nacional por el Empleo, cuyo segundo eje ha tenido que ver con el debate acerca de la insuficiencia de mano de obra calificada y al que damos un valor sustancial ya que participan trabajadores, empresarios y el gobierno.

Es importante señalar que, en dicho Diálogo Nacional, el primer eje fue el del empleo joven, dado que el desempleo juvenil supera ampliamente la media que, en Uruguay, se ubica en el 6,4% en el primer cuatrimestre del año 2011.

Creo que, cuando hablamos de elementos que contribuyen a la estabilización, no sólo es necesario establecer políticas activas de empleo, que es algo bastante

básico y aplicado en la región y que ha sido superado por la experiencia. En nuestro caso, con la implementación de modificaciones al seguro de desempleo, la reducción de la jornada laboral para evitar la pérdida de puestos de trabajo, las mejoras al régimen de jubilaciones, mejoras al sistema de seguridad social; todas fueron herramientas muy útiles para mantener el ingreso de los trabajadores y permitir, también, que las empresas pudieran mantener los trabajadores calificados que habían formado durante largos períodos. En este sentido, creemos que estas políticas activas de empleo no sólo son beneficiosas desde el punto de vista social, para sostener a los sectores más vulnerables de la sociedad cuando se produce un fenómeno de crisis económica, o de impacto de la crisis económica, sino que también son extremadamente útiles para sostener y revitalizar el crecimiento económico, manteniendo el vínculo entre las empresas y los trabajadores durante los períodos de crisis.

Podemos decir, hoy, que en este escenario de crecimiento de la economía, existe un gran desafío en la región, vinculado a algo que me tocó comentar en una oportunidad anterior con la Secretaria de la CEPAL, en la Conferencia de Santiago de Chile, del año pasado, de Ministros de Trabajo de América del Sur, en la cual el documento a analizar fue llamado *la Hora de la Igualdad*. Creo que, en esta región de América, al mismo tiempo que subyacen un conjunto de desafíos vinculados con la integración regional como la herramienta clave para promover nuestro crecimiento económico y pasar de altas tasas de crecimiento a objetivos de desarrollo de nuestras estructuras productivas, es imprescindible asociar ese punto con una mejora en la distribución de la riqueza en nuestras sociedades, y esto tiene que ver, claramente, con un fenómeno de estabilidad social.

No se puede crecer a ritmo sostenido, como hemos crecido en América del Sur, en los últimos años, si este crecimiento no va acompañado de medidas que generen una sustancial mejora en la distribución del ingreso, porque de no ser de esta manera se estaría poniendo sobre la mesa el riesgo de la estabilidad en nuestras sociedades.

La lucha por la distribución del ingreso es una demanda natural, lógica y razonable que compartimos de aquellos sectores que han visto pasar, durante décadas, como decía el ministro de Trabajo del Brasil, el crecimiento de sus economías, sin haber obtenido de ella resultado alguno.

Creo que, además de las políticas de estabilización macroeconómicas, de las reformas estructurales que debemos ahondar en nuestros países, de las políticas activas del empleo que ya no están en el debate porque han sido incorporadas como herramientas válidas, legitimadas por la experiencia concreta, es imprescindible avanzar en el desarrollo de nuestras matrices productivas. Entiendo que éste es un elemento clave.

Si no logramos avanzar en materia del crecimiento de la productividad, punto que tiene que ver con nuestra inserción internacional, y mucho más aún con nuestra integración regional, este proceso de crecimiento puede verse coartado.

La posibilidad de integrar cadenas de valor en la región, entre nuestros países, potenciando nuestras capacidades, seguramente constituye una herramienta crucial para mejorar nuestra integración internacional y para pasar del modelo de países exportadores de productos naturales, que aún hoy mantenemos en términos generales, a países exportadores de productos de alto valor agregado, con una fuerte incorporación de tecnología e innovación generadas en nuestras propias naciones.

En este sentido quiero referirme a dos aspectos que consideramos fundamentales. No se puede pensar en estos procesos sin diálogo social y sin diálogo tripartito; estamos absolutamente convencidos de esto y de que la integración de los actores sociales al debate no debe ser como críticos o simples evaluadores de las políticas públicas, sino como partícipes en la elaboración de las políticas públicas desde el diálogo social. Esto es algo que reivindicamos como visión estratégica.

La evolución del salario real, que ha sido significativa -tal cual lo muestra el cuadro en la página cuatro del documento que estamos analizando- es producto de la negociación colectiva de casi trescientos grupos de negociación de trabajadores, empresarios y el gobierno, de los cuales en el 85% se han alcanzado acuerdos que han permitido, no sólo el aumento de los salarios reales en términos generales, sino también acuerdos de carácter tripartito que han permitido notorias mejoras en las condiciones de trabajo de los trabajadores uruguayos. Esto es un elemento que queremos destacar porque, francamente, nos sentimos orgullosos del logro y creo que así también lo sienten los empresarios y los trabajadores de nuestro país.

Asimismo entendemos que la discusión respecto a nuestro desarrollo productivo debe tener un fuerte componente de diálogo social, así como también lo referente a las políticas educativas que están en debate en nuestros países. En ese sentido, nuestra posibilidad de incorporar la innovación y el desarrollo tecnológico a nuestras estructuras productivas depende fuertemente de nuestros sistemas educativos, que seguramente están en cuestión en toda la región. En ese sentido queremos comentarles que en nuestro país estamos avanzando, entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el diseño de políticas que permitan la incorporación de hombres y mujeres jóvenes al mercado del trabajo, a través de diversos procesos que tiendan a mantener en el sistema educativo a aquellos jóvenes que se desafilian del mismo; consideramos que esto atañe, prácticamente, a todos los países de la región y, probablemente, del mundo, cuando se habla de generar una asociación más fuerte entre empleo y educación, entre trabajo y educación, para que de alguna manera los jóvenes, sobre todo en la educación media, sepan qué sentido tiene educarse y formarse para tener una posterior inserción en el mercado del trabajo.

Necesitamos consolidar una política de formación y capacitación profesional que permita que aquellos jóvenes que se han desvinculado del sistema educativo, efectivamente, puedan incorporarse al mercado de trabajo con estabilidad y con la capacitación que este mercado exige. Esta política es fruto del diálogo social en temas de empleo y también del diálogo institucional, algo muchas veces difícil de lograr y que, desde la propia gestión de gobierno, constituye también una herramienta de aporte al crecimiento y desarrollo de la economía nacional, en la búsqueda de un crecimiento que constituya un fuerte impacto desde el punto de vista de la justicia social.

Evelyn Matthei

Ministra de Trabajo de Chile

Quiero agradecer especialmente la invitación que ha cursado la organización del Seminario G20 Argentina-Francia a nuestro país; un país que no pertenece al G20 y, por ser un país muy pequeño, se enfrenta a desafíos particulares en su manejo macroeconómico. Como ustedes saben, cualquier país de estas características tiene un mercado interno de menor tamaño y debe estar muy

ligado al comercio internacional. En el caso chileno, un alto porcentaje de su producto interno bruto está representado por las exportaciones. Asimismo, un alto porcentaje de nuestras exportaciones está constituido por el cobre, cuyo precio es altamente volátil y, además, muy procíclico: cuando cae la actividad económica mundial, cae generalmente el precio del cobre; por lo tanto, caen los ingresos de Chile, de modo que se hace muy difícil aumentar el gasto fiscal. Y esto es lo que ocurrió durante muchísimo tiempo en nuestro país: cuando la economía mundial y el precio del cobre andaban bien, nuestro erario tenía dinero y se incrementaba el gasto fiscal; sin embargo, frente a alguna crisis internacional, el precio del cobre se derrumbaba y, justamente cuando más se necesitaba, no había dinero en nuestras arcas fiscales. Esto llevó a la determinación de contar con una política de carácter anticíclica, a partir de una decisión política en virtud de la cual se definió que, en los años en que el precio del cobre subiese por sobre lo estimado para el largo plazo, esos recursos adicionales se ahorrarían. Se decidió entonces no gastar los ahorros provenientes del precio del cobre anormalmente altos, lo que nos permitió que, en los tres o cuatro años que precedieron a la crisis internacional, alcanzáramos a ahorrar 20 mil millones de dólares. Lo anterior determinó que, cuando vino la crisis extranjera y nos vimos muy amenazados en cuanto al empleo, estuvimos en condiciones de gastar, en un año, prácticamente la mitad de ese ahorro. Hicimos una política agresivamente anticíclica, se aumentó el gasto fiscal, sobre todo el gasto para apoyar el empleo en forma muy fuerte y, efectivamente, logramos sostener el empleo en un año de crisis.

No obstante, un país pequeño como Chile no puede hacer un uso generalizado de la economía macro para mantener el empleo por la vía del gasto fiscal, porque un aumento más allá de lo razonable del mismo provoca inhibiciones en el tipo de cambio real. Y, si bien la producción del cobre puede sobrevivir con un tipo de cambio muy bajo en nuestro país, otras exportaciones, por ejemplo, de fruta, de vino, de salmones, de madera y de celulosa no podrían sobrevivir, de manera que debemos tener mucho cuidado con nuestro gasto fiscal, porque podemos terminar destruyendo empleo. Si aumentamos el gasto fiscal y, consiguientemente, disminuimos nuestro tipo de cambio, hacemos que nuestras exportaciones no sean competitivas. Por otra parte, las importaciones resultan más baratas y así ponemos en riesgo a nuestros productores que tienen que competir con nuestras importaciones. Por lo tanto,

cuando se es un país muy pequeño, con un mercado pequeño altamente integrado, la política fiscal y la política macro pueden ser muy útiles en períodos de crisis, pero no pueden ser la base de la política que sostenga el empleo.

Nosotros vemos con interés y simpatía, pero también con mucha preocupación, el crecimiento increíble de los dos gigantes, China e India y, naturalmente, también de otros países como Corea. Digo con interés y preocupación, porque China, India, Corea y muchos otros países de Asia consiguieron trabajo no calificado, muy barato, pero hay que resaltar que también han hecho enormes inversiones en una educación que tiene nivel mundial. Las mejores universidades chinas e indias están produciendo científicos y profesionales tal como las mejores universidades europeas y de Estados Unidos. Hago esta observación porque un país muy ligado al comercio internacional como Chile, va notando la competencia de China e India, no solamente con trabajo no calificado y barato, sino también con trabajo muy calificado y de muy buena calidad. Por lo tanto, es nuestra preocupación mantener competitivas a nuestras empresas exportadoras. Cómo mantenemos competitivas la producción de frutas, de salmón y de otros productos, al notar la competencia de estos países, cuando, por otra parte, advertimos el riesgo de que parte del trabajo administrativo se pueda subcontratar en la India por una fracción del costo de lo que cuesta en Chile, lo que nos lleva a la conclusión de que no solamente estamos integrados en el nivel de productos, sino también en el nivel de servicios. Los países pequeños y altamente integrados tenemos problemas muy graves: no podemos usar la economía macro como quisiéramos para sostener el empleo y, además, estamos sosteniendo la competencia de países que son gigantes y, a su vez, brillantes.

Estamos convencidos de que lo bueno que podemos hacer es mantener una economía macro agresivamente anticíclica, como se ha venido haciendo y, por sobre todo, de que la única forma de mantener el empleo y remuneraciones afines es aumentando la productividad y la competitividad de nuestras empresas, lo cual significa invertir fuertemente en capital humano y en educación, especialmente de la gente más pobre y vulnerable. Pero también tenemos un déficit en capacitación y en certificación de competencias laborales de nuestros trabajadores. Y tenemos poco tiempo para hacerlo, de modo que enfrentamos, realmente, un desafío enorme.

Es necesario que se nos escuche también a los países pequeños, porque estamos enfrentando estos mismos problemas.

Quiero señalar, finalmente, que estamos absolutamente convencidos de que sin empleo no hay estabilidad social ni política que sean posibles. De esta manera, esto no es solamente un desafío de equidad, sino, además, un desafío para mantenerse en una democracia sana y una convivencia razonable en nuestros países.

PANEL II

**EL ROL DE LAS INSTITUCIONES DEL MERCADO DE
TRABAJO Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**



Max Puig

Ministro de Trabajo de la República Dominicana

Esta reunión es una excelente iniciativa por el hecho de que muchos países, que no formamos parte del G20, traemos nuestras voces y puntos de vista para que sean escuchados y, de alguna manera, llegar a esas instancias, gracias a la decisión, en este caso de Argentina y de Francia. Estamos sumamente agradecidos a nuestros anfitriones argentinos, al ministro Carlos Tomada y a todo el Gobierno argentino, por brindarnos su acogida y al Gobierno de Francia por tomar la iniciativa de realizar este seminario.

Quisiera también marcar la importancia de este encuentro en relación con lo siguiente: cuando se manifestó, de manera pública, la crisis en 2008, se habló con mucha fuerza del tema de la regulación. La regulación pasó a un primer plano y, al mismo tiempo, prosperaron las medidas anticíclicas. Cuando hay signos de alguna recuperación, pasan a un segundo plano las tesis de la regulación. Y justamente empiezan a regir las medidas restrictivas. Y eso lo estamos viendo a raíz de lo que está pasando en Europa, en Grecia y con lo sucedido respecto a España e Italia.

Las Agencias de Calificación de Riesgo (ACR) han emitido un punto de vista que parece ser un veredicto. Ese punto de vista nos lleva a preguntarnos qué regula a las ACR, cuando hacen planteamientos con consecuencias tan importantes. Es cierto, como decía don Aldo Ferrer, que hay que poner la casa en orden; sí, es cierto, pero si somos nosotros los que la vamos a poner en orden, tenemos que tener en cuenta quiénes intervienen en ese orden y de qué manera. Señalo esto

para destacar que en el G20 todavía están por dilucidarse cuestiones sumamente importantes y, por eso, la trascendencia de esta reunión.

Elizabeth Tinoco

Directora regional de la OIT para América Latina y el Caribe

La crisis financiera internacional del 2008 permite comprender grandes cambios que se han dado en la economía internacional. Respetados economistas pronosticaron que esta crisis sería más profunda que la de 1929. Afortunadamente no ocurrió así. A diferencia de la crisis de los años treinta, la del 2008 fue de naturaleza diametralmente opuesta. La primera fue de superproducción, consecuencia de la concentración del capital y el empobrecimiento de la ciudadanía, en un Estado que no les permitía adquirir los bienes que se producían. Esta crisis, al revés, ocurrió porque se expandió extraordinariamente la capacidad de consumo, a través del crédito, lo que permitió que muchas familias adquirieran propiedades que no podían pagar.

La crisis puso de relieve algo de enorme importancia, los que sufrieron el impacto más decisivo fueron los países que, por diversas razones, no habían prestado atención a sus desequilibrios macroeconómicos.

La crisis financiera internacional evidenció una serie de distorsiones en el funcionamiento de la economía global que afectó seriamente a todas las regiones. A partir del restablecimiento de cierta normalidad en los flujos financieros, luego de la intervención decidida y coordinada de los países del G20, quedaron en evidencia diferencias en el impacto de la crisis entre los países que estaban afectados por profundos desequilibrios y aquellos que presentaban una situación macroeconómica y productiva más sólida.

Hoy, algunos países del mundo desarrollado están compelidos a reformular sus economías y a aplicar severos programas de ajuste, que estimulen la productividad y el ahorro. Quiero destacar, además, que la OIT, antes de la crisis, ya había insistido reiteradamente en la necesidad de colocar las políticas de empleo como centro de la política macroeconómica.

En este marco, y es el tema que nos ocupa en este panel, el rol de las instituciones en el mercado de trabajo y los derechos fundamentales han sido reconocidos por el liderazgo internacional como instrumentos fundamentales para un desarrollo social y económico sostenido en la economía mundial.

La declaración del G20 en Pittsburgh, como se mencionó desde otra perspectiva, consideró que, para que el crecimiento resulte beneficioso en forma amplia, las políticas a implementar deben ser consistentes con los principios fundamentales de la OIT.

El director general de la OIT, el señor Juan Somavía, en la pasada Conferencia Internacional del Trabajo, en su informe *Una nueva era de justicia social*, enfatizó que las economías emergentes y de los países en desarrollo se han recuperado más rápidamente sobre la base de una reglamentación financiera más estricta y muchas de las políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.

En ese contexto se debe entender la rápida recuperación de los países de América Latina.

El período de crecimiento sostenido que mostró la región entre 2003 y 2008, como se lo señaló esta mañana, sirvió de base para mejorar la situación fiscal, reducir el endeudamiento externo y acumular reservas, lo que permitió un mayor margen de maniobra a los países de la región para enfrentar la crisis. Así se pudieron aplicar políticas tendientes a proteger el empleo y los ingresos de las personas. Esta acción fue decisiva para que América Latina fuera una de las primeras regiones donde se registró una recuperación de la economía y del empleo. Este acontecimiento quedará, seguramente, registrado en la historia económica para el futuro.

En 2009, el PBI se contrajo en 1,9% y la tasa de desempleo llegó a 8,1% (comparado al 7,3% en el año anterior). En 2010, América Latina creció en un 6% y la tasa de desempleo, prácticamente, volvió a los niveles de pre crisis del 2008 de 7,3%.

Esta recuperación se está dando más rápido en países de América del Sur, y a un ritmo menor en México, en América Central y el Caribe. En parte, esta diferencia tiene que ver con el peso del vínculo comercial más fuerte con Asia que con los Estados Unidos y Europa, donde la recuperación económica, como vemos día a día, ha sido más lenta y, por el efecto de la crisis del euro o de la zona euro, ha sido más baja.

Ahora bien, ¿cómo se respondió a la crisis y cuál ha sido la importancia de las instituciones laborales? Quisiera profundizar un poco más.

En materia de política macroeconómica, América Latina siguió un proceso de aprendizaje bastante duro. Sucesivas crisis, de orígenes externo e interno, hicieron que se aplicaran y mantuvieran políticas fiscales equilibradas. Del mismo modo, las crisis de las balanzas de pagos enseñaron que era necesario mantener niveles de endeudamiento externo moderados. Como lo señalaba Alicia Bárcena, el índice de endeudamiento rondaba el 30%. Los países de la región aprendieron esta lección. Más aún, ahora comprobaron que una baja exposición externa y contar con un espacio fiscal permiten enfrentar las crisis con una batería de instrumentos que, en otros contextos, resultaría impensable.

Se incrementó la inversión pública en infraestructura para generar empleo y así contrarrestar parcialmente la contracción natural que se dio en el sector privado. Esta fue una medida inmediata que no solamente la aplicaron los países de la región de América Latina. Muchos países tendieron a dinamizar sus inversiones en obras de infraestructura. En una encuesta de la OIT se pudo verificar que el 87% de los países habían aumentado la inversión en obras de infraestructura como primera respuesta ante la crisis.

A mediados de 2009, en América Latina, según la CEPAL, quince de dieciocho países incluían esta estrategia en sus paquetes de política económica. Esto significa que América Latina ya había aprendido de aquellas crisis y había reaccionado en este sentido.

Otras instituciones del mercado de trabajo fueron cruciales para implementar el enfoque anticíclico, como es el seguro de desempleo. En la región, Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela cuentan con seguro de desempleo hace años. A ellos se sumó Chile, que desarrolló su seguro de cesantía en los años noventa, después de la crisis asiática.

Si bien aún son pocos los países de la región que cuentan con un seguro de desempleo, el mismo cumplió su rol de estabilizador automático. Entre las innovaciones introducidas estuvo la extensión en la cobertura en algunos casos, así como el aumento en la duración del beneficio en algunos países.

Se ampliaron los programas de empleos de emergencia, procurando dar trabajo e ingresos a desocupados con bajas calificaciones. En México, el Programa para la Preservación del Empleo contribuyó a la manutención de, aproximadamente, 200 mil puestos de trabajo directos en 2009. Amplió el Programa de Empleo Temporal de áreas rurales a zonas urbanas, beneficiando a 730 mil personas en 2009 y 940 mil en 2010. En la Argentina -el ministro Tomada seguramente nos hablará más en detalle- se estima que, en el primer semestre del 2009, el Programa de Recuperación Productiva evitó una caída de un punto porcentual en la tasa de empleo. Esto implica que logró reducir, en un 28%, la contracción que se produjo en esos meses. Extendió el período de permanencia de los trabajadores desocupados en el Seguro de Capacitación y Empleo, se extendió la vigencia para aquellos beneficiarios cuyos convenios de adhesión habían vencido (o vencieran en 2009) y se incorporaron a este programa aquellos desocupados que habían finalizado el período máximo de permanencia en el Seguro de Desempleo.

