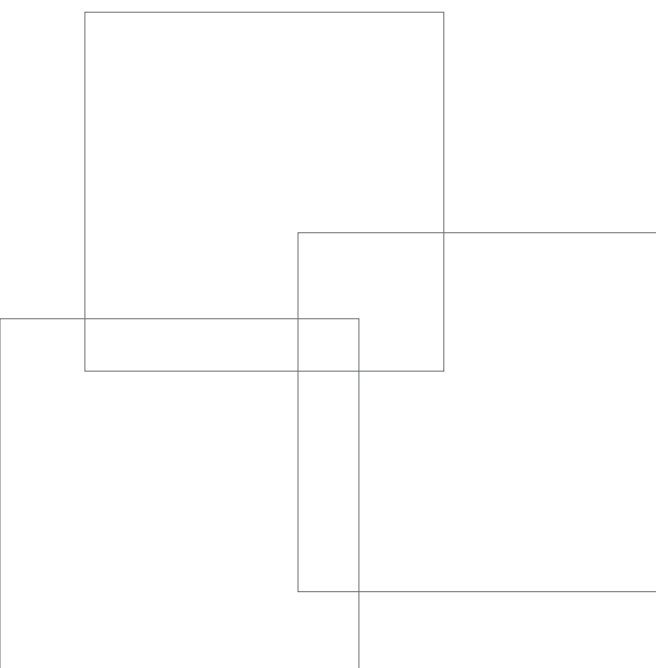




Oficina
internacional
del Trabajo
Ginebra



5

Políticas Nacionales De Empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores

¿Qué efecto tienen
sobre el empleo las políticas
macroeconómicas y sectoriales?

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015

Primera edición 2015

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.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Políticas nacionales de empleo: Una guía para las organizaciones de trabajadores

Organización Internacional del Trabajo. – Ginebra: OIT, 2015

ISBN: 978-92-2-329343-7 (print)

ISBN: 978-92-2-329344-4 web pdf

Organización Internacional del Trabajo

Políticas de empleo / rol de los sindicatos / promoción del empleo / plan de acción / fuerza de trabajo / economía informal / mercado de trabajo

13.01.3

Publicado también en inglés: *National employment policies: A guide for workers' organizations* (ISBN 978-92-2-129343-9 (print) / 978-92-2-129344-6 (web pdf)), Ginebra, 2015, en árabe (ISBN 978-92-2-629343-4 (print) / 978-92-2-629344-1 (web pdf)), Ginebra, 2015, y en ruso: *Национальная политика в сфере занятости: Руководство для представительных организаций работников* (ISBN 978-92-2-429343-6 (print) / 978-92-2-429344-3 (web pdf)), Moscú, 2015.

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 y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.
Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, y distribución.
PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera durable y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.
Code: CMD - STA

Breve resumen

En el ámbito de la economía, el objetivo de las políticas gubernamentales es «aceitar las bisagras» de la actividad económica, mientras que al mismo tiempo debe asegurarse que la actividad resulte tanto en mejoras en los niveles de productividad como en la calidad del empleo. La elección de las políticas gubernamentales se ve influenciada por la teoría y el análisis. En esta parte de la guía nos centramos en la macroeconomía, el estudio de la economía como un todo, y en cómo pueden las políticas desarrolladas a este nivel influir sobre la creación de trabajos decentes. Primero, ponemos el foco en el impacto de las políticas monetarias, políticas de tipo de cambio y política fiscal, y analizamos por qué y de qué forma es importante para los sindicatos ejercer influencia sobre estas políticas macroeconómicas.

Enseguida abordaremos el rol de las políticas nacionales en cuanto al desarrollo de los diferentes sectores de una economía (políticas industriales y sectoriales). Esto es de interés especial para los sindicalistas de países en desarrollo, donde el crecimiento económico de las últimas décadas a menudo se ha concentrado en enclaves, como las zonas económicas especiales productoras de bienes o la extracción de recursos naturales, ambos para la exportación. El objetivo es diversificar las actividades económicas y dirigir las hacia sectores con un mayor valor agregado, o sectores estratégicos o altamente intensivos en el uso de mano de obra. (Un ejemplo de un sector estratégico podría ser el que construya la seguridad alimentaria de un país). Examinamos el pensamiento que establece prioridades políticas para sectores en desarrollo de una economía. Presentamos algunas herramientas analíticas para descifrar cuánto empleo será generado por las inversiones del gobierno y el crecimiento productivo en un sector particular.

Finalmente, revisamos las políticas comerciales y, en particular, la tendencia de liberalización del comercio, y hablamos sobre el por qué es especialmente importante para los sindicalistas de economías en desarrollo controlar y ser parte de tales procesos políticos.