En el ámbito de la protección social, el rol de los programas de transferencia condicionada fue fundamental para mantener el consumo de vastos sectores de muy bajos ingresos. Iniciativas como la Asignación Universal por Hijo en la Argentina o Bolsa Familia en Brasil están estrechamente relacionadas con la iniciativa de promoción de un Piso Social Básico que lidera la OIT, y que tiene como meta movilizar recursos para que todas las personas cuenten con un grado de protección, algo que sin duda repercute positivamente sobre las economías y las sociedades. Se le dio prioridad a la asignación de recursos a familias con hijos o con nula o escasa protección social.

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Paraguay y Uruguay tienen programas de este tipo. En gran medida, estos programas están orientados a revertir problemas estructurales (como garantizar la obligatoriedad de la educación básica), pero también procuran dar respuesta a la vulnerabilidad de ingresos que tienen segmentos de población en el límite de la pobreza.

Saliendo del ámbito de las políticas fiscales, también cumplió un papel importante la política de salarios mínimos, seguida por la mayoría de los países de la región, que privilegió la protección del poder adquisitivo de los salarios más bajos.

El *Informe mundial sobre salarios 2010-2011* indicó que, de un grupo de ciento ocho países en el mundo, cincuenta y uno no hicieron cambios a nivel de sus salarios mínimos.

En América Latina, en cambio, dieciséis de dieciocho países incluidos en el informe efectuaron reajustes hacia la alza durante el año 2009. En un contexto de inflación a la baja, esto se pudo hacer sin que tuviera un costo en el empleo.

Pero la gran lección que el mundo puede extraer de esta crisis es el rol fundamental que desempeñó el diálogo social para salir de ella e iniciar el camino de la recuperación.

Tanto en los países desarrollados (Alemania, Francia, Estados Unidos) como en América Latina fue vital preservar el vínculo entre empleadores y trabajadores. Todos vimos las imágenes en la pantalla de los televisores acerca del derrumbe de la industria automotriz a nivel mundial y el esfuerzo del gobierno de Estados Unidos puesto en iniciar un proceso de diálogo para la recuperación del sector, y así también aconteció con otros sectores. En Europa ocurría lo mismo.

Y esta es una de las lecciones importantes de la crisis: preservar el vínculo entre empleador y trabajador. En muchos países se acordó una disminución en la jornada de trabajo para evitar despidos masivos y pérdida de trabajadores altamente calificados. Con una compensación parcial de la pérdida de ingresos a través de subsidios: esto lo explicó, con mucho detalle, la señora Ángela Merkel, canciller de Alemania en la Conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo. Cómo empezó Alemania un rápido proceso de recuperación con el fortalecimiento y conservación del vínculo entre empleado y empleador, en la capacidad de diálogo, para alcanzar soluciones comunes. También lo señaló el señor Putin, en su propia intervención, de cómo lo hizo Rusia, con medidas distintas pero que apuntaban al mismo propósito.

Ahora, ¿cómo se percibe la eficacia de la implementación de estas políticas?

El impacto del gasto fiscal en medidas que tienen en cuenta a las instituciones laborales puede ser mayor que el de otras medidas de estímulo a la economía ya que hace que los recursos lleguen en forma más directa a quienes más los necesitan. Déjenme ilustrar este concepto a través de un ejemplo concreto. Varios países reduje-

ron, temporalmente, la tasa de su impuesto al consumo (IVA) para estimularlo. Esta medida, que tiene un alto costo fiscal, benefició tanto a las personas de altos ingresos con empleo, como a las de menores ingresos que pudieron mantener el consumo.

Por el contrario, la extensión de un programa de empleo de emergencia, un subsidio al desempleo o una transferencia de ingresos condicionada, da recursos para que sectores más vulnerables puedan mantener su consumo. Por lo tanto, la totalidad de los beneficios recibidos por esta población se volcará nuevamente a la economía en la forma de consumo. Esa mayor atención a los grupos vulnerables presenta un mejor impacto distributivo, además de contribuir en la construcción de un Piso de Protección Social.

Ahora, si se relaciona esto con los Derechos Fundamentales del Trabajo, Daniel Funes lo hacía muy evidente y los representantes de los trabajadores también. Creo que otra lección importante que debemos aprender de esta crisis y que ha sido reconocida también por el liderazgo internacional es sobre la importancia de los instrumentos de regulación de las relaciones laborales y disponer de mecanismos efectivos de diálogo social.

La capacidad de jugar un rol preventivo y amortiguador de las instituciones del mercado de trabajo en tiempos de crisis depende sustantivamente del rol promotor del Estado. Sólo cuando el Estado, en forma sistemática, promueve constantemente sólidas relaciones laborales, cuando las instituciones de diálogo social y la confianza mutua entre los actores sociales se construyeron en tiempos de prosperidad económica, es cuando los sistemas de relaciones laborales son capaces de contribuir a resolver la crisis. Las instituciones y los procesos de diálogo social no se pueden improvisar. Son mecanismos de largo aliento. Toma tiempo construir confianza.

Esa es la clave para el proceso de recuperación. Los marcos legislativos nacionales son extremadamente importantes pero no son suficientes, deben impulsarse medidas que generen coherencia y cooperación. Medidas como se han tomado en algunos países como, por ejemplo, establecer mecanismos para la discusión del salario mínimo con la participación de actores sociales. Políticas que estimulen el empleo formal y la creación de pequeñas y medianas empresas. Apoyo directo del Estado para la reestructuración de empresas. Estímulo y promoción

de la creación de empresas sustentables en sectores clave de la economía, programas de capacitación profesional, como se ha mencionado claramente aquí, el rol de la inspección laboral y la administración de justicia laboral son dos componentes clave y fundamentales, así como el rol de las agencias públicas y privadas de empleo, que tan exitosamente ha promovido el Gobierno argentino.

Desde el año 1998, cuando se adoptó la Declaración sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, la ratificación de los convenios fundamentales de esta organización se incrementó notoriamente, creo que en toda la región, salvo muy poquitas excepciones (diría una sola y por razones de armonización con la Constitución Nacional). De modo que no es un problema de ratificación de los convenios, es un problema de hacerlos aplicar, de avanzar en la implementación y de avanzar en la inspección, es decir, en la vigilancia del cumplimiento de esos convenios. Esto permitió durante la crisis preservar el respeto por los principios y derechos fundamentales. Por cierto, se acaba de adoptar en la Conferencia Internacional del Trabajo -y aquí aprovecho para hacerlo del conocimiento de todos- un nuevo convenio, el N° 189, sobre el Trabajo Decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos. Este convenio va a marcar un hito en la historia reciente de los convenios de la OIT, porque va a contribuir a formalizar la relación laboral y a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de cerca de 14 millones de mujeres en la región que trabajan en este ámbito.

En síntesis, está claro que América Latina, aunque con ritmos diferentes, ha entrado decididamente en una fase de recuperación económica con recuperación del empleo, lo que nos vuelve a poner en situación de enfrentar los desafíos respecto de la calidad del empleo que ya existía con anterioridad a la crisis. Y está demostrado que es posible crecimiento económico con protección social.

Esto fue viable porque los países de la región no presentaban desequilibrios fundamentales (fue una crisis generada fuera), y también porque había fortalezas macro que permitieron la aplicación de políticas anticíclicas.

Es evidente que la posibilidad de implementar políticas anticíclicas depende del espacio fiscal que generen los países en la fase de crecimiento. A nivel de la región, esta posibilidad se vio favorecida por la corta duración de la crisis para la mayor parte de los países. Por lo tanto, hay que profundizar la discusión de cómo generar espacio fiscal en las fases de crecimiento y la magnitud adecuada del mismo,

para enfrentar futuras crisis. Así como valorar el papel cumplido por las instituciones del mercado de trabajo como estabilizadores sociales y económicos.

Para finalizar, quiero expresar que Latinoamérica, como decíamos, encarna una demostración de fortaleza en el contexto de las sacudidas económicas internacionales; por su capacidad para cambiar, se ha aprendido a poner en práctica medidas que nos permitan avanzar rápidamente hacia la recuperación, pero igualmente hay que seguir con medidas que nos faciliten ciclos de recuperación económica mucho más largos y expansivos.

Hay que profundizar y aplicar políticas que permitan reducir la pobreza y la desigualdad. América Latina -es duro y cuesta decirlo- es considerada una de las regiones más desiguales del mundo. Valorar el papel cumplido por las instituciones del mercado de trabajo como estabilizadores sociales y económicos y la implementación de políticas anticíclicas gracias a los superávit fiscales que se generaron en la fase de crecimiento, para nosotros es fundamental.

Como paradoja de una frase altamente conocida, creemos que hay que cambiar para que todo sea diferente. Es posible el crecimiento económico con empleo y protección social.

Carlos Tomada

*Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad
Social de la República Argentina*

Este segundo panel está dedicado al rol de las instituciones del mercado de trabajo y los Derechos Fundamentales. Una cuestión clave en la Argentina, en el período abierto luego del colapso político, económico y social de fines de 2001¹. Y es, también, un eje central de orientación para el MTEySS, en un contexto en el que la fuerte recuperación económica y las decisiones de política laboral, registradas en los últimos ocho años, han permitido la recuperación de las instituciones del trabajo y, con esto, un instrumento clave para mejorar los índices de empleo, la

¹ Fondo Monetario Internacional (FMI). *Perspectivas de la economía mundial, al día* (Washington D.C., enero de 2011).

calidad del trabajo y afrontar, de forma exitosa, las adversidades que presentó la crisis financiera, económica y de empleo que se desencadenó en 2008 a nivel global. Nuestro país lleva adelante un proyecto político, un modelo económico social de crecimiento con inclusión y, por lo tanto, centrado en el empleo.

Se prevé que la economía mundial crezca a una tasa considerable del 4,4 por ciento en 2011. Sin embargo, no podrá lograrse una recuperación económica sostenible si no se abordan determinados problemas clave de orden social y laboral. Entre ellos, la relación entre crecimiento y empleo.

Estamos convencidos de que, como figura en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, la aseveración "el crecimiento económico sin creación de empleo de calidad no es sostenible", constituye la más efectiva fórmula para alcanzar mayor justicia social, igualdad y gobernabilidad democrática.

Análisis general/global

La crisis internacional, cuyos efectos se siguen extendiendo hasta hoy, fue un importante laboratorio para probar a los sectores más ortodoxos que las estrategias de crecimiento de los países emergentes eran no sólo sustentables sino más efectivas que las recetas ortodoxas del ajuste, al controlar los costos económicos y sociales de los efectos de la crisis, mantener niveles de salarios, empleos y prestaciones sociales y reducir los tiempos de la recuperación.

Una lección clave que podemos obtener de este proceso es que los países deben tener en cuenta, en la formulación de sus estrategias, que las políticas económicas, sociales y de empleo se construyen en el marco de un sistema de instituciones que -según su jerarquía o su coherencia- pueden conducir o no a la obtención de mejores resultados generales y a largo plazo, superando la coyuntura de la crisis. Debemos destacar, en especial, que cuando se trata de proyectos centrados en el empleo, que crean trabajo, al mismo tiempo mejoran las perspectivas de la productividad y la demanda en el medio y largo plazo. Del mismo modo, las medidas de protección social ayudan a estimular y mantener los ingresos entre los grupos más vulnerables pero, además, si se conciben de manera apropiada pueden tener grandes efectos multiplicadores, estimulando la demanda y generando empleos e ingresos.

Por su parte, los sistemas financieros y las políticas macroeconómicas deberían ser coherentes con políticas que se traduzcan en oportunidades de Trabajo Decente y mejores condiciones de vida a nuestros ciudadanos. Del mismo modo que políticas laborales y sociales idóneas no conducirán a los resultados previstos, si no existen mercados de productos que funcionen de manera apropiada y apoyen a las empresas sostenibles.

La importancia de las instituciones

Lejos de existir un único mecanismo de coordinación a través del mercado y de su sistema de precios, el Estado, a través de las instituciones, recupera paulatinamente el rol de coordinación y de regulación posibilitando la construcción de sistemas y modelos de desarrollo diferentes.

Las complementariedades existentes entre las instituciones permiten caracterizar distintas configuraciones que dan cuenta del modo en el cual interactúan, a la vez que destacan la importancia de las que se encuentran ubicadas en lo alto de la jerarquía para la dinámica de la arquitectura institucional, representando el núcleo del compromiso social y político. De ese modo es posible defender la existencia de diferentes modos de producción que derivan en distintos senderos de crecimiento y modelos de desarrollo y en diferentes organizaciones sociales y políticas.

Pese a que algunos países se vieron afectados de igual manera por la crisis, las respuestas similares en materia de políticas, a menudo, dieron lugar a resultados diferentes. En los países donde ya existían instituciones laborales sólidas y consolidadas operando, actuando como “estabilizadores automáticos”, las respuestas fueron más rápidas y mejores, como lo demuestran distintos estudios de la OIT.

Para nosotros, abordar este tema de las instituciones es entrar en una compleja trama de temas interrelacionados que se potencian y complementan mutuamente. Creo que hoy, para la Argentina, hablar de instituciones del mercado de trabajo, es hablar de un sistema de *reglas de juego* que no condicionan ni limitan los mercados, sino que los constituyen y orientan a un modelo de desarrollo con inclusión e igualdad. Pero este proceso es complejo, requiere de una fuerte voluntad política porque se trata, paralelamente, de formular e implementar políticas y de construir instituciones. Esta dura labor de selección de políticas y evaluación de alternativas de di-

seño institucional no se resuelve replicando mecánicamente experiencias *exitosas*, sean éstas nacionales o internacionales, sino a través de la comprensión de esas experiencias, de la naturaleza de los hechos y de las normas que las sustentan.

La visión que nos gustaría sostener en esta ponencia es la de integración -a diferencia del enfoque tradicional- de las instituciones al análisis económico. Las instituciones determinan la coordinación y la regulación entre las distintas áreas y son el resultado, según este enfoque, de elecciones sociopolíticas.

Las instituciones son decisiones acerca de cómo interviene el Estado en el mercado de trabajo y las relaciones productivas. En ese marco, las instituciones laborales han cumplido un rol fundamental, no sólo en la recuperación de la economía argentina tras la crisis de 2001, sino que además han implicado parte central de la estrategia que permitió a nuestro país superar las adversidades de la crisis económica internacional, además de constituir una estrategia fundamental para el respeto por las Normas y Derechos Fundamentales en el Trabajo, para garantizar Trabajo Decente. El Estado argentino, a través de la consolidación de las instituciones laborales, ha recuperado capacidades de coordinación y de regulación posibilitando la construcción de un sistema y modelo de desarrollo diferente.

En el caso de la Argentina, este enfoque permite comprender la participación del Ministerio de Trabajo en el debate sobre las decisiones de política, fomentando la coordinación de políticas públicas, limitando los efectos negativos y potenciando los positivos, en pos de lograr la centralidad del Trabajo Decente en las políticas públicas. La estrategia política adoptada desde el año 2003 resulta del compromiso social y político que ha ubicado en lo alto de la jerarquía institucional al mercado de trabajo inclusivo, mediante la creación de empleo regulado por institutos laborales. Durante estos últimos años se ha buscado que la generación de empleo de calidad se constituya en un objetivo central de las políticas públicas, con el objetivo de alcanzar un crecimiento económico con inclusión social. Para ello, fue necesario avanzar hacia la complementariedad y coordinación entre las diferentes áreas institucionales, incluyendo la dimensión internacional.

En el marco del nuevo patrón de crecimiento, que se inauguró el 25 de mayo de 2003 en la Argentina, las políticas laborales en sentido amplio (marcos regulatorios, diálogo social, políticas de ingresos y de empleo, negociación colectiva, ad-

ministración de conflictos, inspección de las condiciones de trabajo, protección social) han mantenido una línea acorde, procurando una constante coordinación e institucionalización. El MTEySS asumió un papel activo interviniendo en ámbitos abandonados por el Estado en los años noventa, sobre la base de una estrategia de restablecimiento de las instituciones clave del mundo del trabajo, atribuyéndoles una nueva significación en este nuevo contexto.

Por ejemplo, el colapso de 2001 afectó las instituciones del mundo del trabajo en la Argentina; sin embargo, la erosión de esas instituciones había comenzado antes, en la década anterior, como la inspección del trabajo, una institución central afectada particularmente por las políticas neoliberales de aquel período, y que tuvo como consecuencia altísimas cifras de informalidad laboral. Paralelamente, esas mismas políticas causaron una segmentación del mercado laboral y un crecimiento inédito de la precariedad y la desocupación, colocando en primer plano la necesidad de desarrollar servicios de empleo como respuesta institucional a los nuevos problemas.

A la lógica dominante de la institución mercado, que rigió la política de la década de los noventa, se verifica actualmente la importancia y las potencialidades de la coordinación y regulación institucional. Este es un eje central de la autonomía o grados de libertad de las políticas nacionales. El cambio entre el abrupto y profundo proceso de apertura financiera y comercial, acompañado por la desregulación del mercado de trabajo que tuvo lugar durante la década pasada, contrasta con los efectos de la configuración económica-social actual, donde la mayor inserción internacional se produce en un contexto macroeconómico de crecimiento e inclusión e instituciones laborales más fortalecidas.

En esta dinámica, Argentina vuelve a ser un actor importante puesto que, junto a otros países latinoamericanos, ha iniciado un proceso de mayor protección a los trabajadores, de reforzamiento de la legislación laboral y de implementación de políticas del mercado de trabajo. En este cambio, el empleo pasa a tener un rol central como eje articulador de las condiciones de vida de la población y se produce la recuperación de las instituciones laborales.

En el período 2003-2010 se realizaron esfuerzos de distinto orden tendientes a recuperar la institucionalidad laboral, tanto en materia de empleo, de trabajo, como de protección social. Entre las más relevantes es posible señalar:

1. la sanción de un nuevo marco jurídico para las relaciones laborales
2. la promoción de la negociación colectiva
3. la reconstrucción de la inspección del trabajo y el incremento de la capacidad estatal de coordinación de las relaciones laborales
4. nuevo paquete de leyes, tendiente a igualar a colectivos más desprotegidos (trabajadores rurales, de casa de familia, trabajadores a domicilio, etcétera).

Por otro lado, la puesta en marcha de políticas activas de empleo y de formación continua, a través de:

1. generación de un sistema de oficinas de intermediación laboral
2. políticas específicas para los jóvenes de formación y facilidad para el acceso al mercado laboral
3. programa de formación continua para asegurar una mejora de las capacidades y competencias en favor de responder a los desafíos del mercado de trabajo

Y, sin ningún lugar a dudas, el avance en la construcción del Piso de Protección Social con la extensión de jubilaciones y pensiones y la Asignación Universal por Hijo que ha permitido bajar la indigencia y la pobreza a millones de ciudadanos.

Desafiando las teorías ortodoxas que asocian desempleo o trabajo informal cuando las instituciones de la Administración del Trabajo se fortalecen, el comportamiento del mercado de trabajo en la Argentina, en los últimos años, ha mostrado resultados importantísimos en materia de crecimiento del empleo y reducción del desempleo (de 20,5 al 7,2%), disminución del trabajo no registrado (diecisiete pp menos que lo que había en el 2003), más de 2 millones de trabajadores cubiertos por negociación colectiva.

El impacto que la crisis financiera internacional ha tenido en materia de empleo en el país ha sido mínimo, sus efectos se han recuperado totalmente en el 2010, y el 2011 muestra signos de un crecimiento sostenido del empleo registrado.

Todo en el marco de un proceso de recuperación de las instituciones laborales y de la seguridad social. Es por eso que las instituciones del mercado de trabajo que hoy tenemos deben, simultáneamente, concebirse como el producto de políticas económicas que incorporan la dimensión laboral y social en sus propios objetivos

y, al mismo tiempo, como una estrategia de articulación y coherencia de las políticas y la definición de políticas conjuntas. En síntesis, estamos planteando un proceso instituyente, que establece una nueva jerarquía institucional y política, con el trabajo y el empleo como ejes centralizadores de las políticas públicas.

Sólo quisiera mencionar algunas instituciones laborales que hemos recuperado en este proceso y que han significado un cambio trascendental en la vida de millones de trabajadores argentinos, promoviendo el trabajo digno y decente, una mayor equidad y mejor distribución del ingreso:

La revitalización del valor institucional del salario mínimo se constituyó en un importante instrumento para mejorar la equidad en la distribución del ingreso, al establecer un piso salarial para los trabajadores de menores recursos y, como política macroeconómica, para alentar la demanda agregada. Este organismo tripartito fue convocado en el 2004, después de once años de inactividad, retomando su funcionamiento regular y consolidando la institución del salario mínimo a través del diálogo social y el consenso entre los actores involucrados.

En materia de relaciones laborales, la sanción en 2004 de la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral proporcionó un conjunto de instrumentos compatibles con las necesidades coyunturales y con el objetivo estratégico y prioritario del Gobierno de estimular el desarrollo del Trabajo Decente y tomar partido por fórmulas legales que estimulen la negociación colectiva, la preeminencia de las normas más favorables al trabajador y la resolución de los conflictos por acuerdos de partes. Asimismo, la ley facilita el desenvolvimiento de las pequeñas y medianas empresas para que creen más empleo, y le da intervención al MTEySS juntamente con las administraciones provinciales y con la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social. La reforma laboral revertió la orientación flexibilizadora de las condiciones de trabajo impuestas en la década de los noventa.

Se articularon las políticas salariales con las de Promoción de la Negociación Colectiva, al disponer que los aumentos de suma fija no remunerativa -que se habían otorgados a los asalariados privados desde 2002- fueran incorpo-

rados a los básicos de convenio, lo que impulsó la conformación de paritarias entre empresas y sindicatos. Posteriormente, la negociación se fue extendiendo incluso a sectores donde los sindicatos presentaban dificultades para afianzarse y conformar paritarias. El restablecimiento del paulatino protagonismo sindical permitió encarar las negociaciones laborales en condiciones de mayor equidad.

Con el objeto de combatir el trabajo no registrado (fortaleciendo la protección y seguridad social), verificar que las condiciones laborales garanticen el respeto de los Derechos Fundamentales del Trabajo y lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación ilegal, el MTEySS puso en marcha el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) dirigido a transformar la cultura del incumplimiento de la normativa laboral y previsional.

Podría abrumarlos con datos y cuadros y cifras que muestren el espectacular comportamiento que hemos tenido en estos años en materia de empleo y, sobre todo, de empleo registrado (la tasa de crecimiento de empleo registrado post crisis ha recuperado y seguido creciendo por sobre el débil impacto que la crisis ha tenido en materia de empleo en el país), el aumento de la cobertura en materia de protección social y la mejora significativa de los salarios reales del conjunto de los trabajadores. Pero eso lo pueden ver en las publicaciones, en algunos diarios y en la experiencia cotidiana de millones y millones de argentinos y argentinas.

Sólo me gustaría destacar, para ir cerrando esta intervención, que no bastará con aplicar estrategias bien concebidas, por muy decisivas que sean. También es preciso que haya una coordinación internacional, que abramos paso, de una buena vez, a una nueva gobernanza global.

Como ha puesto de relieve en el Pacto Mundial para el Empleo, es necesario lograr que la economía global sea más equitativa, a fin de allanar el camino a un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado para todos los países.

Se hace indispensable, entonces, la cooperación internacional para adoptar estrategias que promuevan el crecimiento con equidad en el contexto de una recuperación económica diferenciada. Una cuestión decisiva para el G20, pero también para la OIT, la OCDE y otros foros internacionales.

El camino es difícil, con obstáculos pero también con logros. La decisión del Gobierno Nacional, desde 2003, fue la de ir construyendo un nuevo modelo económico-social que recupere el rol del Estado desde una mirada heterodoxa en lo económico, articulado y ampliando la protección social y la inclusión. Falta mucho, pero ya hemos recorrido un largo trecho.

Stefano Scarpetta

Director Adjunto, Dirección General de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales de la Organización para la cooperación y el desarrollo económico-OCDE

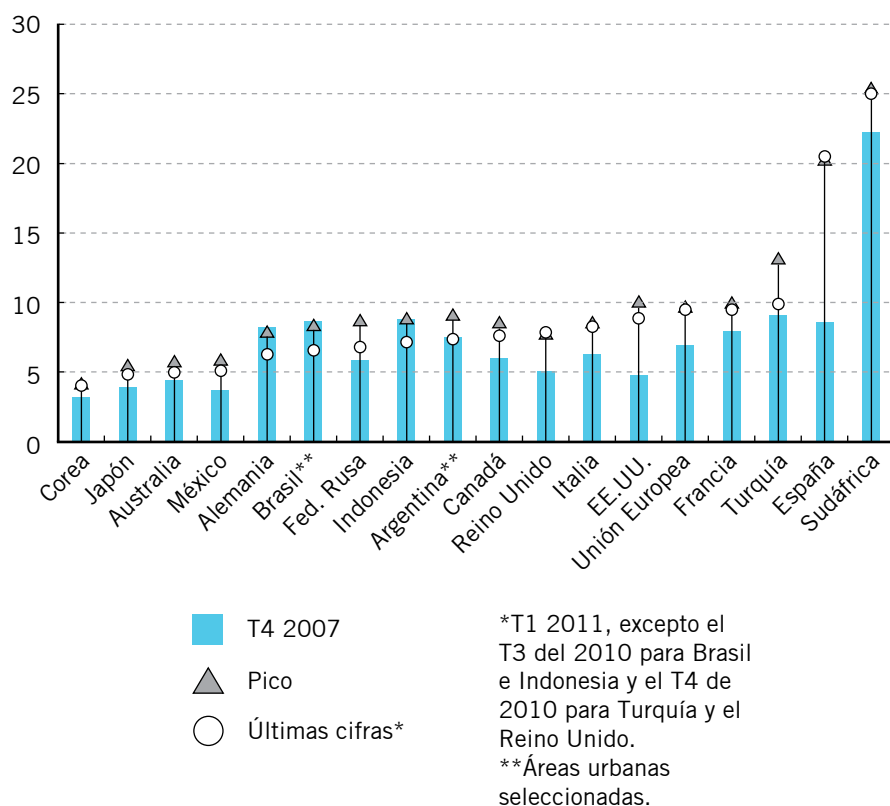
El rol de las instituciones del mercado de trabajo y las políticas enfrentando la crisis del empleo

La economía global está emergiendo de una crítica crisis del empleo:

- **Durante el proceso, el ritmo de recuperación varía significativamente entre países**
 - La recuperación, hasta el momento, ha sido bastante modesta en países desarrollados.
 - Aunque ha sido más vigorosa en muchas economías emergentes, incluyendo aquellas de países de América Latina y el Caribe.
- **Hay un progreso modesto en la reducción de las altas tasas de desempleo y subempleo en muchos países**
 - Es importante considerar las amplias diferencias entre países en el ajuste del mercado laboral durante la recesión y las primeras etapas de recuperación.
- **Riesgo de que el desempleo se arraigue.**
- **Amplia y creciente inequidad de ingresos.**
- **Complicada elección de políticas.**
 - ¿Cómo enfrentar los déficits de presupuestos y al mismo tiempo proveer un apoyo adecuado a los desempleados y subempleados?

Amplio ascenso de las tasas de desempleo, T4 2007 a T1 2011*

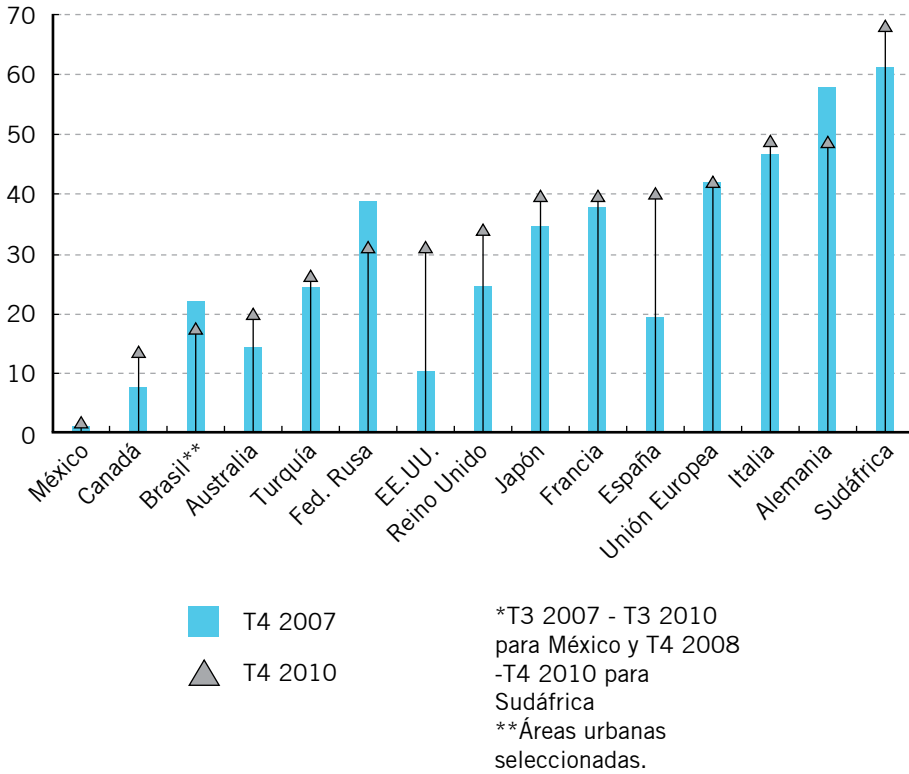
Porcentaje total de la fuerza laboral



Países ordenados de izquierda a derecha, de menor a mayor, UNR en el T1 del 2011

Creciente incidencia del desempleo de larga data

Personas desempleadas por 12 meses o más como porcentaje del total de desempleo, T4 2007 – T4 2010*

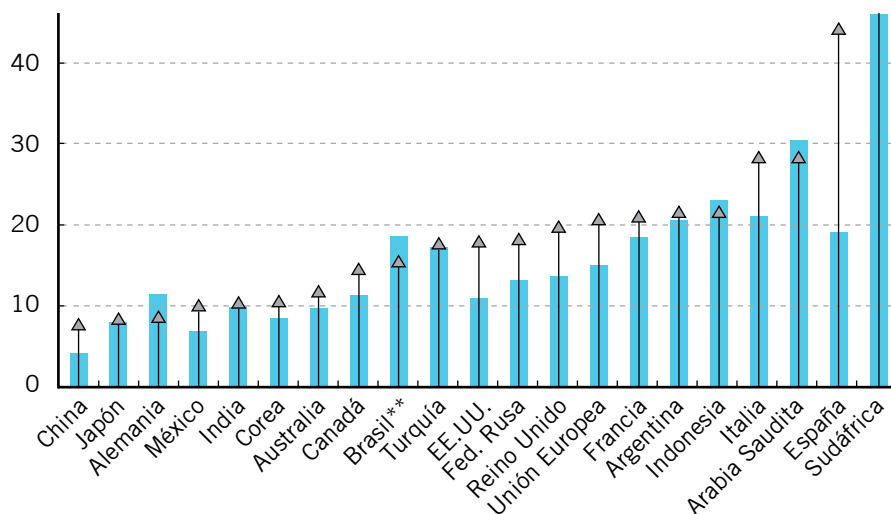


Países ordenados de izquierda a derecha de acuerdo a la menor o mayor incidencia de LTU en T4 2010

Los jóvenes fueron golpeados fuertemente

Tasa de desempleo de jóvenes (edad 15/16-24)

Porcentaje de la fuerza laboral joven, T4 2007 – T1 2011*



■ T4 2007

▲ T1 2011

*T4 2007 - T3 2010 para Indonesia; T1 2008 - T1 2011 para Sudáfrica; T4 2009 para la Federación Rusa y 2007-2009 para Argentina, China, India y Arabia Saudita.
**Áreas urbanas seleccionadas.

Países ordenados de izquierda a derecha, de menor a mayor YUR en el T1 2011

Desafíos clave en las políticas

- **Lecciones de la crisis:**

- Fuerte respuesta de políticas en muchas economías desarrolladas y emergentes. Importancia contar con sólidas instituciones LM que puedan intervenir rápida y efectivamente.

- **Los desafíos del mercado laboral a corto plazo varían mucho entre países:**

- Cuestión general: proveer suficiente apoyo para los desempleados y para aquellos en riesgo de pobreza cuando la presión de recorte de amplios déficits de presupuesto es alto y va en aumento.
- Proveer una red de seguridad adecuada para los desempleados, incluyendo los LTU.
- Adaptar los programas activos del mercado laboral.
- Mantener un efectivo suministro laboral.
- Apoyar grupos marginados del mercado laboral, incluyendo gente con discapacidades, jóvenes poco capacitados y desempleados de mayor edad.

Proveer una red de seguridad adecuada minimizando la dependencia de los subsidios

- Debido a una baja en las vacantes la duración promedio del desempleo aumenta.

- Importancia de proveer adecuadas prestaciones complementarias para el desempleado o para aquellos con riesgo de caer bajo el límite de la pobreza.

- Diferentes instrumentos:

- **En algunos países, sería importante extender temporalmente la duración máxima de UB donde ésta sea corta**

- Para responder al cambio de necesidades y reforzar los estabilizadores automáticos.
- Sin embargo, esto podría alentar a los receptores a prolongar su búsqueda de trabajo, si no va acompañada de inversiones en la reactivación.

- **¿El beneficio de duración máxima debería responder automáticamente a las condiciones cambiantes del mercado laboral?**

¿Como ajustar la reactivación durante una crisis de empleo?

- **La crisis de empleo presenta importantes amenazas a la estrategia de activación.**
 - Riesgo de reducción en la intensidad de las intervenciones en el período de desempleo.
 - Fluidez de vacantes en declive, resultando en un número inferior de consultas .
- **Para prevenir que aquellos que pierden su empleo sean desconectados del mercado laboral, se necesitan más recursos**
 - Importancia de mantener los elementos centrales de regímenes de activación (por ejemplo JSA) y un principio mutuo del principio de obligación.
 - Para aquellos con riesgo de LTU, los servicios de empleo deben ser adaptados a las condiciones específicas de escaso LM.
- **¿Cómo puede intensificarse rápida y efectivamente la activación?**
 - Esto genera cuestiones similares a la extensión de UB en el uso de las normas automáticas (DNK, CHE, AUS).
 - Pero también genera la pregunta sobre la capacidad administrativa de intensificar más los programas de LM (proveedores privados).

Asegurar que las medidas de S-T que apoyan la demanda laboral sean bien orientadas y temporarias

- **Muchos países han introducido medidas para apoyar la demanda laboral:**
 - Subsidios para la reducción del tiempo de trabajo (por ejemplo: veintidós países del OCDE);
 - Reducción en costos laborales no salariales (por ejemplo: dieciséis países OCDE);
 - Subsidios para las contrataciones y experiencia laboral, generalmente orientados a grupos desfavorecidos (por ejemplo: quince países OCDE).
- **¿Cuándo y cómo reducir las medidas de apoyo a la demanda laboral?**
 - Protegiendo la adaptación al trabajo, los STW han reducido las pérdidas de empleo social y económicamente ineficientes.
 - Pero deben ser bien orientados y contar con condiciones estrictas para los empleadores.

Empleos para jóvenes

Herramientas políticas clave a corto plazo

- Acercarse a una intervención temprana y selectiva para ayudar a los jóvenes a mantener el contacto con el mercado de trabajo.
- Asistir con las herramientas adecuadas a la juventud desempleada en su búsqueda de empleo.
- Extender temporalmente la cobertura UI para la juventud desempleada y asistir a los aprendices suspendidos a completar su capacitación.
- Asociar derecho a UI/SA con un enfoque riguroso de “obligaciones mutuas” para los más perjudicados.

Notas finales

- Los países OCDE están enfrentando una profunda crisis de empleo, pero la naturaleza de esta crisis y los desafíos de políticas varían, de modo significativo, a lo ancho del tablero.
- Desempleo y subempleo aún tienen números altos en esta recuperación generando importantes desafíos para el mercado laboral y las políticas sociales en un tiempo en el que el espacio fiscal es limitado.
- La implementación de estrategias de activación previas a la crisis ha ayudado a manejar el rápido incremento del desempleo.
- **Pero enfrentar estos desafíos ha generado numerosas cuestiones**
 - Capacidad administrativa para ampliar los programas LM y otorgar un rol posible a los proveedores privados.
 - Cómo alcanzar aquellos que no son calificados para planes de subsidios (de ingresos)
 - La crítica recesión puede ser una oportunidad para invertir en Instituciones del Mercado Laboral.

Kathleen Schalch

Consultora Especial de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales, Departamento de Trabajo de Estados Unidos

La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores es siempre importante, pero puede volverse aún más urgente en tiempos de crisis económica. Todavía hoy, luego de dieciséis meses de crecimiento económico, nuestra tasa de desempleo se mantiene testarudamente alta, en un 9,1 por ciento. Por cada nuevo puesto, hay otras cuatro personas y media buscando trabajo.

Una demanda adormecida y un mercado laboral anémico harán más vulnerables a todos los trabajadores, en especial a aquellos menos capacitados o provenientes de sectores marginales. Y plantean el riesgo de que algunas empresas decidan recortar costos, atentando contra los derechos fundamentales que los trabajadores han luchado tanto por conseguir.

Desde el comienzo de la administración del presidente Barack Obama y la Secretaria de Trabajo Hilda Solís, en el 2009, Estados Unidos ha estado trabajando para fortalecer la defensa de estos derechos, incluyendo los derechos a un salario justo, condiciones laborales seguras y la prevención de la explotación.

Los Estados Unidos de Norteamérica combaten esta guerra en dos frentes: no dando el brazo a torcer en la aplicación de las leyes laborales y, a la vez, abriendo canales de diálogo, tanto con los trabajadores como con los empleadores. El Departamento de Trabajo contrató a más de setecientos nuevos inspectores que se aseguran de que las leyes y los derechos laborales sean respetados en cada lugar de trabajo. También enfocamos con mayor precisión las inspecciones, apuntando en particular a aquellos sectores que hayan sido golpeados con mayor dureza por la crisis y a aquellas empresas que contraten a un gran número de trabajadores vulnerables.

Pero, además de presionar con mayor fuerza para la aplicación de las normativas, estamos removiendo los obstáculos que aparezcan en el camino, facilitando así que los empleadores puedan comprender y cumplir con las leyes. Para ello, el Departamento de Trabajo proporciona exámenes médicos y medidas de seguridad laboral en forma gratuita a pequeñas y medianas empresas, y pone a disposición de todos los empleadores diversas formas de capacitación y herra-

mientas online para que puedan conocer mejor las leyes laborales. Como parte de una iniciativa mucho más amplia encarada por la administración Obama, estamos trabajando para pulir y mejorar las regulaciones, corrigiendo aquellas que resulten confusas o redundantes.

Estamos convencidos de que ambos aspectos de este enfoque son necesarios. Cuando la Administración Obama asumió la dirigencia, la secretaria Solis notó que el número de inspectores había sido reducido, y que ciertas medidas de seguridad laboral y otras normas de defensa de los trabajadores estaban siendo dejadas de lado o ignoradas. Algunos sectores se veían especialmente afectados por esto, como por ejemplo los trabajadores jóvenes, trabajadores rurales, trabajadores de salarios bajos, trabajadores con un manejo limitado del idioma inglés y trabajadores que no fueran residentes legales del país y que por ello podían tener miedo de reportar cualquier irregularidad. Pero, al mismo tiempo, nos dimos cuenta de que la mayoría de los empleadores deseaba cumplir con la legislación vigente. Vimos la oportunidad de ayudar a las empresas -en particular las pequeñas empresas- a cumplir con la ley.

Me gustaría darles algunos ejemplos de cómo hemos enfrentado ciertas amenazas a los derechos de los trabajadores.

Un problema creciente es lo que se denomina "registro incorrecto". Estimamos que, entre un 10 y un 30% de las empresas registran, incorrectamente, a empleados regulares como trabajadores autónomos, cuentapropistas contratados por la empresa. Esto podría ahorrarle costos al empleador, pues no se ve, entonces, obligado a cumplir con normas de salario mínimo o pago de horas extra, o pagar cargas sociales, como seguro de desempleo o indemnizaciones.