Los sindicatos también tienen un papel en el monitoreo y en la defensa del empleo como centro de las políticas macroeconómicas, sectoriales y comerciales, políticas que deben ser coherentes y complementarias y trabajar para un mismo objetivo. Esto asegurará el éxito de cada política y ayudará a favorecerlas o mejorarlas. Las intervenciones específicas a nivel sectorial deberían ser complementadas con políticas macroeconómicas proempleo, como parte de una clara estrategia para un cambio estructural productivo.

Contenidos

Breve resumen	v
5.1. ¿Qué es la macroeconomía?	
Macroeconomía keynesiana	1
La escuela de Chicago y la economía de la oferta	2
El marco dominante de la política macroeconómica desde la década de 1980: El Consenso de Washington	3
¿Por qué los sindicalistas deberían apoyar el rol del gobierno en la economía?	4
5.2. ¿Cómo ayudan las políticas macroeconómicas a crear trabajos decentes?	
¿Cuáles son los resortes políticos del empleo más importantes?	6
5.3. ¿Cómo es un marco de política macroeconómica proempleo?	
Política monetaria en un marco proempleo	7
Políticas de tipo de cambio en un marco macroeconómico proempleo	8
La política fiscal en un marco macroeconómico proempleo	9
5.4. Análisis de industrias y sectores a la luz de las políticas proempleo	
Cambios estructurales productivos en economías en desarrollo	12
Fijar prioridades para el crecimiento del empleo en sectores específicos	14
Análisis de vínculos entre sectores	15
Elasticidad del empleo y el efecto multiplicador	16
El efecto multiplicador en un sector exportador	17
5.5. ¿Por qué necesitan los sindicatos prestar atención a las políticas comerciales?	
¿Por qué son los aranceles herramientas importantes para los países en desarrollo?	21
Otros temas relacionados al comercio	21
El rol de los sindicatos	22
Referencias	23
Fuentes y herramientas	24

5.1. ¿Qué es la macroeconomía?

El objetivo de una política económica es «aceitar las bisagras» de la actividad económica, asegurándose de que lleve a una productividad mejorada y a una mayor calidad del trabajo, mientras mantiene la estabilidad financiera.

La elección de las políticas gubernamentales se ve influenciada por la teoría y el análisis. Es por eso que resulta importante saber con qué teoría trabajan los responsables de formular políticas, ya que ésta inevitablemente provoca efectos en las propuestas de políticas que formulen o que probablemente acepten.

La **teoría macroeconómica** es el estudio de las actividades económicas generales de un país y los factores de políticas que impactan en ellas. Surgió como una respuesta a los economistas clásicos, quienes presumen que los mercados tienden naturalmente a satisfacer la demanda, eventualmente resolviendo problemas como excedentes de productos y desempleo. De acuerdo con los economistas clásicos, los gobiernos no tenían por qué intervenir en la economía. Cualquier intento por hacerlo, haría que la situación empeorara.

Ante las consecuencias de la Gran Depresión, economistas como John Maynard Keynes desafiaron tales ideas, sugiriendo que la economía no se vuelve a equilibrar por sí misma, y que la intervención del gobierno podría usarse exitosamente para contrarrestar fluctuaciones económicas perturbadoras.

Macroeconomía keynesiana

Keynes encontró que la economía clásica no lograba explicar las recesiones y el desempleo prolongado. Propuso entonces que la respuesta no estaba en esperar que el mercado laboral se equilibre por sí mismo para tener nuevamente pleno empleo a través de recortes salariales. Él creía que lo que sucedía en el mercado laboral era una consecuencia de desarrollos amplios en el resto de la economía.

Keynes sostenía que los ciclos económicos se manejaban por expansiones y contracciones. El consumo de los trabajadores aumentaba y disminuía junto con las expansiones y contracciones de las inversiones. El objetivo era, así, usar los resortes políticos del gobierno para suavizar los altibajos de la economía. Una vez que se admite que el pleno empleo no llega «naturalmente», el gobierno puede usar instrumentos de políticas para asegurarse de que la economía no está funcionando por debajo de su potencial.

Cada gobierno tiene una gran cantidad de herramientas que puede usar para estos propósitos. Tiene el poder de cobrar impuestos y realizar gastos (**política fiscal**). Tiene autoridad sobre el banco central, el cual fija los tipos de intereses que influyen el crédito (**políticas monetarias**). El uso de esas herramientas constituye lo que hoy en día se llama políticas macroeconómicas.