El registro incorrecto se da con mayor frecuencia en las industrias de servicios profesionales o de personal, pero también aparece en los sectores de la construcción, mantenimiento, enfermería o cuidado de la salud en casas particulares, cuidado de niños, transporte, trabajos en depósitos o almacenes, y en la industria de la carne vacuna y avícola.

La división de Salarios y Horas Laborales del Departamento de Trabajo se ha dedicado a combatir con fuerza esta práctica, y ha recaudado millones de dólares en salarios adeudados a miles de empleados.

Una manera de combatir las violaciones es alentar a los trabajadores a tomar parte en la ofensiva. Los trabajadores vulnerables y de salarios bajos pueden no comprender sus derechos o no saber bien cómo actuar en el caso de que estos derechos sean violados. Por ello hemos lanzado iniciativas como la llamada "Nosotros podemos ayudar". Esta campaña mediática, multilingüística, de concientización, informa de qué manera los trabajadores pueden contactarse con el Gobierno Federal en caso de tener reclamos sobre el trato que reciben en su trabajo. Los pone en contacto con una amplia gama de servicios que ofrece el Departamento de Trabajo. Estamos también trabajando en conjunto con consulados para llegar a los trabajadores migrantes, incluyendo a aquellos que sean indocumentados.

También ellos tienen derecho a condiciones de trabajo seguras y a que se les pague el salario que corresponde a sus tareas, pero es posible que no sepan a quién recurrir o tengan miedo de hacerlo. Nos asociamos también con agrupaciones comunitarias, sindicatos, instituciones educativas y de negocios, para capacitar, tanto a los trabajadores como a los empleadores, sobre los riesgos que se pudieran presentar en el lugar de trabajo y cómo hacerles frente.

Programas como éste pueden no sólo proteger a trabajadores individuales: pueden también ayudar al Departamento de Trabajo a advertir problemas que, de otra manera, podrían quedar ocultos. Pueden ser una fuente más de información que nos permita enfocar tanto los controles como los programas de asistencia y formación hacia aquellos lugares donde resulten más beneficiosos. Buscamos aquellos sectores y aquellas industrias donde estas violaciones son más comunes y más graves, y donde se concentren trabajadores vulnerables. Y OSHA puede responder a esto con iniciativas específicas, como aquella implementada para proteger a los obreros de la construcción de caídas o la que asegura que, aquellos que trabajen al sol, estén provistos de suficiente agua, sombra y descanso.

Finalmente, además de hacer que las normas laborales sean más accesibles y comprensibles, estamos haciéndolas más fáciles de cumplir. Estamos revisando la legislación existente y buscando formas de armonizarla y clarificarla, eliminando aquellas normas que resulten redundantes, inconsistentes, anacrónicas

o simplemente innecesarias. Estamos recopilando la opinión del público a través de un sitio de Internet interactivo, orientado a lograr un cuerpo de normas con una relación costo/beneficio más razonable.

En conclusión, estamos equipando, tanto a los trabajadores como a los empleadores, con herramientas esenciales: un mejor conocimiento de sus derechos y obligaciones, y un lugar donde dirigirse para pedir ayuda. Y estamos cambiando los incentivos con el fin de facilitarles las cosas a aquellos empleadores que quieran hacer lo correcto, y a los trabajadores también. Queremos proteger a todos los trabajadores, incluyendo, sobre todo, a aquellos en los márgenes de la sociedad, que pudieran carecer de educación formal o un manejo fluido del idioma, o con salarios bajos y cuyos trabajos se encuentren entre los más riesgosos o inseguros. Nos situamos junto a ellos y los ayudamos a ponerse de pie y defender sus derechos por sí mismos.

Mauro Nori

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), Italia

El rol de los amortiguadores de la recesión italiana: Cassa Integrazione Guadagni

Resumen

- La recesión y sus efectos en Italia
- La reacción italiana a la recesión
- La *Cassa Integrazione Guadagni*, un programa de trabajo de media jornada
- La *nueva Cassa Integrazione Guadagni*

LA RECESIÓN Y SUS EFECTOS EN ITALIA

La actual recesión económica global afectó al sistema económico italiano generando una variedad de efectos:

1. Una concentración mayor al 5% del PBI en el bienio 2008-2009
2. Reducción del número total de empresas
3. Aumento significativo del uso de los beneficios sociales
4. Aumento de la tasa de desempleo

La recesión y sus efectos en el PBI italiano en los principales países industriales.

Producto Bruto Interno – Porcentaje de variación

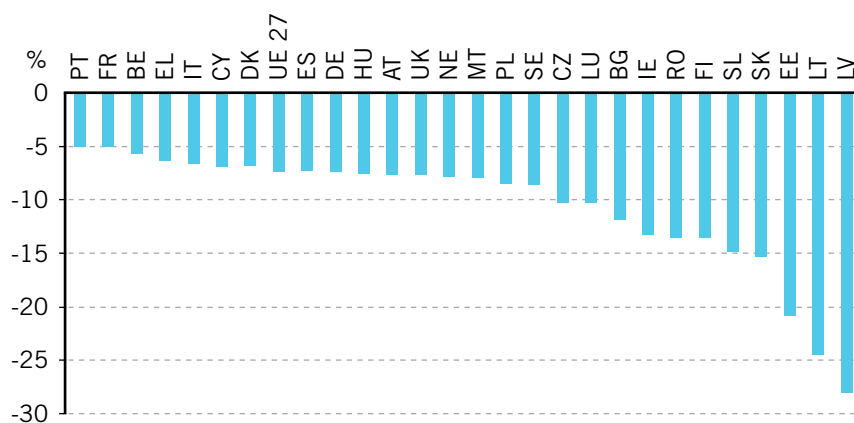
País/ Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU27	3	0,5	-4,2	1,8	1,7	2
Alemania	2,7	1	-4,7	3,6	2,2	2
España	3,6	0,9	-3,7	-0,1	0,7	1,7
Francia	2,4	0,2	-2,6	1,6*	1,6	1,8
Italia	1,5	-1,3	-5,2	1,3	1,1	1,4
EE.UU.	1,9	0	-2,6	2,8	2,1	2,5
Japón	2,4	-1,2	-6,3	3,9	1,3	1,7

Fuente: Eurostat - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

* Proyecciones

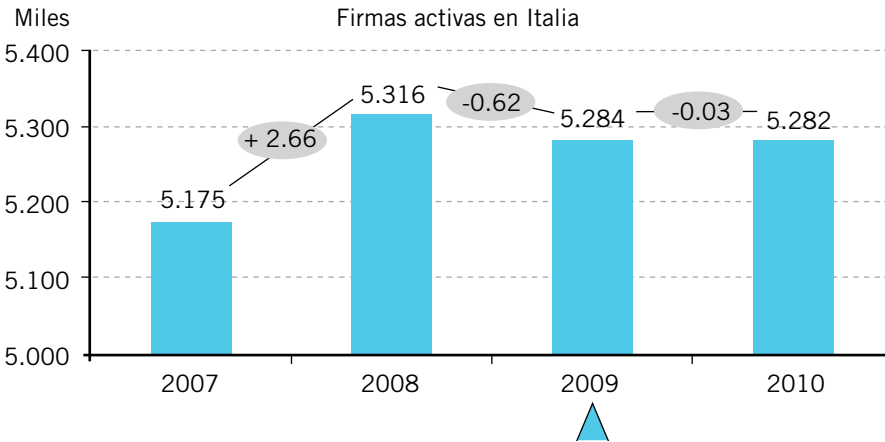
PBI en Europa en el trienio 2007-2009

Disminución del PBI en el trienio 2007 – 2009



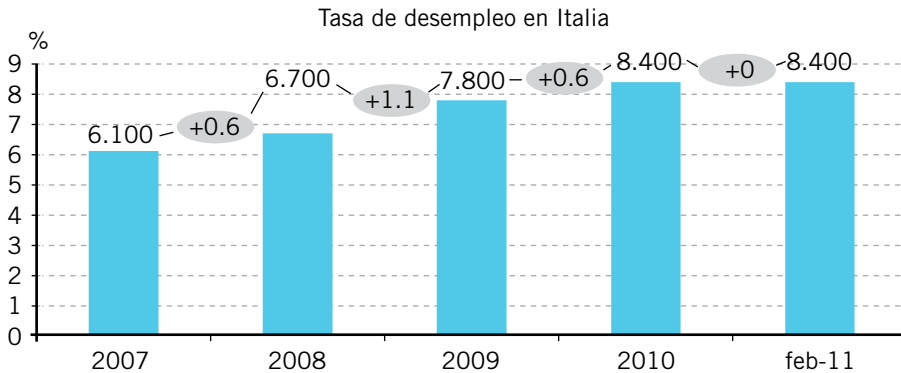
Empresas activas

La introducción de medidas de apoyo a las empresas y sus empleados permitió controlar el porcentaje de variación de las empresas activas. En el bienio 2008 – 2009 la reducción del número de empresas activas fue menor del 1% y el siguiente año (2010) no hubo variable de variación.



Tasa de desempleo en Italia

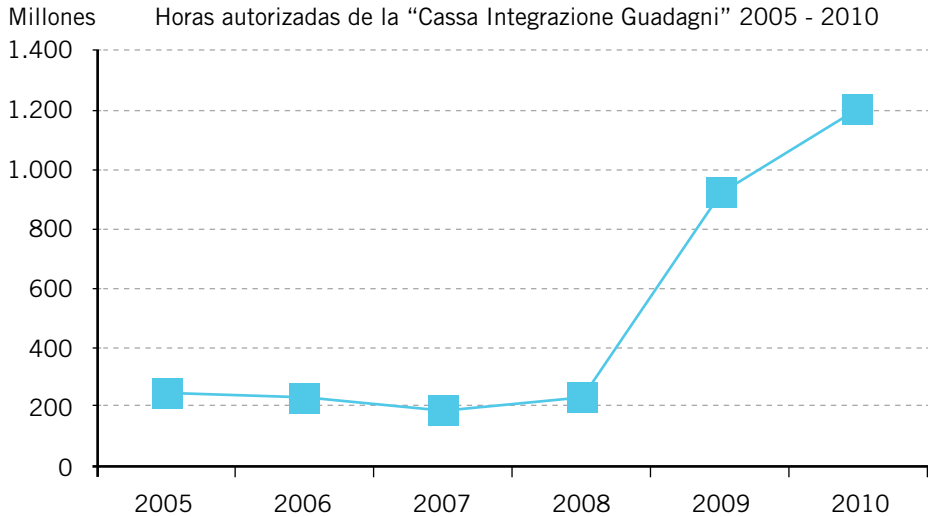
En el bienio 2008 – 2009, a continuación de los primeros efectos sobre la recesión económica, la tasa de desempleo en Italia creció (+1,1%). En 2010 el aumento fue menor y más cercano a los niveles previos de incremento. Eso fue posible gracias a la introducción de los amortiguadores.



Porcentaje de variación comparado con el año previo

▲ Enero 2009: Introducción de los amortiguadores que derogaron las leyes existentes

La cassa integrazione guadagni, un programa de trabajo de media jornada. Horas Autorizadas 2005 - 2010



LA REACCIÓN ITALIANA A LA RECESIÓN

Los principales amortiguadores

Debido a la excepcional crisis económica, el Gobierno Italiano adoptó medidas especiales para sostener empresas y empleados.

En este sentido, un rol importante fue jugado por la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG), un programa de trabajo de media jornada. Este permite a las empresas suspender a los operarios y que ellos reciban un beneficio económico durante la totalidad del período de suspensión.

Esta herramienta fue reforzada con motivo de la actual recesión, proponiendo una nueva CIG junto a la habitual.

Estos nuevos elementos comenzaron un proceso de evolución que renueva fuertemente las características de la CIG y su relación con el sistema de empleo.

LA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI, UN PROGRAMA DE TRABAJO DE MEDIA JORNADA

Historia

1945. Período post Segunda Guerra Mundial

Creación del programa de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) para el sector industrial. Su naturaleza es la de asegurar y se basa en contribuciones económicas de las empresas.

1970 Crisis del Petróleo

Extensión de la CIG a todas aquellas empresas afectadas por la crisis del petróleo. Tuvo la autorización del Ministerio de Trabajo y pasó de ser una herramienta aseguradora a ser una herramienta económica y social.

1998 Recesión Económica Global

Una ampliación de la CIG a todos los sectores de la producción y a todos los regímenes contractuales. Tuvo la autorización del Ministerio de Trabajo y, en algunos casos, del Gobierno regional.

La *Cassa Integrazione Guadagni* evolucionó para ser una herramienta de intervención social.

Principales características

Los planes de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) son un beneficio de seguridad social. Para acceder a CIG, la empresa, los empleados y el sindicato deben acordar en su necesidad.

Es un beneficio económico autorizado por el Ministerio de Trabajo o por el Gobierno Regional y pagado por el Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), la Institución de Seguridad Social Nacional.

La CIG permite:

- Reducir las horas de trabajo o suspender a un empleado.
- Mantener los ingresos del empleado.
- Mantener la relación empleador-empleado y evitar despedir empleados durante la crisis.
- Mantener la capacidad profesional durante la crisis.
- Reanudar la producción a tiempo una vez que la crisis finaliza.

Esos beneficios sociales, en el caso de la reciente crisis económica, han sido reforzados y extendidos a otros sectores y a otro tipo de beneficiarios.

Condiciones de autorización

La CIG puede autorizarse en el caso de:

- Eventos pasajeros no dependientes de las empresas
- Crisis pasajeras de mercados específicos (por ejemplo: falta de materia prima o requerimientos de trabajos)
- Crisis económicas de un particular sector de la producción
- Reestructuración de una empresa
- Reorganización de una empresa
- Reconversión de una empresa a una nueva línea de producción

Las diferencias de la CIG se definen de acuerdo a:

- Causas pasajeras
- Causas estructurales
- Factores internos o externos

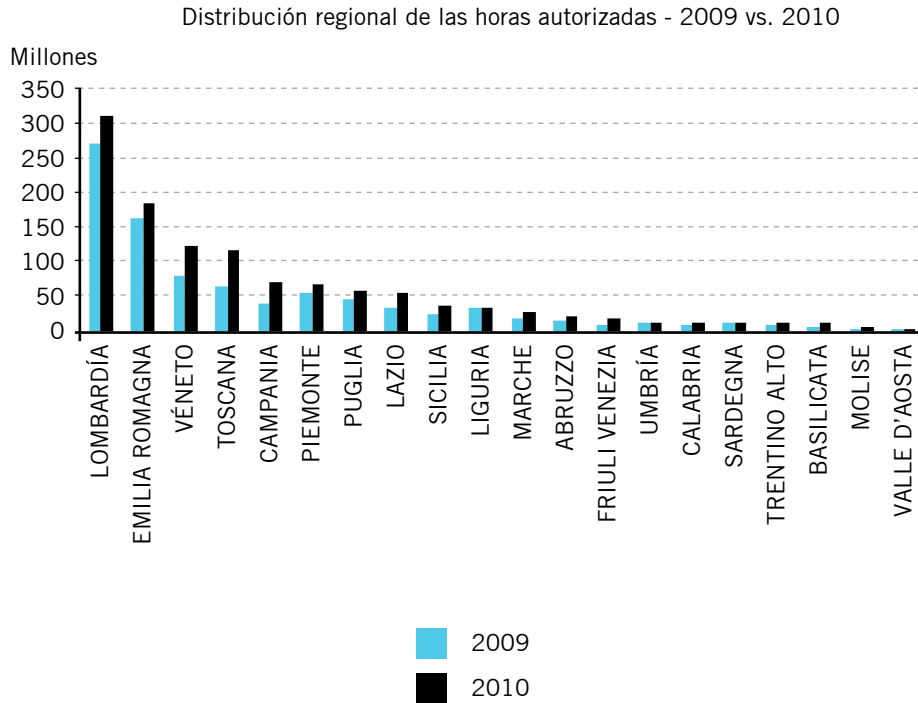
Evaluación y autorización

- Llevada a cabo por
- Comisiones públicas o
- Comisiones regionales o
- Ministerio de Trabajo
- De acuerdo al convenio entre la empresa y los sindicatos y dependiendo cada situación

El programa de la *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) es un beneficio social muy flexible.

Horas autorizadas 2009 – 2010: distribución regional

Distribución regional de las horas autorizadas - 2009 vs. 2010



Objetivos alcanzados

- Protege el ingreso de los empleados.
- Permite que las empresas enfrenten, oportunamente, las crisis pasajeras.
- Garantiza la cohesión social gracias a acuerdos entre la empresa y los sindicatos.
- Protege a los empleados de crisis temporarias de sus empresas gracias al principio de protección del pago.
- Permite que la relación empleado-empleador se reanude una vez que la crisis termine.

El programa *Cassa Integrazione Guadagni* (CIG) es una herramienta de cohesión social.

LA NUEVA CASSA INTEGRAZIONE GUADAGNI

La evolución que siguió a la recesión

Para poder contrarrestar los efectos de la crisis económica y para sostener las empresas y sus empleados se definió una *nueva* CIG. Se caracterizó por:

- Extensión a sectores y beneficiarios previamente excluidos
- Refuerzo del nexo entre Políticas Activas y Pasivas del Mercado de Trabajo a través de la obligación del beneficiario a aceptar trabajos equitativos o participar en cursos y actividades de recalificación profesional.
- Participación del Gobierno Regional en el proceso de autorización

Para contrarrestar la recesión económica del año 2008, la *Cassa Integrazione Guadagni* comenzó a evolucionar hacia una protección universal.

Principales cambios

- Flexibilidad de los beneficios sociales .
- Incentivos económicos para las empresas que empleen beneficiarios.
- Protección global a los empleados afectados por la crisis.
- Refuerzo del nexo entre políticas activas y pasivas del mercado de trabajo.
- Subsidios verticales y horizontales del beneficio social.

La evolución hacia una herramienta de subsidios y reinserción laboral

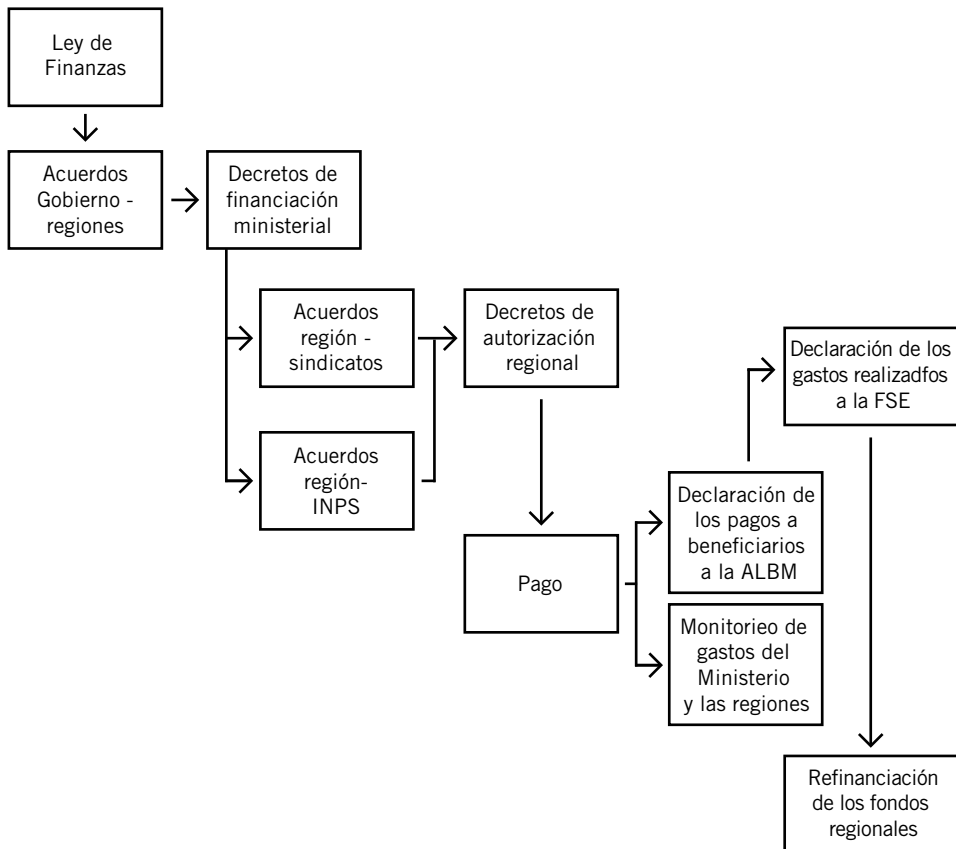
El sistema sobre el que se basa la *nueva* CIG presenta varias diferencias del sistema previo.

- Refuerzo de subsidios de la UE, Gobierno, Gobierno Regional:
 - La CIG está financiada enteramente por el Gobierno pero también por el Gobierno Regional;
 - La CIG puede ser financiada por el Fondo Social Europeo si se conecta con las Políticas Activas del Mercado de Trabajo para poder reforzar la cohesión económica y social y para mejorar la tasa de empleabilidad y para apoyar nuevos y mejores empleos;
- Refuerzo del sistema horizontal de subsidios a través de la intervención de las instituciones bilaterales, organizaciones de representantes de empresas y empleados que pueden complementar el beneficio económico social con otros recursos económicos

- Introducción del DID (Declaración de disponibilidad inmediata para el camino de la recalificación profesional y la oportunidad de igualdad laboral) que es preventivo y obligatorio

La *nueva Cassa Integrazione Guadagni* está orientada a los subsidios y la integración con las políticas activas del mercado de trabajo

El proceso de financiación y administración



Raúl Mongélos

Vice Ministro de Justicia y de Trabajo de Paraguay

Cuando el representante de Francia se refería a Buenos Aires como la París de la parte sur de América, debo decir que los paraguayos nos sentimos como en casa cuando estamos en Argentina porque, de hecho, en Buenos Aires hay más paraguayos que en la propia capital del Paraguay. Así que muchas gracias por la hospitalidad, señor ministro.

Más que hacer algunas reflexiones y trasladar un poco la experiencia que tuvimos en Paraguay y que ojalá, no ocurra a nivel internacional, quiero transmitir la inquietud que tuve al recibir la invitación de los gobiernos argentino y francés al seminario, donde se abordarían temas referentes a la reunión preparatoria de la reunión del G20. Nosotros nos inscribimos como un país muy chico, pero que puede aportar mucho en el debate que se generará hoy.

En el 2008, cuando asumimos el Gobierno de la Nación, surgieron las primeras informaciones sobre la crisis económica financiera. Parecía ser que el mundo se acababa y que teníamos que comenzar de nuevo. Las nociones de la crisis global era tal que generaba cierta psicosis en el seno de la sociedad. Y, realmente, la crisis económica tuvo sus efectos, pero no fueron de acuerdo a las previsiones que hacían algunos especialistas y, menos aún, en esta parte del continente.

Pero, ¿qué es lo que ocurrió cuando empezó hablarse del tema de la crisis? Y me remonto a la primera reunión, en la ciudad de Río de Janeiro, con la presidencia pro t mpore del Mercosur de Brasil, donde discutimos justamente que ante la crisis económica financiera que influiría en la economía real, sus efectos no los pague el pueblo trabajador, como siempre ha ocurrido.

Esa fue la postura que mantuvieron tanto Argentina, Brasil como México en el G20, y que fue muy aplaudida por los países de esta zona y, es más, en la última reunión de ministros de Trabajo de la región en Buenos Aires, la postura fue que estos países sigan sosteniendo, en el G20, esa postura para el empleo y el Trabajo Decente. Sin embargo cuando vino el problema, notamos desde nuestros gobiernos que se generó falta de empleo, suspensión de puestos de trabajo y se empezaron a hacer llamados a los Ministerios de Trabajo como una institución

necesaria. Creo que surgieron motivos. Uno de ellos fue que existía la necesidad de ser escuchados en materia de empleo y de las posibilidades de solución, pero también debemos aclarar que fuimos convocados como solucionadores de conflictos, es decir, la gente entendía, y está bien que fuera así, que el diálogo social, además de ser una previsión, además de ser participativo, también es un medio de solución de conflictos.

Pasado ese período de crisis, nos deja dos lecciones importantes. Una, que nos encontró con instituciones laborales débiles; con un Viceministerio de Trabajo, pues no existe un Ministerio de Trabajo. Sí hay un Ministerio de Justicia y de Trabajo, con un viceministro que se encarga de la problemática laboral, que es realmente grave, y otro viceministro, con más presupuesto, quien se encarga del tema de las cárceles. Luego, dos instituciones de capacitación profesional cuyo presupuesto era insuficiente, muy débil, y sin una oficina de intermediación laboral. En pocas palabras, en el proceso de la crisis, la ciudadanía y los partidos políticos se dieron cuenta de la necesidad de crear un Ministerio de Trabajo, de potenciar las instituciones de capacitación y de fortalecer los servicios de intermediación laboral.

Y Paraguay, a partir del 2008, empezó el fortalecimiento institucional, producto de Cooperación Internacional de la OIT y de las repúblicas hermanas de la región. Puedo dar ejemplos: Brasil con su bolsa de empleo, Argentina con sus oficinas de empleo y Uruguay con su metodología de negociación de salario mínimo. Entonces empezamos a vivir un proceso de transformación. Un proceso que llevó al Ministerio de Justicia y de Trabajo a presentar un proyecto de ley de creación del Ministerio de Trabajo, y creo que este año va a ser especial, con la Ley de Modificación de Centros de Capacitación y también de un diálogo social que logró disminuir el nivel de conflictividad y donde se crearon mesas de trabajo, como la Mesa de Diálogo del Salario Mínimo, la Mesa de Diálogo Social del Trabajo Juvenil y la Mesa de Seguridad Social; así se está trabajando para la transformación de la política laboral en el Paraguay. Tengo una inquietud, que quisiera compartir con ustedes, y es que en los momentos difíciles, cuando se venía la posibilidad de desempleo, de suspensión de puestos de trabajo, nosotros integrábamos el debate nacional; pero cuando tuvimos conocimiento que Paraguay, en enero de este año, tuvo un crecimiento del 14,5%, advertimos que es uno de los países que más ha crecido en esta parte de la región, y podríamos

decir del mundo. Hace un mes atrás tuvimos oportunidad de acceder a los datos y ese 14,5%; no se ha reflejado en la creación de puestos de trabajo. Creo que es necesario insistir y hacer hincapié en lo que hoy mismo estaba manifestando el ministro Tomada, parafraseando a la Presidenta de la República, en el sentido de que la riqueza no crea trabajo, si no que el trabajo crea riqueza.

Pero mi preocupación era acerca de lo que hablamos en momentos de crisis sobre fortalecer el Ministerio de Trabajo y nuestras instituciones laborales, si cuando pasara ese momento de necesidad económica, estos debates no se retornaran. Por eso creo que es oportuna esta reunión del G20, y así aplaudimos la participación de Brasil, Argentina, México, en la necesidad de que la crisis económica no se arroje a las espaldas del trabajador, y seamos todos responsables de levantar a esta sociedad a nivel internacional, y seguir en esa misma línea. Y quiero terminar con una reflexión: hoy, uno de los expositores mencionó que había dos discursos. Uno, sobre la necesidad del Trabajo Decente e insistir con ese tema para la recuperación, y otro la austeridad, porque muchos economistas vienen insistiendo en que tenemos que dejar de gastar, pues muchas de nuestras instituciones a nivel de política social pueden caer en este momento. Sé que este debate se va a generar en el G20, creo que es importante que nosotros podamos salir fortalecidos de esta reunión e insistir en la necesidad de que el crecimiento tiene que ir acompañado del Trabajo Decente. Parafraseando a un político importante, "la historia es un profeta que mira hacia atrás, ve lo que es y predice lo que será". Nosotros, creo, tenemos que aprender de la historia para no volver a cometer los errores que se han cometido en el pasado y vaticinar lo que vendrá.

MESA REDONDA

**INTERACCIONES ENTRE MACROECONOMÍA E
INSTITUCIONES LABORALES DURANTE LAS CRISIS**



Claudio Salvadori Dedecca ² ³

*Profesor de la Universidade Estadual
de Campinas de Brasil*

Estas notas parten de la comparación de la crisis actual con la de los años treinta en los países desarrollados. A pesar de la reconocida intensidad de la crisis actual, los resultados negativos, en términos de producción, empleo y renta fueron más tenues, por la existencia de una matriz de regulación y políticas públicas que permitió a los Estados nacionales responder rápidamente a los problemas económicos en 2008. Sin embargo, estos Estados se han mostrado incapaces de orientar sus instituciones de políticas públicas a programas y acciones estratégicas que puedan permitir retomar el crecimiento sostenible.

A continuación, estas notas exploran la inserción de América Latina en este contexto de crisis y señalan cómo la región mostró una mayor capacidad de respuesta, consiguiendo reducir los impactos sobre las economías nacionales en términos de producción, empleo e ingresos. Los motivos que explican el comportamiento más favorable de las economías de la región se relacionan, principalmente, con el bajo nivel de endeudamiento externo, con el ciclo interna-

²Estas notas organizan la exposición realizada en el Seminario sobre trabajo, empleo y políticas macroeconómicas del G20, organizado bajo la tutela del Gobierno argentino en Buenos Aires, el 12 de julio de 2011.

³Profesor Titular de Economía Social y del Trabajo en la Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil.

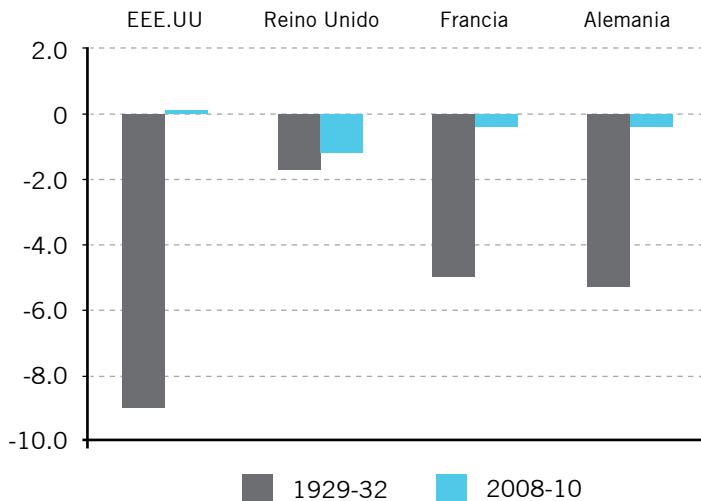
cional de las *commodities* y con las políticas nacionales de fortalecimiento de la producción y del mercado interno.

Finalmente, el análisis presenta una síntesis de los principales desafíos que las economías latinoamericanas encuentran para dar continuidad al crecimiento sostenible con desarrollo social en un entorno de recuperación lenta de los países desarrollados. Desde esta perspectiva se indica, especialmente, la complejidad que se asume en términos de ampliación de las capacidades productivas, tecnológicas y humanas.

¿Fue la crisis económica la más intensa vivida por el capitalismo desarrollado?

Hay gran consenso sobre la gran intensidad que tiene la crisis económica actual en los países desarrollados, tanto en términos económicos como sociales. Muchas veces, esta lectura indica que la misma es tan profunda como la crisis de los treinta del siglo pasado. La actual muestra una caída del producto menos intensa y un aumento menos expresivo del desempleo a lo largo de los últimos años. El Gráfico 1 presenta los datos de los años de mayor intensidad de ambas crisis, donde podemos ver que las caídas de los productos de los principales países desarrollados fueron significativamente menores que las de la crisis actual, comparando las cifras del período de ajuste 1929-1932.

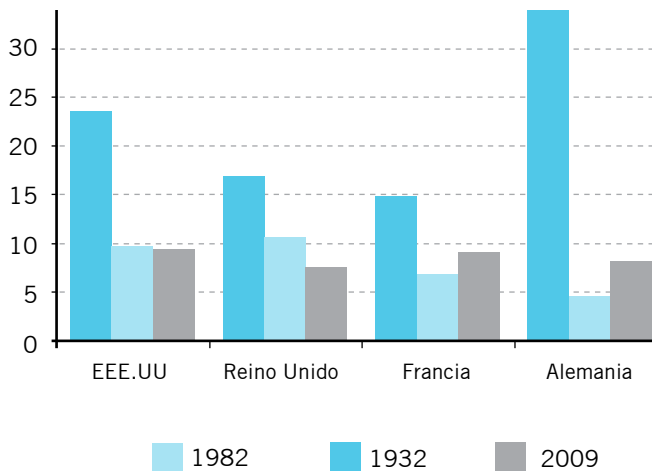
Gráfico 1. Tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Interno



Un resultado similar se encuentra cuando se considera el desempleo en ambos momentos. Los datos revelan que el problema tiene una dimensión más restringida que la observada en los treinta y no muy distinta de la observada durante el período de ajuste productivo vivido por las economías desarrolladas durante la primera mitad de los años ochenta.

Si consideramos el mercado laboral estadounidense, país originario de ambas crisis, notamos una tasa de desempleo para el período reciente que corresponde a menos de la mitad de lo observado en los años más duros de la crisis del veintinueve.

Gráfico 2. Tasa media anual de desempleo



A pesar de las características comunes de ambas crisis, originadas por la caída del mercado financiero y el mercado de crédito, con una brusca y profunda desvalorización de las acciones, se puede decir que las economías desarrolladas respondieron más rápidamente a la situación de dificultad económica, evitando caídas del producto y aumentos del desempleo en las magnitudes vistas en la gran crisis del siglo pasado. No queremos decir con esto que la reacción actual de los gobiernos haya sido capaz de crear condiciones para una veloz salida hacia una nueva etapa de crecimiento.

Por el contrario, después de enfrentar el colapso ocurrido en la segunda mitad de 2008, cuando los gobiernos de los principales países desarrollados adoptaron medidas de saneamiento del sistema financiero, de desbloqueo del sistema de crédito internacional y de estímulo a la actividad productiva, no le dieron seguimiento al proceso, relegando la necesidad de implementar nuevas medidas de naturaleza más estructural y de reordenamiento a largo plazo de los sistemas financiero y monetario internacional. Los gobiernos de los principales países desarrollados no mostraron ninguna iniciativa para establecer nuevos mecanismos de regulación financiera y monetaria que pudieran reducir la posibilidad de un nuevo período turbulento, o aún peor, de una segunda caída que pudiera comprometer la débil recuperación observada en las economías europea y estadounidense observadas desde 2009.

Según la OCDE, el déficit público promedio de los gobiernos centrales de Alemania, Francia y el Reino Unido creció de 0,1% a 6,7%, y el de los Estados Unidos de 2,9% a 10,1% entre 2007 y 2010. El deterioro de la situación fiscal de los gobiernos estuvo asociado con la ampliación de los gastos sociales, como sugieren los datos de la misma OCDE, disponibles hasta 2007. Según esta institución, todos los países mencionados experimentaron una situación de estabilidad del gasto social, cuya participación en el PBI puede haberse incrementado por el estancamiento del producto. Sin embargo, este incremento se dio de forma tenue y fue incapaz de explicar el deterioro observado de la situación fiscal.

En resumidas cuentas, la comparación de la crisis actual con la de la década del treinta presenta similitudes y diferencias en su resultado. Puede decirse que la crisis actual se vio marcada por respuestas rápidas y eficaces de los principales gobiernos de los países desarrollados, que impidieron un hundimiento del producto bruto y la explosión del desempleo. La capacidad de respuesta se vio apoyada por la matriz institucional existente en los países, lo que permitió incluso una inmediata articulación entre ellos (cuadro 1), la cual era casi inexistente durante la década del treinta. La ausencia de regulación monetaria y financiera, asociada a la larga sangría impuesta por la crisis del patrón oro y el bloqueo del comercio internacional, fueron elementos que profundizaron la crisis en los treinta, en vista de la ausencia de instituciones públicas de cooperación internacional que pudiesen encaminar el entendimiento y las políticas de coordinación entre los países.

Cuadro 1:

Instituciones públicas de regulación nacionales e internacionales de los países de la OCDE

	1930	HOY
Instituciones públicas de regulación económica y social	reducida	amplia
Instituciones de cooperación internacional	reducida	amplia/debilitada
Instituciones de regulación monetaria	reducida	amplia/debilitada
Respuestas gubernamentales a la crisis	tardía	inmediata

Sin embargo, contenido el vendaval inicial, los países desarrollados encontraron grandes dificultades, individualmente o en conjunto, para establecer medidas de reestructuración más generales y estratégicas del mercado financiero, de equilibrio de la situación fiscal, del patrón monetario internacional, entre otras cuestiones decisivas para posibilitar una recuperación sustentable de sus economías.

La falta de coordinación entre las políticas cambiarias nacionales es un ejemplo importante, dado que produce un desequilibrio creciente entre las monedas en relación a su poder de compra. La decisión de los Estados Unidos de depreciar su moneda mientras la economía gigante china administra el yuan, manteniéndolo desvalorizado, causa problemas de toda índole para los países con tipo de cambio flexible, que sufren una valorización que compromete sus exportaciones y debilita sus mercados internos a través de la importación desenfrenada de productos chinos. Además, la conjunción de estos factores ha originado una inestabilidad en los flujos financieros internacionales, que se ve ligada a la deuda pública estadounidense.

En resumen, se puede decir que, por un lado, la extensión de la matriz institucional, construida a lo largo del siglo XX, aún con su fragilidad actual, fue capaz de impedir que una crisis tan seria produjese una recesión económica y un problema social como el observado en la década del treinta. Contrariamente a los argumentos esgrimidos por los liberales, fueron justamente las instituciones, consolidadas en este período de mayor regulación económica y social del capitalismo, lo que impidió un hundimiento económico y social más profundo. Por el otro, se constata una enorme dificultad de la política para poner en marcha

instituciones públicas para la ejecución de políticas de reordenamiento económico, necesarias para el retorno al crecimiento sustentable. Sólo iniciativas tópicas, muchas veces controvertidas, han sido adoptadas individualmente o en conjunto por los países desarrollados⁴.

¿Y América Latina en el contexto de inestabilidad?

Una característica peculiar de la crisis actual fue la menor contaminación que sufrieron los países en desarrollo. Analizando este proceso en América Latina, esto puede ser explicado por tres factores fundamentales.

En primer lugar, los países de la región presentaban, en 2008, una situación de bajo endeudamiento externo y controlaban su deuda interna. El rompimiento de los flujos financieros internacionales no provocó un colapso externo de los países como el sufrido en la década de los ochenta. El financiamiento de las economías desarrolladas no tuvo como base la reversión del flujo de capitales, con la excepción de las grandes empresas multinacionales, que aplicaron la repatriación de beneficios para equiparar el desequilibrio financiero de las casas matrices.

En segundo lugar, la desconcentración de las exportaciones de la región en relación con los Estados Unidos y Europa, alimentada por la expansión de los mercados del Sudeste asiático y especialmente de China, impidió una caída abrupta del volumen de divisas obtenido con el comercio internacional, movimiento que se vio asimismo favorecido por el comportamiento positivo del mercado y de los precios de las *commodities* que domina el patrón de exportaciones de los países latinoamericanos. Si, por un lado, esta forma de inserción en el comercio internacional no es considerada sustentable en el largo plazo, ha generado indiscutiblemente, por el otro, beneficios positivos en el actual contexto de inestabilidad, ya sea para garantizar las importaciones necesarias para la base productiva de los países, o para proveer reservas internacionales a los países.

Y finalmente la adopción, por parte de los gobiernos nacionales, de iniciativas de fortalecimiento del mercado interno. A pesar de no ser una característica común a todos los países de la región, ha sido una constante en los países del Cono Sur y algunos de la región andina.

⁴Para un análisis detallado de los principales desafíos de las políticas públicas para enfrentar la crisis, desde una perspectiva analítica de los países desarrollados, ver Fitoussi et al., (2011).

Analizando los resultados del producto de los países latinoamericanos, dos experiencias aparecen como discordantes, México y Venezuela. En relación con el primer país, la elevada importancia del mercado estadounidense para su nivel de actividad económica impuso una caída importante del producto en 2009, superior al 7%. Aun así, el país logró restablecer el crecimiento en 2010. En cuanto al segundo país, el debilitamiento de su base productiva local, ligada a los ingresos petroleros, estuvo en la base de la aguda caída de su producto frente a la crisis.

La comparación del comportamiento del Producto Bruto Interno en la crisis actual con la experimentada en la primera mitad de los noventa, nos permite ver el impacto diferenciado sobre cada una de las economías nacionales. Como se observa, los resultados del impacto de la crisis internacional sobre América Latina en ambos períodos son patentes, así como las situaciones diferenciadas de México y Venezuela en el reciente período. En cuanto a la crisis de los ochenta, en su peor momento, mientras que se tradujo en una caída del producto de casi un 1% en promedio para la región, se constata un crecimiento de casi 2% en el período 2009-10.