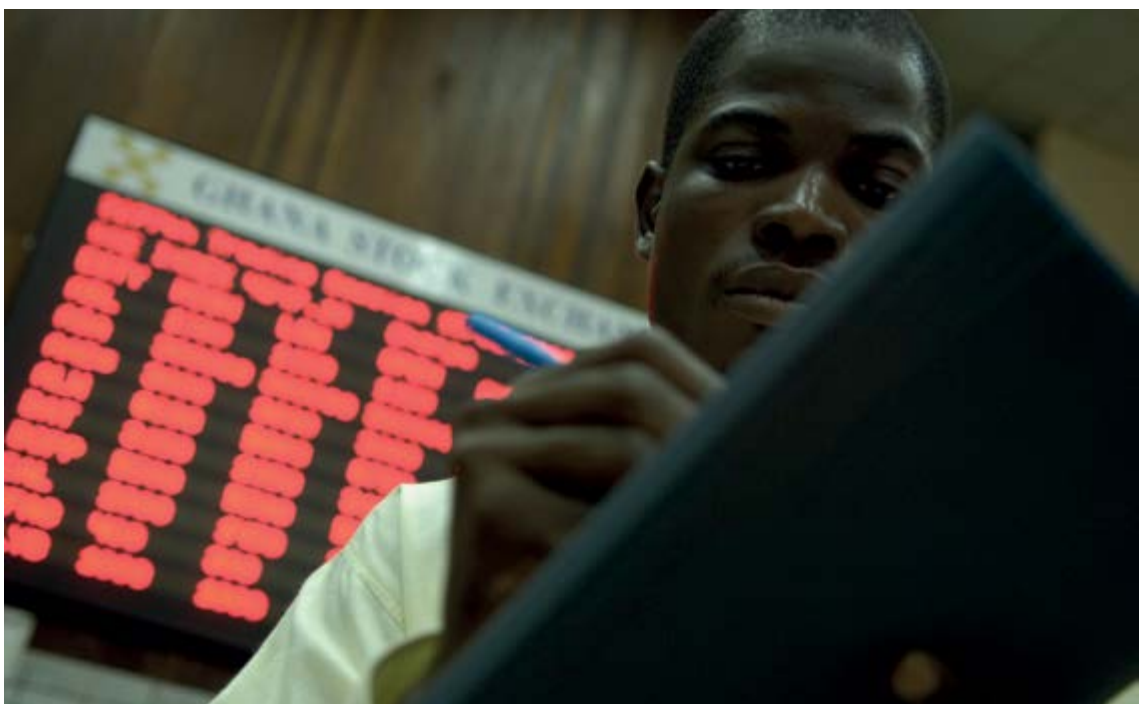


La **macroeconomía** keynesiana creció hasta convertirse en la teoría económica dominante entre las naciones capitalistas por casi 40 años. Como mucha gente sabe, se la empleó durante la Segunda Guerra Mundial para mantener el desempleo en niveles históricamente bajos. La macroeconomía también llevó a la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial en la década de 1940.

La escuela de Chicago y la economía de la oferta

En 1956, Milton Friedman de la Universidad de Chicago modificó la teoría macroeconómica, citando la indiferencia de Keynes por la inflación (incremento de los precios a lo largo de la economía completa) causada por un estímulo artificial de la economía. Él rechazaba la noción keynesiana de que los gobiernos pueden «manejar» la demanda. Sostenía que intentar hacer eso era desestabilizante y posiblemente redundaría en inflación. Economistas de la escuela de Chicago creían que el rol del gobierno es el de controlar la inflación.

Esta corriente, que también se la llama teoría económica «neoclásica», les confiere un rol limitado a las políticas públicas, y por lo tanto al gobierno, en lo que respecta a asuntos económicos. Esta premisa quiere decir que una mínima intervención por parte del gobierno en el mercado producirá los mejores resultados económicos. La **economía de la oferta** recurre a la ideología de esta escuela. Sostiene que reforzar la habilidad de la economía de proveer más bienes es la forma más efectiva de estimular el crecimiento económico. Por esto, busca aumentar la demanda mediante el recorte de impuestos, la reducción de regulaciones a empresas y la baja de precios mediante el aumento de la producción. La economía de la oferta surgió en la década de 1970, en un momento que ciertamente parecía que los gobiernos ya no podrían combatir ni la inflación ni el desempleo.



Durante la década de 1980, la economía de la oferta inspiró una gran parte de las ideas del FMI, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Esta línea de pensamiento favorece la libre circulación de bienes y capital, con la idea de que tal libertad traerá inversiones a donde más se las necesite y las mejores remuneraciones, y así generará empleos más productivos. Este punto de vista sostiene que la acción del gobierno no puede mejorar la acción del mercado. A menudo, esto se le impuso a los gobiernos de países en desarrollo como parte de paquetes de políticas de ajustes estructurales.