Gráfico 3. Índices de crecimiento anual del PBI, América Latina



La situación económica más favorable en la crisis actual debe asociarse a un conjunto de factores institucionales más amplios, esbozados en el cuadro 1.

La realidad actual es completamente diferente cuando se analizan cuatro aspectos económicos: deuda externa, deuda interna, cuentas públicas e inflación. Todos ellos presentaban una situación crítica en la década del ochenta, mientras que en la actual, éstos se encuentran en una situación bastante más favorable, aun sin ser los ideales económica y socialmente. La menor retracción de la economía se da en un contexto de consolidación de los gobiernos democráticos en la región, que también se diferencia de lo observado hace treinta años, lo que viene favoreciendo la reconstrucción de las instituciones públicas económicas y sociales, así como el fortalecimiento de las orientadas a la integración regional.

Cuadro 2:

Instituciones públicas de regulación nacionales e internacionales de los países de América Latina

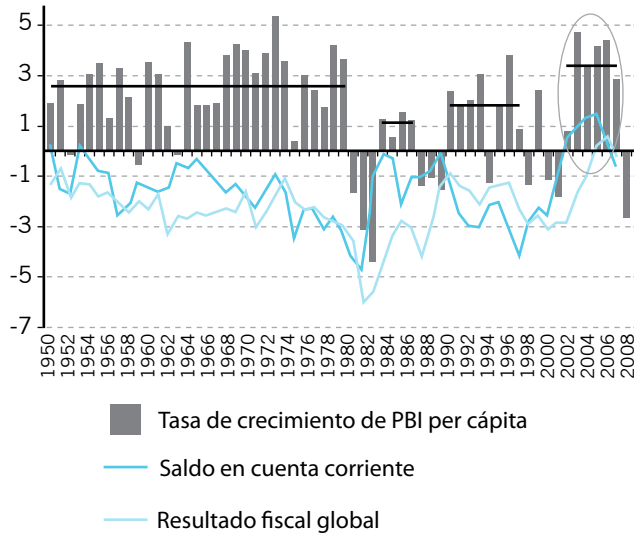
	1980	HOY
Instituciones públicas de regulación/desarrollo económico	debilitada	en reconstrucción
Instituciones públicas de regulación/protección social	debilitada	en reconstrucción
Instituciones de coordinación regional	ausente	presente/limitada
Situación político-institucional	crítica	estable / en consolidación
Deuda interna	elevada	baja /controlada
Deuda externa	crítica	adecuada
Cuentas públicas	crítica	Positivas/controladas
Inflación	explosiva	Baja/controlada
Respuestas gubernamentales a la crisis	tardía	inmediata

La situación económica más favorable es patente cuando se analizan históricamente algunos de los principales indicadores agregados. Desde 1950, la región experimentó, por primera vez, un resultado favorable en términos de cuenta corriente y resultado fiscal en un entorno de crecimiento económico (gráfico 4).

Aun considerando que el resultado positivo de la cuenta corriente esté relacionado con la valorización internacional de las *commodities*, no se puede descono-

cer que el crecimiento no impidió el aumento de las exportaciones ni tampoco provocó un desequilibrio en las cuentas públicas.

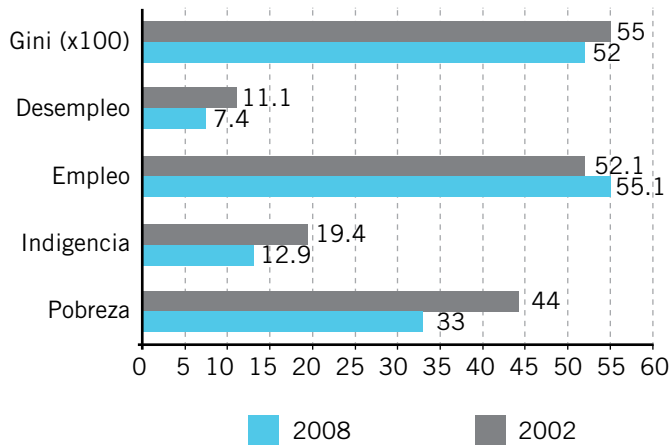
Gráfico 4. Crecimiento del PBI per cápita, del saldo de cuenta corriente y del resultado fiscal (1), América Latina y Caribe.



Fuente: CEPAL. (1) En términos de variación anual y porcentaje del PBI. Estimación para 2009.

La reactivación de la economía en un entorno de consolidación democrática se tradujo, además, en la atenuación de los problemas sociales, señalando el potencial de los países de América Latina para buscar una transformación social como parte de una trayectoria de crecimiento sostenible (gráfico 5). El índice de pobreza mostró una caída de casi diez puntos y los índices de indigencia y desempleo bajaron en un tercio. En conjunto, se observó una reducción del grado de desigualdad de ingresos con un incremento del nivel de empleo formal. Aun siendo limitados, los resultados en términos sociales del crecimiento son discordantes con los estándares que conocieron en otros momentos de expansión económica latinoamericana, por lo menos desde la década del setenta.

Gráfico 5. Pobreza, indigencia, empleo, desempleo y Coeficiente de Gini, América Latina y Caribe, 2002/2008 (1).



Fuente: CEPAL. (1) Fueron utilizados estudios de 2002 y 2008, o de los años más próximos a éstos.

Los indicadores promedio, económicos y sociales, observados para América Latina deben ser comprendidos, como hemos sugerido, como parte de un contexto particular experimentado por la región, caracterizado por iniciativas de los países para reactivar sus bases productivas, estableciendo políticas convergentes con este objetivo y que tuvieron un papel importante para atenuar los efectos de la crisis internacional sobre sus economías. Parece indudable que estos resultados están relacionados con el proceso de consolidación de la democracia en la región, que ha obligado a los gobiernos a enfrentar los problemas de desempleo, desigualdad y pobreza que afectan a sus poblaciones. Es prácticamente imposible que los gobiernos alcancen niveles mínimos de legitimidad y estabilidad política sin adoptar alguna iniciativa para enfrentar dichos problemas.

En cuanto a América del Sur, el proceso de consolidación democrática en un ambiente de feroz competencia económica internacional también ha introducido un mayor nivel de diálogo entre los gobiernos, con el objetivo de ampliar las relaciones comerciales bilaterales e, incluso, con la realización de algunas inversiones en infraestructura que estimulen la articulación económica de la región. Aun si siguen siendo limitadas, estas iniciativas han permitido diversificar las

exportaciones de los países de la región que, junto con la expansión de las exportaciones a China, vienen permitiendo una menor dependencia de los mercados estadounidense y europeo.

La conjunción de los estímulos externos con la adopción de políticas públicas de ampliación del mercado interno han establecido un nuevo formato de crecimiento en las economías de la región, marcado por una mayor apertura externa conjugada con una progresiva integración regional. Las nuevas condiciones del crecimiento reciente abren perspectivas para el cambio de una de las restricciones al crecimiento regional, señalada por Prebisch (1959 y 1965), cuando analizaba los límites del proceso de industrialización trazado por los países latinoamericanos en la posguerra, es decir, la acentuada orientación de la base productiva al mercado interno y la ausencia de integración regional.

Si, por un lado, las nuevas condiciones del crecimiento de los países de la región permiten condiciones más favorables para enfrentar la crisis internacional, se debe subrayar, por el otro, que su sustentabilidad y traducción en un proceso de desarrollo que promueva transformaciones estructurales que permitan superar sus problemas de empleo, desigualdad y pobreza dependen de la adopción de políticas estratégicas nacionales y externas a la región.

Los principales desafíos de los países latinoamericanos para la superación de la crisis

La capacidad de respuesta frente a la crisis de los países desarrollados y la situación económica más favorable de los países latinoamericanos no permiten que éstos busquen establecer mecanismos de protección, ya sea en virtud de la probable lentitud del proceso de recuperación económica internacional, ya sea debido a la alta probabilidad de episodios de mayor inestabilidad que tal proceso conocerá en los próximos años. En este sentido, se puede decir que la situación de mayor bienestar de los países de la región no reduce el tamaño y la complejidad de los desafíos que encontrarán para posibilitar un desarrollo sostenible que dé continuidad al crecimiento observado en la década pasada y que se traduzca en transformaciones sociales más amplias, que permitan reducir la desigualdad y superar la situación de pobreza que los afecta generalizadamente.

Un abordaje amplio y detallado de estos desafíos escapa a las posibilidades de este ensayo, siendo razonable, sin embargo, señalar algunos de estos desafíos, considerados los más relevantes, o al menos los más evidentes⁵.

Un balance de las trayectorias del crecimiento de la década pasada en los países latinoamericanos evidencia que éstas realizaron básicamente a partir de capacidades humanas, tecnológicas y productivas existentes, con la excepción de Chile. Esta característica del crecimiento debe ser vista como la única posible, si consideramos el largo período de estancación que los países de la región experimentaron después de la crisis de la deuda externa ocurrida en los años ochenta, situación interrumpida por picos expansivos de corto plazo marcados por desequilibrios económicos considerables.

Un aspecto común de las experiencias nacionales fue el retorno del crecimiento a partir de estímulos externos, a través de la exportación de *commodities* y con una fuerte orientación al mercado chino, que dinamizaron el consumo y la producción orientada al mercado interno. Así, el crecimiento aprovechó y reutilizó capacidades existentes, sin generar nuevas y sin abrir perspectivas de transformación productiva, tecnológica y humana. En cierta forma, la expansión realizada consumió las capacidades disponibles, exigiendo una ampliación de las mismas para poder sustentar el proceso y lograr una transformación estructural de las economías y las sociedades.

La adopción articulada de políticas estratégicas en materia económica, social y sectorial es fundamental para que los países latinoamericanos consigan dar continuidad al crecimiento en un ambiente de lento crecimiento de los países desarrollados que encontraremos en los próximos años, y para buscar reducir los riesgos que trae aparejados el agotamiento del ciclo de precios de las *commodities*. La articulación de políticas debe estar, asimismo, basada en un sistema de ciencia y tecnología que fomente la investigación básica y aplicada.

Se puede decir que la artillería de políticas públicas que tenían los gobiernos nacionales fue capaz de contener la crisis, debiéndose considerar, además, la contribución del crecimiento chino, que puede considerarse suficiente para dar

⁵ Para un análisis detallado de la respuesta a la crisis de los países latinoamericanos, ver CEPAL (2010).

continuidad a la expansión en la región en un contexto de débil crecimiento de las economías desarrolladas.

Las restricciones a la continuidad del crecimiento con las bases actuales crecerán, teniendo en cuenta la progresiva valorización de las monedas nacionales de los países de la región, alimentada, por un lado, por el ingreso de recursos impulsados por las exportaciones y por los flujos financieros y, por el otro, por la política estadounidense de desvalorización recurrente de su moneda como mecanismo para ampliar la competitividad de su economía y reactivar la producción interna.

Los efectos de la valorización del tipo de cambio son de dos índoles. Los primeros se relacionan con la pérdida de competitividad de las exportaciones, proceso no pasible de revisión debido a la baja densidad tecnológica y agregación de valor de los productos destinados a los mercados internacionales. La intensidad del proceso ha sido levemente atenuada por el ciclo de precios de las *commodities*, que ha permitido mantener -e incluso aumentar- el valor global de las exportaciones, a través de un aumento de las cantidades. Los otros efectos se relacionan con los mercados internos, que han sido bombardeados con la importación de productos industrializados, principalmente de origen chino, pero también de productos de los países desarrollados. Este doble movimiento tiende a producir una progresiva especialización de las economías de la región, con consecuencias negativas sobre los niveles de empleo y salario, en la medida en que van corroyendo la estructura industrial.

Los países latinoamericanos pueden buscar atenuar la valorización de sus monedas, pero no están en condiciones de revertirla, ya que esto depende del establecimiento de algún acuerdo internacional que busque regular las variaciones espurias del poder de compra de las monedas, especialmente de la moneda de referencia internacional, el dólar estadounidense.

La expansión de las capacidades productivas, tecnológicas y humanas aparece, sin embargo, como una vía importante para atenuar los problemas de valorización de las monedas de la región, una posibilidad potencial que debería ser reforzada con la profundización del proceso de integración regional, en el sentido de transitar de la perspectiva comercial, hoy predominante, a la productiva.

Además, establecer nuevas capacidades debería estar orientado hacia una modificación de la inserción externa de los países, en cuanto buscar calificar, en términos de valor agregado y contenido tecnológico, sus pautas de exportaciones. Ya sean las *commodities* agrícolas o las minerales, necesitan de una mayor agregación de valor, a través de un proceso de industrialización.

Las iniciativas de fortalecimiento de los mercados internos adoptadas por algunos países durante la década pasada constituyeron un paso importante, aunque no suficiente para la expansión de las capacidades anteriormente mencionadas. La adopción de instrumentos distributivos, como las transferencias monetarias y el salario mínimo, y el refuerzo de la política social fueron elementos importantes para poder contener la crisis de 2008 en la región. Sin embargo, se demuestran insuficientes para proteger a las economías del contexto de lenta recuperación internacional o de situaciones de inestabilidad, que continuarán definiendo el proceso durante los próximos años.

En este sentido, sería importante que se establezca una nueva articulación entre las políticas económicas, sociales y sectoriales, de modo de romper con la autonomía de gestión que caracteriza a las primeras y que garantiza la subordinación de las demás. Se torna necesario que, en forma prudente, sean reorientadas las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, estableciendo objetivos que sean coherentes con una estrategia de fortalecimiento de las políticas sociales y sectoriales.

Al tratar esta cuestión, es inevitable mencionar la urgencia de la reestructuración de los sistemas tributarios, con el objetivo de una imposición fiscal más progresiva y justa en los países latinoamericanos. Como muestran estudios de las instituciones de cooperación internacional, los sistemas tributarios de América Latina tienen impactos residuales en términos redistributivos. Los índices de desigualdad de la distribución de la renta corriente, antes y después de tributar son muy parecidos, mostrando que los sistemas nacionales no contribuyen a fortalecer la demanda interna (Dedecca, 2010).

Se puede decir que las inversiones sociales y en infraestructura son fundamentales para remover los obstáculos para un crecimiento sostenible, así como convergentes y complementarias, teniendo ambas incluso un rol importante en la generación de empleo y renta en los mercados nacionales de trabajo.

La modificación de las relaciones entre las políticas mencionadas aparece como necesaria cuando consideramos el proceso de consolidación de las democracias en la región, las cuales tienen asociada su legitimidad con la mejora en las condiciones de vida de las poblaciones más pobres. En este sentido, la pobreza y la desigualdad se encuentran íntimamente relacionados con el empleo, los salarios y la renta. Un nuevo contexto político está en construcción en América Latina, y exige que las demandas sociales tengan un papel central en las políticas públicas y, por lo tanto, que las políticas sociales y sectoriales tengan otro tipo de articulación con las políticas económicas.

Es evidente, entonces, que enfrentar la crisis actual a través de una estrategia de crecimiento sustentable, que se traduzca en un desarrollo social equilibrado, depende de las políticas económicas, sociales y sectoriales que extiendan las capacidades productivas, tecnológicas y humanas, aunque éstas deberán basarse en instrumentos distributivos orientados a la ampliación del mercado interno, de forma de mejorar las oportunidades de empleo, ingresos y protección social de la población más pobre. Es necesario añadir otros instrumentos distributivos al de transferencia monetaria y de salario mínimo.

En cuanto al mercado de trabajo, es imprescindible adoptar políticas específicas.

El largo período de estancamiento de las economías latinoamericanas profundizó los problemas estructurales históricos de los mercados laborales nacionales.

La situación de baja calificación de la mano de obra creció durante las décadas de crisis. Si la recuperación, por un lado, ha permitido generar nuevos empleos y reducir el desempleo y la informalidad en los mercados de trabajo nacionales, por el otro, ha sido insuficiente para mejorar las estructuras ocupacionales en términos de calificación del ingreso. Las ganancias de renta observadas fueron fundamentalmente determinadas por las políticas nacionales de salario mínimo.

Acciones que busquen la calificación e intermediación de la fuerza de trabajo constituyen instrumentos fundamentales para modificar el cuadro de precariedad del mercado de trabajo y para ampliar el capital humano en el proceso productivo. No se debe esperar que estas acciones ocurran espontáneamente, ya que el largo período de estancamiento debilitó los sistemas

nacionales de educación y capacitación profesional existentes. Por lo tanto, es necesario que las políticas sectoriales incluyan estrategias de capacitación e intermediación de la fuerza de trabajo, identificando las futuras necesidades del proceso productivo.

Además, es fundamental que se fortalezca la negociación colectiva, que, más allá de ser un instrumento importante para la evolución favorable de los salarios reales, contribuye al logro de acuerdos nacionales que favorezcan la calificación de las estructuras productivas y ocupacionales de los países de la región.

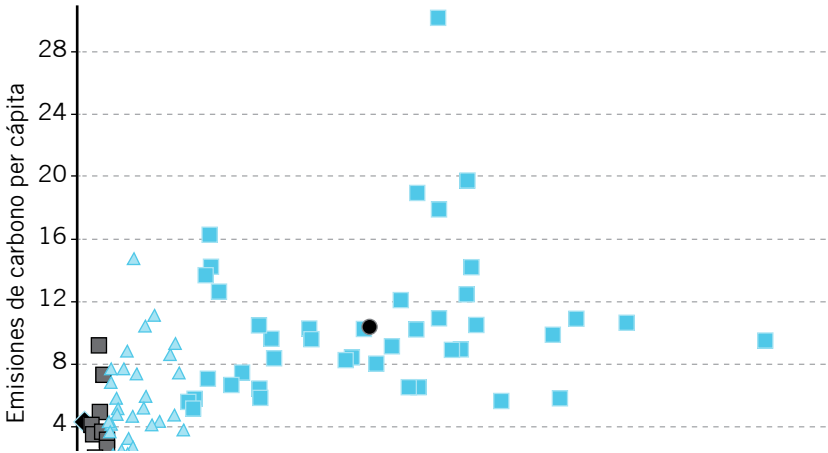
Se puede decir, entonces, que la crisis actual reveló, por un lado, la posibilidad de que los países latinoamericanos encaminen un desarrollo económico con justicia social y, por el otro, que la oportunidad depende de un esfuerzo notable de las políticas públicas nacionales de crear capacidades productivas, tecnológicas y humanas.

Cabe tratar un último aspecto relacionado con la posibilidad de establecer dicha estrategia: la ecuación entre crecimiento, desarrollo y medio ambiente. Es imposible que esta cuestión no sea considerada en las estrategias nacionales de los países latinoamericanos, ya sea para reconocer las oportunidades que ella presenta o para tener claridad sobre las restricciones que acarrea.

En el gráfico 6 presentamos las informaciones sobre renta y emisión de carbono per cápita para un amplio grupo de países, ordenados según la primera variable y segmentados en cuartiles. Es posible percibir que los países desarrollados presentan niveles de emisión próximos o superiores a la media internacional, mientras que los subdesarrollados y en vías de desarrollo se sitúan, en su mayoría, por debajo de la media.

Es incuestionable que un probable crecimiento y desarrollo de América Latina tenga por objetivo elevar la renta per cápita de los países de la región en pos de un mayor bienestar económico y social de sus habitantes. En este sentido, es casi cierto que, aun si no es con una intensidad similar a la vista en los países desarrollados, el crecimiento regional viene acompañado de un aumento per cápita de los niveles nacionales de emisión de carbono.

Gráfico 6. PBI y Emisión de Carbono



PBI per cápita (en miles de dólares)

Se explicita entonces la relación entre reducción de la desigualdad de renta entre países y el tema del cambio climático, por la cual la mitigación de las emisiones de carbono demandarán un cambio en el patrón de consumo de los países desarrollados, de forma tal que permita algún aumento de la renta y de la emisión en los países subdesarrollados y en vías de desarrollo. En este sentido, la sustentabilidad del crecimiento de los países latinoamericanos requerirá de una estrategia de negociación con los países desarrollados de forma tal que reduzcan sus niveles de emisión de carbono, lo que puede demandar inversiones incompatibles con una situación de lenta recuperación y estrategias económicas y tecnológicas en conflicto con los intereses de sus poblaciones, que deberán exigir una expansión de la estructura productiva existente con generación de empleo y el subsecuente incremento de los niveles de consumo.