El marco dominante de la política macroeconómica desde la década de 1980: El Consenso de Washington

Este nuevo «consenso» se conoció como el Consenso de Washington y se materializa en los siguientes paquetes de políticas. El Consenso de Washington «extendido» de 2003 ocurrió como resultado de una falla en la primera ola de las políticas del Consenso de Washington. Fue una toma de conciencia de que las instituciones sí importan cuando se trata de desempeño económico.

Consenso de Washington original 1990	Consenso de Washington «extendido» 2003
	los 10 incisos anteriores, más:
1. Disciplina fiscal	11. Gobernanza corporativa
2. Redirección del gasto público	12. Anticorrupción
3. Reforma tributaria	13. Mercados laborales flexibles
4. Liberalización financiera	14. Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio
5. Régimen cambiario unificado y competitivo	15. Códigos y estándares financieros
6. Liberalización del comercio	16. Aperturas «prudentes» de cuentas de capital
7. Apertura a inversiones extranjeras directas	17. Regímenes de tipo de cambio no intermedios
8. Privatización	18. Bancos centrales/ metas de inflación independientes
9. Desregulación	19. Redes de seguridad social
10. Seguridad para los derechos de propiedad	20. Reducción de la pobreza

Este marco de política monetaria tiene como objetivo exclusivo la baja inflación, de un solo dígito. Su política fiscal se limita a mantener niveles prudentes de deudas y asegurarse de que los déficits lleguen a una meta específica.

El Fondo Monetario Internacional ideó programas de estabilización económica, cuyos objetivos eran bajar la inflación y restablecer tanto el equilibrio interno de un país (empleo y estabilidad de precios), como el equilibrio externo (balanza de pagos). Estas políticas serían complementadas por paquetes de ajustes estructurales, concebidas por el Banco Mundial, cuyo propósito era el de recortar el rol del Estado en la economía para que los precios de los bienes y servicios floten y se ajusten a los niveles del mercado libre.

A principios de la década de 2000, muchos países que adhirieron a esta agenda habían logrado una estabilidad de precios y limitado los desequilibrios internos y externos. A pesar de ello, se veían acosados por el crecimiento escaso, insuficientes inversiones privadas, elevado desempleo y pobreza ...

¿Por qué los sindicalistas deberían apoyar el rol del gobierno en la economía?

La quiebra de los mercados de crédito y de capitales en 2008 hicieron que los gobiernos tomaran otra posición en cuanto a su rol en la economía y que volvieran a aplicar algunos de los abordajes de Keynes para combatir la crisis.

Los sindicalistas son conscientes de otro tipo de falla que ocurre en un mercado insuficientemente regulado: la fijación de salarios en economías con un excedente de trabajo. En principio, los salarios deben reflejar la productividad del trabajo realizado. A pesar de esto, cuando existen muchos más trabajadores deseosos de trabajar que empleos disponibles, los empleadores tienen poder de negociación para fijar los salarios demasiado bajos. Esta falla puede ser abordada mediante políticas, leyes y regulaciones sobre **negociación colectiva** y salarios mínimos.

Además, los gobiernos a menudo son los únicos actores económicos capaces de proveer bienes que sean útiles para todos pero de los que ningún inversionista se encargaría, por ser muy arriesgado o porque las devoluciones son demasiado bajas. Esta también es una falla del mercado.

Cuando los sindicalistas hablan sobre economía y políticas de empleo, el punto de partida debería ser muy pragmático. Ni los mercados libres ni los gobiernos benevolentes resolverán los problemas por arte de magia. Cada país afronta una situación específica dentro de sus propias limitaciones y oportunidades. Inevitablemente existen tensiones entre los diferentes objetivos. Es necesario ser capaz de identificar los problemas y las oportunidades, y después descubrir las mejores maneras de usar medios limitados para llegar a los objetivos. La clave es asegurarse de que los intereses de los trabajadores no se sacrifiquen en el proceso.



El rol de los sindicatos va mas allá de las áreas tradicionales de interés. Juegan también un papel importante de supervisión y promoción del empleo en el corazón mismo de la política macroeconómica, sectorial y comercial.

5.2. ¿Cómo ayudan las políticas macroeconómicas a crear trabajos decentes?

Las políticas macroeconómicas se refieren a cómo los gobiernos y otros planificadores de políticas intervienen para mejorar el desempeño y el bienestar económicos. Se empieza por establecer objetivos de políticas, como lograr el crecimiento y desarrollo de una economía sostenible, estabilidad de precios y pleno empleo. Algunos de estos objetivos fijados están potencialmente en conflicto con los demás, lo que significa que en el intento de lograr un objetivo, otro es «sacrificado». Por ejemplo, varios bancos centrales, como el Banco Central Europeo, han fijado metas de inflación que a menudo van en contra del objetivo de llegar al pleno empleo. Esto se da porque usualmente las herramientas que se emplean para reducir la inflación son el incremento en las tasas de interés o las restricciones al crédito. Esto hace que la actividad económica se desacelere.