Algunas observaciones finales

Estas notas tuvieron el objetivo de explicitar, inicialmente, el papel de las instituciones públicas en el enfrentamiento de la crisis actual, ya sea en los países de-

sarrollados o en vías de desarrollo. El accionar de estas instituciones permitió la adopción de respuestas rápidas, que contuvieron una profundización de la crisis en términos de lo observado en la década del treinta.

La existencia de una amplia matriz institucional en los espacios nacionales e internacionales posibilitó una respuesta rápida y articulada, aunque las iniciativas impusieron un aumento explosivo del déficit fiscal en los países centrales, cuya ecuación no fue objeto de tratamiento en el período más agudo de la crisis. La intensidad del déficit fiscal en estos países ha dificultado, como en los años treinta, la toma de medidas que busquen una recuperación más sustentable. Así, pasada la situación de riesgo más exacerbado, se nota una incapacidad de los países desarrollados para establecer políticas en pos de un crecimiento sostenible, restricción que se ha traducido en un proceso de lenta e inestable recuperación de la actividad económica.

Contrariamente a lo esperable, las economías de América Latina, con la excepción de México y Venezuela, tuvieron la capacidad de proteger sus niveles de producción, empleo y renta, gracias al sostenimiento de sus exportaciones, al bajo nivel de endeudamiento externo y a la adopción de medidas de estímulo del consumo interno. Las medidas adoptadas impidieron el hundimiento de las economías en la fase más aguda de la crisis, aunque se mostraron insuficientes para garantizar un crecimiento sustentable, para los próximos años, en un contexto económico internacional adverso.

Es entonces necesario que los países latinoamericanos construyan estrategias que articulen las políticas económicas, sociales y sectoriales, en pos de extender una sinergia entre sus economías. La agenda de políticas debe responder a una diversidad de cuestiones bastante compleja, como hemos indicado en estos apuntes.

Es innegable que los desafíos de esta tarea son enormes, aunque la oportunidad existente para una transformación económica y social con elevación del bienestar y reducción de la desigualdad en la región -tal vez perdida- no sea observada tan pronto en los países latinoamericanos.

En este sentido, es fundamental mapear los temas y las políticas más relevantes para una estrategia de desarrollo con reducción de la desigualdad y que este esfuerzo se acompañe con diálogo y articulación entre los países de la región.

CEPAL. *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo terceiro período de sesiones de la CEPAL*, Brasilia: CEPAL, 2010

Dedecca, C.S. *Equidade Fiscal no Brasil - A estrutura tributária, as transferências públicas e a distribuição de renda*, in *BID, Equidad fiscal Brasil, Chile, Paraguay e Uruguay, Serie de Equidad Fiscal en América Latina del BID*, Washington DC: BID/Eurosocial, 2010

Fittoussi, J.-P.; STIGLITZ, J.E.; PARIS GROUP. *The G20 and recovery and beyond and the agenda for global governance for the twenty-first century*, París: OFCE, 2011

Prebisch R. *El Mercado Común Latinoamericano*, Naciones Unidas E/CN.12/531, Santiago, 1959

Prebisch, Mayobre, Herrera, Santamaría. *Hacia la integración acelerada de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965

Cyril Nouveau

Jefe del departamento mercado de trabajo – DARES

Deseo resaltar que me expreso aquí a título personal. Los elementos que voy a desarrollar no necesariamente reflejan las posturas del Ministerio de Trabajo o de la DARES.

¿En qué sentido nos conduce la crisis reciente a revisar la cuestión del vínculo entre las instituciones del mercado de trabajo por una parte, y del contexto y las políticas macroeconómicas, por la otra?

Evidentemente no tenemos en este momento la distancia necesaria para extraer el conjunto de lecciones sobre la evolución económica de estos últimos años. Podemos, sin embargo, ya en este punto determinar un cierto número de líneas de reflexión e investigación, que son también elementos a tener en cuenta a partir de este momento en la elaboración de nuestras políticas. En esta intervención me gustaría evocar tres:

La **primera línea** no es una idea totalmente nueva, pero la crisis nos lleva a darle una mayor importancia: en el análisis de las instituciones del mercado de trabajo y de sus efectos, hay que otorgarle un mayor peso del que se le ha dado durante los últimos años a las reacciones del mercado de trabajo frente a un

shock macroeconómico y a la forma en que dichas reacciones son atacadas por las instituciones del mercado de trabajo.

Si retomamos brevemente los debates de los últimos veinte años, vemos que:

1. Durante los noventa, los análisis que buscaban explicar el mantenimiento de una tasa de desempleo elevada en numerosos países, especialmente europeos, han puesto el énfasis sobre las instituciones del mercado de trabajo. El discurso dominante, tal como lo refleja el ejemplo de la estrategia de empleo de la OCDE de 1994, era que, para alcanzar el pleno empleo, era necesario reducir la rigidez del mercado de trabajo. Por esto se entendía:

- a.** disminuir la protección del empleo
- b.** evitar una indemnización del desempleo demasiado generosa, tanto en duración como en monto
- c.** evitar un nivel demasiado elevado del salario mínimo
- d.** descentralizar las negociaciones salariales
- e.** desarrollar políticas activas del mercado de trabajo (acompañamiento, formación) para darle fluidez a ese mercado.

2. Los trabajos llevados a cabo a posteriori hicieron evolucionar esas conclusiones: en 2006, poco tiempo antes de la crisis, la OCDE publicó una estrategia revisada para el empleo, en la cual el mensaje era que no existe un solo camino hacia el pleno empleo. Por ejemplo, el pleno empleo es compatible con un nivel elevado de indemnización del desempleo si existe también un fuerte desarrollo del acompañamiento de los solicitantes de empleo y del control de la búsqueda de trabajo.

Para decirlo rápida y simplemente, existen, al menos, dos sistemas de instituciones que pueden conducir al pleno empleo: el modelo anglosajón y el modelo nórdico de flexiguridad. Lo que importa no es tanto tal o cual institución particular sino las interacciones entre ellas y la coherencia del conjunto.

Si no ignorásemos totalmente el hecho de que los diferentes sistemas institucionales podrían tener dinámicas del desempleo diferentes (voy a retomar esto), esos análisis fueron hechos principalmente en un contexto de crecimiento estable: la cuestión era el efecto, en un contexto, de instituciones del mercado de

trabajo (consideradas en su conjunto) sobre el índice estructural de desempleo. La crisis nos recuerda que no siempre estamos en un contexto de crecimiento estable y que los sistemas institucionales, que dan resultados comparables sobre el desempleo y el empleo en un período de crecimiento estable, pueden tener dinámicas muy diferentes cuando se enfrentan a *shocks* idénticos.

Hemos observado, en efecto, como Stefano Scarpetta subrayó, una gran diversidad de mercados de trabajo durante la crisis. Por ejemplo:

- el empleo ha reaccionado fuerte y rápidamente en los Estados Unidos y España;
- por el contrario, la reacción ha sido débil, en vistas de la baja en la actividad, en Alemania, Italia y Japón. En esos países, el ajuste se produjo en gran medida por una reducción de la duración del trabajo en Alemania (y en menor medida en Italia), y por un ajuste de los salarios por hora en Japón.

Una parte de esas diferencias se explica por las diferencias en el shock inicial: en particular, los Estados Unidos y España fueron golpeados por una fuerte crisis inmobiliaria, que acarreó la necesidad de una reubicación sectorial de la mano de obra. Ese no es el caso (o no lo es en las mismas proporciones) en los otros países.

Sin embargo, las diferencias de las instituciones del mercado de trabajo han tenido su rol: como lo recuerda Henri Sterdyniak, la protección limitada al empleo en los Estados Unidos y la importancia de la parte del empleo en contratos cortos (con duración predeterminada) en España, han hecho posible la fuerte reacción contra la baja del empleo. En Alemania, la negociación previa a la crisis de acuerdos que permitieron una variación de la duración del trabajo, y la movilización importante del dispositivo de desempleo parcial durante la crisis (que encontramos también, aunque en menor nivel, en otros países), explican en gran parte el recurso de la flexibilidad interna y la tibia reacción del empleo.

Seamos precisos, la idea de interacciones entre los shocks macroeconómicos y las instituciones del mercado de trabajo no es una novedad: esta idea subyacía ya en el concepto de histéresis, forjado en los ochenta, para explicar que un mismo shock macroeconómico puede adoptar dinámicas de mediano plazo muy diferentes en los Estados Unidos y Europa. Según esta tesis, si la suba inicial del desempleo, causada por la ralentización del crecimiento de la productividad (y secundariamente por los shocks petroleros) ha sido comparable en los dos con-

tinentes, se ha revelado duradera en Europa (contrario a lo que observamos en Estados Unidos), sobre todo porque notablemente las instituciones del mercado de trabajo engendran esa histéresis (favoreciendo el desempleo de larga duración, o excluyendo a los outsiders de la negociación salarial).

En los noventa, por la persistencia de un desempleo elevado en varios países europeos (pero también las diferentes trayectorias seguidas por los países europeos), se puso un mayor acento en dichas instituciones, en detrimento de las interacciones de éstas con la coyuntura macroeconómica. Tal vez sea conveniente reinvertir en dicho campo de estudios.

Será especialmente importante monitorear las dinámicas de mediano plazo. Tres aspectos ameritan una especial atención:

1. En los países donde la reacción del empleo ha sido relativamente baja frente a la disminución de la actividad (es el caso en varios), ¿debemos esperar un ajuste tardío (con un crecimiento pobre en generación de empleos) o estamos frente a un shock negativo y duradero sobre la productividad?
2. En los Estados Unidos, donde la reacción del empleo ha sido fuerte en el corto plazo, ¿será de corta duración? Aparentemente, éste habría sido el pronóstico de numerosos economistas hace algunos años: la histéresis era débil en los Estados Unidos. Ahora bien, vimos aparecer nuevas preguntas sobre este punto, ligadas al hecho de que la tasa de retorno al empleo de los desempleados se encuentra en un nivel históricamente bajo (puesto que los flujos del mercado de trabajo parecen haber descendido tendencialmente en el transcurso de los últimos años).
3. La tercera pregunta es sobre la inquietud que concierne a los jóvenes, quienes se vieron especialmente afectados por esta crisis. Ahora bien, numerosos estudios han mostrado, como lo recuerda Stefano Scarpetta, que entrar en el mercado de trabajo durante un período coyunturalmente degradado tendría efectos negativos duraderos sobre sus carreras posteriores.

La **segunda lección** de la crisis es que esas interacciones entre las instituciones del mercado de trabajo y la coyuntura macroeconómica no deben ser solamente analizadas por los efectos de shocks macroeconómicos exógenos sobre los mercados laborales: las instituciones del mercado de trabajo pueden, igualmente, generar estabilidad económica en mayor o menor grado.

Esto es verdad, ante todo, a través de los estabilizadores automáticos, lo que es un poco una extensión del punto precedente: un shock macroeconómico exógeno puede verse amplificado o amortizado por efectos keynesianos, si las ganancias de los trabajadores están más o menos aseguradas contra las fluctuaciones de la actividad.

Un corolario importante de esta constatación es que las políticas macroeconómicas óptimas dependen de las instituciones del mercado de trabajo: cuando dichas instituciones proporcionan un bajo nivel de seguro de la renta de los trabajadores, es responsabilidad de la política macroeconómica (monetaria, presupuestaria) proveer este seguro, siendo más activa. Es una de las razones por las cuales, en 2008 y 2009, la parte discrecional de los planes de recuperación pudo variar mucho de un país a otro, como lo indica Alicia Bárcena.

Recíprocamente, si, por cualesquiera razones, existiesen límites a las posibilidades de estabilización por medio de políticas macroeconómicas discrecionales (por ejemplo, si la política monetaria tuviese otros objetivos que la estabilización interna), es importante tener un alto grado de seguro, provisto por las instituciones del mercado de trabajo y la protección social.

Más allá de los estabilizadores automáticos, la crisis ha hecho surgir otras líneas de cuestionamientos sobre el carácter potencialmente desestabilizante del funcionamiento del mercado de trabajo. No hay consenso sobre estos elementos, pero podemos, sin embargo, mencionar como ejemplos:

a-las incitaciones nefastas generadas por ciertos mecanismos de remuneración (hemos subrayado con énfasis el fenómeno en el sector de finanzas);

b-y, fundamentalmente, los efectos de las inequidades. Ciertos economistas (especialmente Raghuram Rajan), han elaborado la hipótesis según la cual el alza de las inequidades había tenido un rol importante en la crisis de 2007-2008.

La crisis comenzó en un segmento del mercado de préstamos inmobiliarios (las subprimas). Ahora bien, puede ser que la demanda social de crédito, que condujo a desarrollar esos préstamos riesgosos, haya estado ligada a la fuerte alza de las inequidades que varios países han experimentado a lo largo de las últimas décadas (especialmente los Estados Unidos).

Este alza de las desigualdades, ampliamente estudiada y documentada, está tal vez parcialmente ligada a la forma de innovaciones tecnológicas; sin embargo, el funcionamiento del mercado de trabajo, y ciertamente la baja tasa de sindicalización, han igualmente contribuido a esta evolución.

Si ampliamos un poco nuestra perspectiva, parte importante del crédito en varios países desarrollados (en el primer lugar los Estados Unidos) ha sido financiada en parte por un exceso de ahorro en muchos países emergentes (especialmente China). Incluso allí, las instituciones del mercado de trabajo, y ciertamente el débil desarrollo de la protección social, han podido contribuir a generar un fuerte nivel de ahorro.

En total, incluso si se trata en este caso de líneas de investigación, parece que las instituciones del mercado de trabajo no afectan solamente a la forma en que la economía reacciona a shocks macroeconómicos exógenos; éstas pueden también generar desequilibrios e inestabilidad macroeconómica.

La tercera lección de la crisis sobre esta cuestión de las interacciones entre la coyuntura macroeconómica y las instituciones del mercado de trabajo es que los dispositivos de políticas de empleo deben poder evolucionar con la coyuntura: puede ser óptimo, por ejemplo, en período de recesión, extender los dispositivos de desempleo parcial, extender la duración del seguro de desempleo, o desarrollar acciones de formación (para las cuales el costo de oportunidad es menor en un período de baja actividad).

Para hacer dichos ajustes, la calidad del diálogo social es una ventaja importante. Este punto ha sido planteado por varios intervinientes el día de hoy, especialmente Eduardo Brenta, Elizabeth Tinoco o nuevamente Stefano Scarpetta.

Otra vez, no se trata de una idea totalmente nueva: desde fines de la década del setenta, el bajo nivel de desempleo en Suecia se ha atribuido a la calidad del mecanismo de negociación salarial centralizado, que permite un rápido ajuste frente a los shocks macroeconómicos de mediados de esta década.

Me permitirán desarrollar el ejemplo de Francia sobre esta cuestión. Esto podría parecer paradójico, siendo que Francia no tiene la reputación de ser un país ejemplar en la materia:

- a.** el índice de sindicalización allí es el más bajo permitido por la OCDE (alrededor de 8%), incluso si la mayor parte de los salarios están cubiertos por acuerdos colectivos;
- b.** Olivier Blanchard y Thomas Philippon han propuesto varios indicadores de calidad de las relaciones sociales, en vista de los cuales Francia está frecuentemente mal clasificada.

Asociada a los resultados de Blanchard y Philippon, esa observación justamente muestra que la calidad de las relaciones sociales tiene un impacto importante sobre el índice de desempleo, la que ha conducido a un cierto número de reformas a lo largo de los años 2000, con vistas a mejorar el diálogo social. Para citar dos de ellas, la Ley de Modernización del Diálogo Social en 2007 remite a la negociación previa entre los actores sociales todo proyecto de reforma del mercado laboral; y las reglas de representatividad sindical han sido revisadas en 2008.

Llevará un tiempo para que estas reformas produzcan sus efectos: no se sale rápidamente de la *Sociedad de desconfianza*, para retomar el título del opúsculo de Yann Algan y Pierre Cahuc.

Pero de hecho, muchos de los ajustes realizados durante la crisis han resultado, en Francia, en acuerdos entre los actores sociales. Estos han implementado, por ejemplo, un nuevo dispositivo de desempleo parcial, y han desarrollado un acompañamiento reforzado para los despedidos.

Para concluir, ciertos modelos de economía pura conducen a recomendar la separación de los objetivos, y a atribuirle un instrumento a cada uno de ellos:

- a.** para la asignación óptima de los recursos, dejar que el mercado fije los precios (comprendiendo los salarios), con excepción de las intervenciones ligadas a los fracasos de los mercados, como las externalidades;
- b.** Para la redistribución y la lucha contra las desigualdades, implementar un sistema tributario que interfiera lo menos posible en el funcionamiento de los mercados;
- c.** Para la estabilización de la actividad, utilizar la política monetaria y la política presupuestaria.

Este modelo puro debe continuar regulando nuestra reflexión, pero la crisis nos recuerda que dicha separación, en la práctica, no es sostenible indefinidamente:

existen situaciones donde la política macroeconómica no tiene los medios para restablecer el equilibrio (como en una situación de trampa de la liquidez, cuando la política monetaria pierde su eficacia, o cuando las reducciones presupuestarias limitan las posibilidades de recuperación por medio del gasto público); los instrumentos de redistribución generales no son ilimitados. Las instituciones del mercado de trabajo deben, entonces, ser igualmente analizadas en vistas de estos objetivos secundarios para ellas, y no únicamente en vistas de la sola asignación óptima del trabajo.

DOCUMENTOS



Declaración del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina y la Presidencia Francesa del G-20

Como presidentes del seminario que, por iniciativa conjunta, reunió en Buenos Aires a ministros de Trabajo y Empleo de América Latina, a representantes de los países del G20 y a expertos internacionales, queremos presentar el siguiente testimonio como contribución a los ministros de Trabajo y Empleo del G20 que se reunirán en París los días 26 y 27 de septiembre.

El seminario permitió construir un consenso sobre la importancia de colocar al empleo y la reducción de la pobreza como objetivos prioritarios de las estrategias de crecimiento.

La necesidad de sostener políticas activas que procuren la creación de empleos de calidad fue destacada, así como también la importancia de dejar de considerar estas medidas como un gasto presupuestario para pensarlas como una inversión en estabilidad económica y social. Del mismo modo, se deben incentivar las inversiones en la educación permanente a lo largo de la vida para superar los desafíos de un crecimiento sostenible y equilibrado.

Desde esta perspectiva, fue respaldado el objetivo del pleno empleo, expresado en el contexto de la Presidencia Francesa del G20, junto con las iniciativas para incluir de forma permanente el tema del empleo en la agenda de la gobernanza mundial.

En este sentido, muchos de los representantes y ministros de los países asistentes han manifestado que la creación de un Working Group sobre empleo, en términos convenientes y flexibles, podría ser una herramienta útil para dar un marco estable a los intercambios gubernamentales que tienen lugar dentro del G20 y apoyar los esfuerzos realizados por las políticas nacionales en vistas a la creación de empleo, especialmente para los jóvenes y los grupos vulnerables.

Se hizo hincapié, asimismo, en la importancia de la coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional. Al respecto, los participantes expresaron la necesidad de una mejor coordinación nacional entre las políticas económicas, comerciales, fiscales y de empleo para lograr un crecimiento fuerte, con una alta tasa de creación de puestos de trabajo y una mejora en la calidad de vida. En el nivel internacional, esta coherencia debe encarnarse en una mejor coordinación entre los organismos internacionales para lograr una mejor cooperación entre ellos y entre las políticas que implementan o sugieren a los países.

Durante el seminario, también se verificó que los países con instituciones sólidas del mercado laboral estuvieron en una mejor posición para hacer frente a las consecuencias de la crisis. Estas instituciones, como el diálogo social y la negociación colectiva, los servicios de empleo, o el salario mínimo, adaptadas a las circunstancias nacionales, son factores que contribuyen a mitigar los efectos negativos de las crisis internacionales y permiten una recuperación más rápida. Es por ello que se debe fomentar su fortalecimiento y mejoramiento, de acuerdo a la necesidad de cada país, para que puedan cumplir con esas funciones con mayor eficacia.