Para lograr sus objetivos de políticas, los encargados de planificarlas establecen sus metas. Hace pocos años, las políticas inspiradas por el Consenso de Washington típicamente tuvieron los clásicos objetivos para controlar la inflación, el déficit presupuestario y los niveles de deuda pública. Los objetivos a menudo son fijos y de público conocimiento, como la meta de inflación de la Unión Europea del 2%. Otros objetivos pueden ser más flexibles o estar establecidos dentro de un rango, como el tipo de cambio para una divisa nacional.

Una vez que se fijaron los objetivos de las políticas y las metas, los planificadores de políticas necesitan elegir entre diferentes herramientas o instrumentos. Estos instrumentos son las palancas de control de la macroeconomía. Incluyen instrumentos monetarios, como los tipos de interés establecidos por el banco central, e instrumentos fiscales, como tasas impositivas y el gasto público.

La política macroeconómica a menudo se modela a partir de creencias arraigadas que influyen la elección de los objetivos, metas e instrumentos. Por ejemplo, algunos economistas valoran la erradicación de la pobreza por encima de la maximización de los beneficios empresariales. Esto influirá fuertemente sus creencias sobre cómo se debería utilizar el sistema tributario. Asimismo, diferentes economistas podrían usar diferentes modelos económicos y técnicas de previsión. Esto los llevaría a un desacuerdo entre la necesidad, el tamaño o la sincronización de los cambios de las políticas.



¿Cuáles son los resortes políticos del empleo más importantes?

Las palancas políticas del empleo se encuentran más que nada fuera del ámbito de las políticas de mercado laboral. Esto es así porque la demanda de mano de obra es en gran parte resultado de la demanda total de bienes y servicios del mercado. En la medida en que la mayor parte de esta demanda será influenciada por lo que y cuánto consume la gente en sus hogares y empresas, las políticas del gobierno tienen un rol importante. Por ejemplo, programas gubernamentales de infraestructura o políticas de intereses bajos inducirán el crecimiento del empleo a través de un aumento en los gastos por parte del gobierno y de actores privados.

Por otro lado, la evidencia demuestra que los cambios en las políticas de empleo y de las regulaciones del mercado laboral tienen un impacto marginal en el crecimiento del empleo. Sin embargo, tienen un impacto significativo en la calidad del empleo.

Esto significa que los sindicatos que quieren analizar e incidir sobre las políticas proempleo no deben limitarse a dialogar con los ministerios de trabajo. Más allá de los diálogos que puedan darse, puede que haya mucho de lo que no lleguen a enterarse. Deben interactuar con áreas del gobierno que tengan que ver con las finanzas y la industria, así como también con el banco central, que controlan las tasas de interés y los créditos.

5.3. ¿Cómo es un marco de política macroeconómica proempleo?

Una política macroeconómica proempleo es aquella que se establece como **objetivo el empleo** pleno y productivo. Define objetivos de empleo fijos y ampliamente difundidos, como el «empleo para el 75% de las personas de 20 a 64 años hasta 2020» de la Unión Europea, y usa instrumentos monetarios y fiscales a fin de lograr el objetivo y la meta de empleo.

El objetivo principal es alcanzar niveles altos y continuos de empleo y producción, con la tasa más alta y sostenible de crecimiento económico, niveles de precios locales relativamente estables y un tipo de cambio estable para la divisa de la nación. Un marco macroeconómico proempleo requiere que sus herramientas de políticas funcionen juntas, pues esto asegura la disponibilidad de suficientes recursos propios y externos para mantener los objetivos de empleo y dar espacio al desarrollo de políticas anticíclicas. En total, se aseguran de que el ambiente económico se oriente a la diversificación económica, al crecimiento económico y a la creación sostenible de oportunidades de empleo productivo.

Política monetaria en un marco proempleo

Una inflación «descontrolada» hace daño al crecimiento económico y al desarrollo. No obstante ello, una política monetaria proempleo no puede enfocarse exclusivamente en el objetivo de una inflación de un solo dígito. Los planificadores de políticas monetarias deben tener en mente otros objetivos de políticas, como asegurarse de que los créditos se encuentran disponibles para aumentar la producción y el empleo.

En busca de la estabilidad, los planificadores de políticas a menudo se limitan al objetivo de lograr precios estables de bienes y servicios, pero no al logro de la estabilidad de activos como tierras, propiedades y precios de acciones. Las últimas crisis han demostrado que los bancos centrales necesitan prestar atención a las «burbujas» y encontrar los medios para prevenir los aumentos exagerados y especulativos.

La política monetaria también debe apuntar al aumento de la resiliencia del sistema financiero nacional a las crisis externas. Por ejemplo, debe asegurarse que los bancos comerciales tengan liquidez suficiente para mantener los préstamos a pequeñas y medianas empresas durante crisis financieras globales como la que estalló en 2008. Esto aumentará el incentivo para que la gente ahorre e invierta.



Un trabajador inspecciona huellas de billetes de R\$20 (reales brasileños) durante el proceso de producción en la Casa da Moeda, en Santa Cruz, suburbios de Rio de Janeiro

Políticas de tipo de cambio en un marco macroeconómico proempleo

Un **régimen de tipo de cambio** es la forma en que un gobierno maneja su moneda en relación a otras y al mercado cambiario. Es importante porque facilita la compra de bienes que se necesitan del exterior, como el petróleo o equipos de producción. Pero también es importante porque una tasa que se fija muy alto puede ser perjudicial para los pequeños productores, que pueden tener que afrontar la entrada de bienes baratos provenientes del exterior.



El régimen de tipo de cambio de un país se ve relacionado de manera estrecha con su política monetaria, y los dos son dependientes de varios factores por igual, como la política de tasas de interés.

Existen tres abordajes o regímenes para manejar el tipo de cambio. Con un tipo de cambio flotante, el mercado dicta los movimientos que se van dando. Con uno que se mantiene dentro de bandas de fluctuación, el banco central evita que se dé una desviación que supere un objetivo de banda o valor. Un tipo de cambio fijo liga una moneda a otra (como el dólar estadounidense al euro) o a un grupo de monedas.

Una política de tipo de cambio proempleo debe apuntar a la estabilidad. Esto reduce el riesgo y habilita a los actores económicos a decidir si invertir en sectores orientados a la exportación o en otros orientados al mercado interno. Una política de tipo de cambio proempleo también debe apuntar a la competitividad de la economía en términos de importaciones y exportaciones. Además, las reservas de divisas extranjeras deben construirse para lidiar con la volatilidad de la economía.

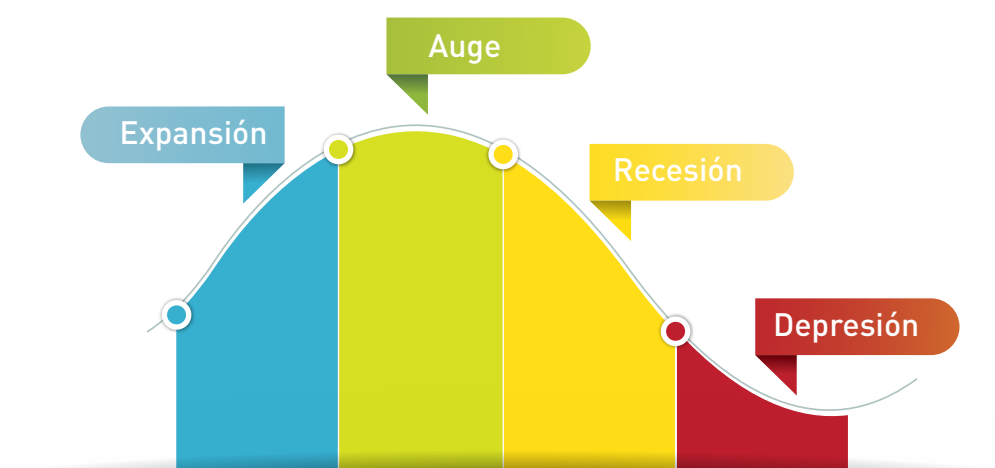
Tanto el régimen fijo como el puramente flotante exponen la moneda de un país a la sobrevaloración. Cuando un tipo de cambio es sobrevaluado, el costo de las exportaciones

sube, y la competitividad en mercados internacionales baja. Esto podría tener implicaciones importantes para los niveles de empleo. Algún tipo de régimen de bandas de fluctuación ayuda a que una divisa se mantenga competitiva. Por ejemplo, el ajuste del tipo de cambio dentro de una banda puede ayudar a absorber las crisis inesperadas y les da un grado de flexibilidad a las políticas monetarias nacionales. Mantener el tipo de cambio dentro de bandas también puede proveer un ancla para la estabilidad de precios mediante la muestra de un grado de disciplina monetaria (Williamson, 2003).