Finalmente, se puso de manifiesto que es esencial que todos los gobiernos y los organismos internacionales realicen un esfuerzo adicional para que el actual crecimiento económico se traduzca en una mejor integración social y una mayor igualdad, con el fin de avanzar hacia una nueva era de justicia social, tal y como fue señalado por el director general de la OIT en su informe a la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2011.

Conclusiones de los ministros de Trabajo y de Empleo del G20 París, 26-27 septiembre 2011

1. El mundo se enfrenta a tiempos difíciles, con riesgo de nuevas crisis y serias consecuencias para los mercados de trabajo. Tenemos la firme convicción de que el empleo debe ser nuestra principal prioridad. Estamos determinados a redoblar, con urgencia, nuestros esfuerzos para promover la creación de empleos decentes y dar apoyo a los trabajadores, y sus familias, afectados por el desempleo y la precariedad laboral. De hecho, mientras que en algunos países los mercados de trabajo han manifestado una evolución positiva, en muchos países del G20 el ritmo de crecimiento durante la recuperación de la crisis financiera no ha sido suficiente para reducir significativamente los altos niveles de desempleo y subempleo acumulados durante la recesión. Más preocupante aún, los datos recientes indican que el crecimiento está fallando en muchas economías avanzadas del G20 y que ha habido una cierta desaceleración en el rápido crecimiento de las economías emergentes.

2. En su reunión de Pittsburgh, en septiembre de 2009, nuestros jefes de Estado y de Gobierno adoptaron un marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, que situó al empleo de calidad en el corazón de la recuperación. Aquí, en París, reafirmamos totalmente nuestras recomendaciones de Washington, y las declaraciones de nuestros Jefes de Estado y Gobierno en la Cumbre de Pittsburgh (septiembre 2009), Toronto (junio de 2010) y Seúl (noviembre de 2010). Reconociendo que el Trabajo Decente debe estar en el corazón de un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, afirmamos nuestro compromiso a prestar una renovada atención sobre las políticas que permitan mejorar la creación y la calidad de los empleos, fortaleciendo al mismo tiempo los sistemas de protección social, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y promoviendo una coherencia más intensa de las políticas económicas y sociales.

3. También hacemos hincapié en el rol esencial del diálogo social en el abordaje de estos desafíos a través de la consulta con los interlocutores sociales, con los cuales nos reunimos justo antes de nuestro encuentro. Compartimos la sensación de urgencia que expresaron con respecto a la situación de la economía mundial y sus implicaciones sociales, especialmente en lo que respecta al desempleo de largo plazo y el desempleo juvenil. Por lo tanto,

invitamos a los representantes de los trabajadores y de empleadores a contribuir en estos temas, hacer propuestas y, en su caso, coordinar sus esfuerzos. Tomamos nota de que los trabajadores y empleadores se reunirán en el Labour 20 (L20) y el Business 20 (B20) que se llevará a cabo junto con la Cumbre del G20 en Cannes.

Para alcanzar estos objetivos, sometemos a consideración de nuestros jefes de Estado y de Gobierno las siguientes recomendaciones sobre políticas generales.

I. Mejorar las políticas activas de empleo, sobre todo para las generaciones jóvenes y otros grupos más vulnerables

4. El empleo es nuestra prioridad principal. El conjunto de nuestros países se ve confrontado a este mismo problema, aún cuando los contextos económico, social y demográfico son muy desiguales. Los mercados de trabajo están expuestos a los ajustes cada vez más frecuentes de la economía, dando lugar a altas tasas de destrucción y creación de empleo.

5. En particular, fueron los jóvenes y otros grupos vulnerables los más afectados por los despidos y la baja creación de empleo. Determinados países sufrieron un aumento del desempleo de larga duración y del empleo informal. Compartimos una preocupación común de facilitar la transición entre las fases de la educación, el aprendizaje o la formación a lo largo de la vida y un Trabajo Decente. Como quedó reflejado en la Estrategia de Formación del G20, sometida a la aprobación de nuestros jefes de Estado y de Gobierno en Toronto (junio de 2010), asegurar la transición entre la fase de aprendizaje y el mundo del trabajo continúa siendo una prioridad. Asimismo, tomamos nota de la reunión de expertos de alto nivel sobre empleo, celebrada el 7 de abril de 2011 en París, y agradecemos al Gobierno de Argentina por haber acogido, en Buenos Aires, el 12 de julio 2011, un Seminario sobre trabajo, empleo y políticas macroeconómicas.

6. Nos comprometemos a promover políticas e instituciones para fortalecer el componente de empleo del crecimiento económico y crear los empleos de calidad que nuestros ciudadanos necesitan. Además, es necesario estudiar más a fondo las interacciones entre el crecimiento económico, el empleo y la protección social.

7. Nuestro objetivo de lograr empleo productivo y Trabajo Decente para todos, en condiciones de crecimiento económico fuerte, sostenible y equilibrado, solamente puede ser logrado mediante la combinación de políticas macro y micro económicas. Las reformas estructurales deben estar vinculadas a políticas activas del mercado de trabajo y a instituciones laborales eficaces que inciten a incrementar el empleo formal y de calidad. Los gobiernos tienen un importante rol que jugar aquí, garantizando una combinación adecuada de incentivos, apoyo y desarrollo de las competencias, en particular para los grupos vulnerables y los desempleados de larga duración. También es importante establecer alianzas más firmes y complementarias entre gobiernos, empleadores, trabajadores, prestadores de servicios educativos e individuos para ayudar a las economías a responder y adaptarse eficazmente a las nuevas competencias necesarias.

De esta forma, acordamos las siguientes recomendaciones:

8. Fortalecer al empleo como una prioridad de la política económica

Convocamos a nuestros jefes de Estado y de Gobierno a reafirmar que el empleo constituye un objetivo clave de la política económica y del marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado; en base a ello, les solicitamos facilitar el diálogo y la cooperación extendida entre los diferentes ministros competentes.

9. Preparar a los jóvenes para encontrar puestos de Trabajo Decente

Estamos de acuerdo en que los sistemas de formación en alternancia o de aprendizaje, combinando enseñanza y empresa, son especialmente eficaces. Estamos comprometidos con la promoción de sistemas de aprendizaje, formación profesional y capacitación en el lugar de trabajo y, para ello, fomentamos la cooperación público-privada.

- Concordamos en continuar intercambiando conocimientos y experiencias, a la vez que desarrollamos iniciativas complementarias, incluyendo las cooperaciones Sur-Sur y triangulares. En particular, nos comprometemos a reforzar los intercambios de estrategias y mecanismos de coordinación institucional exitosos para facilitar la transición entre la educación, la formación y el empleo.

- Para alcanzar estos objetivos, recomendamos la constitución de un Task Force intergubernamental sobre empleo, compuesto de los representantes del G20, con la participación de las organizaciones internacionales pertinentes y en consulta con los actores sociales cuando sea necesario. Este Task Force proveerá de aportes a la Reunión Ministerial de Empleo y Trabajo del G20 que se celebrará, bajo la presidencia de México, en 2012. Sus mandatos y objetivos se encuentran en el Anexo.

10. Políticas del mercado de trabajo para mejorar la inclusión social y el acceso al empleo

Teniendo en cuenta las lecciones extraídas de la crisis, recomendamos una mayor coherencia de nuestras políticas del mercado laboral con las otras políticas públicas para sostener un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado que beneficie más a nuestros ciudadanos. Recomendamos, particularmente, que se combinen los seguros de desempleo donde estén implementados, y los dispositivos similares de protección social con medidas tendientes a la vuelta al trabajo, tan pronto como sea posible. Estamos de acuerdo en continuar con nuestro intercambio de información sobre los mecanismos y las prácticas existentes para promover el acercamiento entre la oferta y la demanda de trabajo. También apoyamos el fomento del intercambio de experiencias sobre enfoques innovadores adoptados por nuestro país, especialmente en materia de movilidad laboral.

Estamos determinados a fortalecer las políticas de apoyo a los esfuerzos de las pequeñas y medianas empresas, en especial para formalizar los empleos y mejorar las condiciones de trabajo. También hacemos hincapié en la importancia del desarrollo empresarial, incluido el espíritu empresarial de las mujeres.

11. Políticas de empleo mejoradas por aportes de las organizaciones internacionales pertinentes

Solicitamos a la OIT y la OCDE, en su caso, con la participación de otras organizaciones internacionales pertinentes, como el FMI:

- Profundizar el análisis de las perspectivas a mediano plazo de los niveles mundiales de empleo y evaluar las consecuencias de las respuestas políticas.

Contribuir a una mejor comprensión de la interacción entre creación de empleo, crecimiento económico y protección social.

- Ayudar a los países que lo soliciten a identificar, de forma más clara, los grupos más vulnerables, las dificultades que encuentran y los medios que habría que poner en marcha para su más rápido acceso a puestos de trabajo de calidad.
- Establecer una plataforma para el intercambio de conocimiento sobre la promoción del desarrollo de competencias de acuerdo con la Estrategia de Formación del G20.

II. Reforzar la protección social a través de la implementación de Pisos de Protección Social adaptados a cada país

12. Invertir en Pisos de Protección Social es invertir en justicia social, estabilidad, desarrollo de la economía y en el mercado laboral. Los beneficios de la protección social -seguridad social y protección del trabajo- son ampliamente reconocidos. Mejora el bienestar y la salud de la población, mientras fortalece la cohesión social. Los sistemas eficaces de protección social contribuyen a reforzar la resistencia a los sobresaltos de la economía, amortiguan el impacto de las crisis y promueven un reequilibrio del crecimiento a largo plazo. Consideramos que los sistemas de protección social han jugado un importante rol de estabilizadores automáticos en tiempos de crisis y catástrofes naturales. Relacionar la protección social y el empleo mediante políticas activas del mercado de trabajo es determinante para favorecer un crecimiento inclusivo.

13. En este sentido, recibimos con satisfacción las conclusiones sobre protección social adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo el 17 de junio de 2011 y tomamos nota de las recomendaciones del Grupo Consultivo, presidido por Michelle Bachelet, sobre el Piso de Protección Social. También celebramos la labor desarrollada en el cuadro del Grupo de Trabajo de Desarrollo del G20. Tomamos nota de la Declaración de Brasilia del 10 de mayo de 2011 sobre el Piso de Protección Social. También reconocemos la importancia de tener en cuenta la Convención 102 de la OIT (Seguridad Social, norma mínima).

14. El concepto de Piso de Protección Social designa una estrategia para extender la seguridad social, incluyendo un conjunto de garantías sociales básicas para todos y la progresiva implementación de normas más elevadas. Es respon-

sabilidad de cada Estado decidir soberanamente la naturaleza de su Piso Nacional de Protección Social y el ritmo de su ejecución o refuerzo, de acuerdo con sus prioridades nacionales y, en general, sus estrategias económicas, sociales y de empleo. Resulta particularmente importante encontrar los recursos necesarios para poner en práctica los Pisos de Protección Social en los países en desarrollo.

De esta forma, acordamos las siguientes recomendaciones:

15. Desarrollar los Pisos de Protección Social definidos a nivel nacional, en vistas de un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado y en favor de la cohesión social

Conscientes de la importancia de contar con una protección social adecuada para el desarrollo económico y social de nuestras sociedades y nuestras economías, recomendamos trabajar en la ampliación y mejora de nuestros sistemas y hacerlos financieramente más sólidos, eficientes y sostenibles.

Nos comprometemos a avanzar progresivamente en la implementación de Pisos Nacionales de Protección Social, que incluyan particularmente el acceso a la salud, una garantía de ingreso para las personas mayores y los discapacitados, la concesión de prestaciones por hijo a cargo y seguridad de ingresos para los desempleados y los trabajadores pobres que prevean, según las necesidades y el nivel de desarrollo de cada país, programas públicos de ayuda para el retorno al trabajo. Subrayamos también la importancia de poder disponer de las capacidades administrativas apropiadas y de recursos humanos adaptados a estos fines. Debemos esforzarnos por extender la protección social a toda la población, especialmente a los grupos vulnerables.

16. Alentar a las organizaciones internacionales a coordinar mejor sus acciones para ayudar a los Estados a desarrollar Pisos de Protección Social nacionalmente definidos

El concepto de Piso de Protección Social debe estar más integrado dentro de las prioridades de las organizaciones internacionales. Con este fin, recomendamos que todas las organizaciones internacionales y regionales refuercen su coordinación y la coherencia de sus políticas en torno a los Pisos de Pro-

tección Social, y movilicen de forma coordinada su experiencia y recursos para apoyar las iniciativas nacionales.

En el marco de la cooperación internacional, recomendamos que las organizaciones internacionales pertinentes apoyen, llegado el caso, a los países en el desarrollo de sus propios indicadores, adaptados en función de los diferentes niveles de desarrollo económico, para seguir el progreso alcanzando en la implementación de los Pisos de Protección Social.

Convocamos a incrementar la cooperación y el intercambio de conocimientos Norte-Sur, Sur-Sur, triangular y multilateral, así como a fortalecer las capacidades en materia de protección social. Recomendamos continuar el intercambio y análisis de la interrelación entre la protección social y empleo, incluyendo lo que respecta a su financiación, de forma tal que se incrementen las oportunidades de empleo, la competitividad de las empresas y la sostenibilidad de los sistemas de protección social.

17. Financiar, de forma eficaz, la implementación de Pisos de Protección Social nacionalmente definidos

Recomendamos la movilización de todas las fuentes de financiación adecuadas para establecer los Pisos de Protección Social en cada país. También invitamos a contribuir a donantes privados y organizaciones no gubernamentales.

Recomendamos que la comunidad internacional proponga nuevas vías para complementar los mecanismos internacionales de solidaridad en vistas a la implementación de bases de protección social en todo el mundo.

Recomendamos que la OIT y el FMI, en colaboración con otras instituciones internacionales, refuercen su cooperación para ayudar, en la medida de las necesidades de los gobiernos, a definir políticas fiscales necesarias para el establecimiento gradual de Pisos de Protección Social, en función de las necesidades y circunstancias nacionales.

III. Promover la aplicación efectiva de los derechos sociales y laborales

18. En Pittsburgh, nuestros jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a “aplicar políticas coherentes con las prácticas y los derechos fundamentales

de la OIT". Sin embargo, aún queda mucho por hacer para lograr la aplicación efectiva, en una escala universal, de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo. Nos comprometemos a redoblar los esfuerzos para fomentar su aplicación efectiva, en colaboración con la OIT, y subrayamos el rol fundamental de los interlocutores sociales sobre este tema.

19. Como se indica en el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la OIT en 2009, reconocemos el rol y la importancia de las normas internacionales del trabajo, cuya aplicación debería ser facilitada y apoyado por el diálogo social. Recordamos también la importancia que recae en la promoción del Trabajo Decente para todos y en el aumento del empleo de calidad, incluyendo medidas para garantizar la salud y la seguridad en el trabajo, así como las relaciones de trabajo basadas en un diálogo social efectivo.

20. Hacemos hincapié en el interés de las experiencias desarrolladas sobre el terreno, incluyendo la combinación, por un lado, del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las legislaciones nacionales con, por otro lado, la mejora del bienestar de los trabajadores y la mejora de la productividad en el trabajo.

De esta forma, acordamos las siguientes recomendaciones:

21. Garantizar el respeto de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo

Recomendamos a nuestros jefes de Estado y Gobierno asegurar el pleno respeto de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, según lo establecido por la Declaración de la OIT de 1998.

En la implementación de nuestras políticas nacionales para promover el desarrollo y el crecimiento, tenemos la intención de promover el empleo decente, de conformidad con los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT.

Recibimos con agrado la acción de la OIT y la alentamos a seguir promoviendo la ratificación y aplicación de los ocho convenios fundamentales, y a continuar sus esfuerzos destinados a apoyar y asegurar la supervisión sobre la aplicación de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo por parte de todos sus miembros.

22. Promover las Normas Internacionales del Trabajo

Reafirmamos la importancia de disponer de capacidades nacionales eficaces para asegurar el respeto de las Normas Internacionales del Trabajo y destacamos el papel esencial de un sistema eficaz de administración e inspección del trabajo con este fin.

Recomendamos que, cuando así lo acuerden, los países se ayuden mutuamente en el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de asegurar un mayor respeto de los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y de las legislaciones nacionales del trabajo, por medio del intercambio de asistencia técnica y la reproducción de estrategias exitosas para incrementar el bienestar de los trabajadores, a la vez que se mejora la productividad y la creación de empleo.

IV. Reforzar la coherencia de las políticas económica y social

23. El refuerzo de la coherencia entre políticas es esencial para tomar en cuenta la dimensión social de la globalización. En particular, constituye un elemento clave en la consecución de nuestros objetivos en términos de empleo, protección social y derechos laborales.

24. También remarcamos la importancia de una mayor coordinación dentro de cada Estado, en particular para garantizar una mayor coherencia entre los objetivos económicos y sociales en el seno de las organizaciones internacionales.

25. Apoyamos las prácticas de colaboración sobre el terreno ya existentes entre las organizaciones internacionales, y las animamos a ir más allá mediante el fortalecimiento de la coherencia de sus políticas.

De esta forma, acordamos las siguientes recomendaciones:

26. Aplicar en su totalidad la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa del 2008

Recomendamos a nuestros jefes de Estado y de Gobierno poner de manifiesto su compromiso con la plena aplicación de la Declaración de la OIT de 2008, que sentó las bases para una mayor coherencia entre la OIT y otras instituciones

internacionales, y que afirma que no se puede extraer legítimamente ninguna ventaja comparativa de la violación de los derechos fundamentales y que las normas de trabajo no pueden servir a objetivos proteccionistas.

27. Reforzar la coherencia entre nuestras políticas

Recomendamos a nuestros Jefes de Estado y de Gobierno seguir examinando las cuestiones relacionadas con el trabajo y el empleo de forma conjunta con los temas económicos, monetarios y financieros, con el objetivo de mejorar la coordinación y la coherencia de nuestras políticas económicas y sociales y de reforzar la dimensión social de la globalización. Con este fin, nos complace la contribución de la OIT al marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado.

También nos comprometemos a reforzar nuestra coherencia interna y la cooperación intergubernamental.

28. Reforzar la coordinación entre organizaciones internacionales

Recomendamos a nuestros jefes de Estado y de Gobierno apoyar el fortalecimiento de la coherencia entre las organizaciones internacionales correspondientes, sobre todo en lo relativo a las consultas sobre los asuntos de competencia mutua y mediante una mayor coordinación de las actividades de investigación, análisis y la cooperación en el terreno. Sin perjuicio de la competencia de sus órganos directivos en la materia, estas sugerencias podrían tomar la forma de acuerdos de cooperación u otros acuerdos y prácticas institucionales.

Recomendamos que las organizaciones multilaterales que tengan un mandato en materia social y de empleo sean consultadas, cuando sea necesario, para evaluar el impacto social de las políticas económicas y financieras recomendadas por otras organizaciones internacionales.

29. Nos hemos puesto de acuerdo en realizar nuestra próxima reunión en 2012, bajo la presidencia de México. Por ello nos felicitamos y agradecemos a México.

ANEXO

Task Force del G20 sobre Empleo

El Task Force intergubernamental constituirá el espacio donde se podrán intercambiar experiencias recíprocas, mejores prácticas y respuestas políticas a los desafíos que enfrentan los países del G20 en materia de empleo.

El Task Force tendrá el siguiente mandato:

El Task Force intergubernamental aportará, en particular, una contribución concreta a los debates que tendrán lugar durante la Reunión de Trabajo y Empleo del G20 que se realizará bajo la Presidencia de México en 2012.

El primer tema que será tratado será el empleo para los jóvenes.

El Task Force reportará a los ministerios de Trabajo y Empleo.

El Task Force estará compuesto por representantes de los gobiernos del G20. El mismo podrá, sin embargo, consultar a las organizaciones internacionales pertinentes, en particular la OIT y la OCDE, como así también a los actores sociales en caso de necesidad y según el procedimiento a convenir por sus miembros.

El Task Force será presidido por una co-presidencia, la presidencia en ejercicio del G20 y la presidencia siguiente del G20.

El Task Force será establecido sobre una base experimental por un año, sin tácita renovación; será competencia de los ministros de Trabajo y Empleo del G20 la decisión sobre su continuidad. En este caso, la reunión ministerial de Trabajo y Empleo será el espacio para evaluar la pertinencia del Task Force y decidir su misión para el período siguiente.

Se terminó de imprimir en Talleres Trama S.A.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, diciembre de 2011