La política fiscal en un marco macroeconómico proempleo

Perseguir objetivos de empleo pleno y productivo implica volver a pensar enfoques de política fiscal. Se trata de una herramienta muy poderosa. La sostenibilidad fiscal requiere un control de deudas y déficits, y también la fijación de reglas fiscales explícitas para mantenerlos dentro de un límite. Sin embargo, una política fiscal no debe circunscribirse a eso. Hay que intentar pasar de una política fiscal procíclica a una anticíclica. Una política fiscal procíclica significa gastar mucho cuando el momento es bueno. Esto puede alentar ciclos de auge y caída, lo que reduce la eficiencia del gasto público. **Política anticíclica** significa construir un espacio fiscal durante los auges y los períodos normales de crecimiento económico. Durante una fase de contracción, esto permitirá un estímulo fiscal a través de inversiones públicas mejoradas y el mantenimiento de políticas de protección social.

La economía tiene ciclos, que usualmente se ven como en esta imagen:



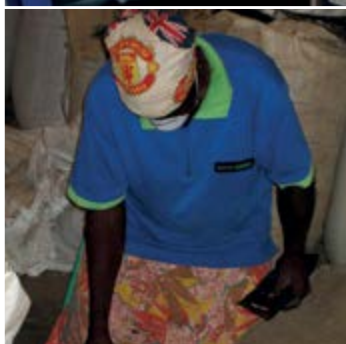
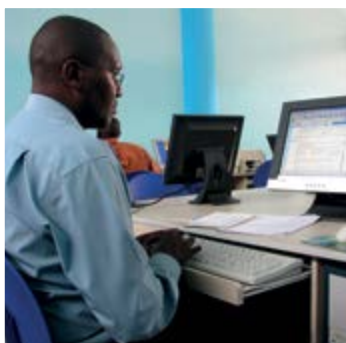
Implementar una política fiscal desde un punto de vista anticíclico constituye un desafío. En tiempos de recesión, todos quieren que el gobierno compense la contracción del sector privado. Para que eso sea posible, es necesario construir un espacio fiscal durante los tiempos de crecimiento económico. En países en desarrollo que tienen niveles altos de necesidades básicas insatisfechas, esto es muy difícil y requiere una disciplina fiscal sólida. Todos los actores deben trabajar en pro de un acuerdo que se enfoque no solo en efectos a corto plazo, sino también a largo plazo.

Los sindicatos deben tener la capacidad de analizar los gastos del gobierno y los informes de presupuestos, y entablar un diálogo con el gobierno que sea productivo y basado en evidencia. Deben estar en posición de sugerir alternativas si sientes que el patrón de gastos no llevará a un crecimiento del empleo. Quizás consideren importante desarrollar alianzas con instituciones académicas, que puedan usar herramientas analíticas para medir los beneficios de relacionar el gasto público con la creación de empleos.

Si tu país se ha unido al Fondo Monetario Internacional (FMI), también deberías pedir formar parte de las consultas bajo el Artículo IV, consultas que suelen tener lugar una vez al año. Los economistas del FMI visitan el país miembro para recopilar información y mantener debates con el gobierno y con oficiales de los bancos centrales, y a menudo con inversionistas privados, representantes sindicales, parlamentarios y organizaciones sociales civiles. Prepárate para participar activamente y tener argumentos sólidos para defender tu posición.



ESTUDIO DE CASO



¿Una oportunidad para volver a analizar la política fiscal en Uganda?

En 1987, Uganda se embarcó en el Programa de Recuperación Económica. El mayor interés de una política macroeconómica es la estabilidad de precios. Esto se ha traducido en políticas fiscales y monetarias rigurosas, tipo de cambio flexible, privatización extensiva y esfuerzos de desregulación. Durante la última década, Uganda ha modificado gradualmente su balance fiscal (excluyendo subvenciones): de déficits de dos dígitos a principios del 2000 a déficits menores del 6% de Producto Interno Bruto (PIB) desde 2005/06.

La alta tasa del crecimiento económico en Uganda en la primera década del siglo estuvo acompañada por reducciones importantes de la pobreza y de cambios estructurales de la economía. Pero la agricultura y ganadería todavía empleaban a una proporción grande y creciente de población activa, a pesar de su contribución decreciente al PIB. En realidad, la producción de empleo en el sector manufacturero bajó entre los años 2000 y 2005.

El gobierno no ha alterado sus patrones de gastos en respuesta a la crisis económica global de 2008. La preocupación por la inflación hizo que la respuesta fiscal del

gobierno fuera no dar lugar a un paquete de estímulo. Las autoridades querían mantener su objetivo fiscal de reducir el déficit a menos del 5% del PIB. También estaban preocupados ante la posibilidad de desalentar las inversiones privadas, de «excluir las» directamente mediante la estimulación de la economía.

Sin embargo, algunos estudios recientes señalaron un punto de vista alternativo sobre la relación entre los déficits fiscales y la inflación en países con exceso de capacidad como Uganda (Epstein, 2009; Weeks, 2009; Muqtada, 2010). En un país como este, donde la economía se maneja por debajo de su potencial total, el préstamo o la emisión de dinero para financiar la necesidad no resulta necesariamente en inflación o en la exclusión de inversiones extranjeras. Si el aumento de los gastos se direcciona hacia un sector como la infraestructura, las inversiones privadas tenderán a seguirlo.

Las inversiones públicas relacionadas con la generación de empleo y los cambios estructurales necesitan políticas fiscales para tener objetivos adaptables y a largo plazo. La flexibilidad del marco fiscal también es necesaria para lograr que Uganda, un país con pocos ingresos, se ajuste a circunstancias imprevistas y crisis externas.

Fuente: OIT, 2011



5.4. Análisis de industrias y sectores a la luz de las políticas proempleo

Durante 30 años, los economistas de la corriente principal (*mainstream*) no vieron con buenos ojos la idea de dirigir políticas de intervención a sectores específicos de la economía. La premisa era que los gobiernos no estaban capacitados para elegir los sectores «correctos», y que era mejor dejar esa tarea a las fuerzas de mercado. Hoy en día, tales políticas son vistas como legítimas y necesarias para acelerar el crecimiento con mejores resultados en el mercado laboral.

Cuando los planes nacionales de desarrollo apuntan a sectores líderes o emergentes de una economía para inversión o desarrollo, suelen perder la oportunidad de priorizarlos o clasificarlos según su capacidad de crear más y mejores empleos. Los sindicatos pueden y deben influenciar estas elecciones de políticas.

Para priorizar sectores en base al empleo, necesitas una buena comprensión de su productividad y potencial de crecimiento, los multiplicadores de empleo y las **vinculaciones progresivas y regresivas** con el resto de la economía. Aquí discutiremos esos conceptos.

Cambios estructurales productivos en economías en desarrollo

En los países en desarrollo, el crecimiento económico de las décadas recientes se ha concentrado a menudo en enclaves, como la extracción de recursos naturales para la exportación o zonas económicas especiales que producen bienes para exportación. Estos enclaves tienen unas pocas vinculaciones con el resto de la economía y presentan **multiplicadores de empleo y de ingreso** muy bajos. Esto significa que solo se benefician sectores de la población que de alguna manera están vinculados a las actividades de exportación, mientras la mayoría se ve excluida de los beneficios del crecimiento de la economía.

Esta concentración del crecimiento en solo algunas industrias va acompañada de un menor desarrollo de otros subsectores manufactureros y de servicios. La mayoría de la población puede estar todavía vinculada a una agricultura de baja productividad. Las inversiones aumentaron, pero partiendo una base muy baja, lo que hace que la dependencia respecto de ayuda externa persista.

Una diversificación económica que promueva el empleo productivo puede lograrse a través de políticas sectoriales e industriales. Estas políticas básicamente aspiran a producir cambios estructurales transformando economías en desarrollo en economías con trabajo de mayor valor agregado y mayor productividad.



Consideración de la calidad del trabajo

La sola creación de empleos no es suficiente. Un criterio fundamental para establecer los sectores prioritarios es la calidad de los nuevos empleos dentro de los sectores en crecimiento.

Salarios

A raíz de la crisis financiera global de 2008, los gobiernos de muchos países redujeron el déficit mediante el recorte o congelamiento de los salarios del sector público y limitando los convenios colectivos. Esto tuvo impactos negativos en la productividad de los empleados del sector público y en la calidad de los servicios públicos. Políticas salariales equilibradas pueden restablecer el vínculo entre los salarios y la productividad. Lograrlas requiere de alianzas sociales fuertes y una efectiva negociación colectiva. Los sindicatos necesitan usar la negociación colectiva para comprometer a los gobiernos y a otros empleadores en el logro de salarios justos y decentes, teniendo en cuenta que la paz laboral es una condición necesaria para el crecimiento económico y la creación de empleos.

Horas de trabajo, empleo equilibrado y la vida no laboral

Los estudios sugieren que los regímenes laborales flexibles y los arreglos de trabajo negociado son puntos clave para la productividad alta y la satisfacción en el trabajo, ya que permiten un buen equilibrio entre el trabajo y la vida social/familiar. Llegar a tales acuerdos requiere relaciones empleador/empleado abiertas y basadas en el dialogo y el respeto mutuo..

Salud y seguridad en el trabajo

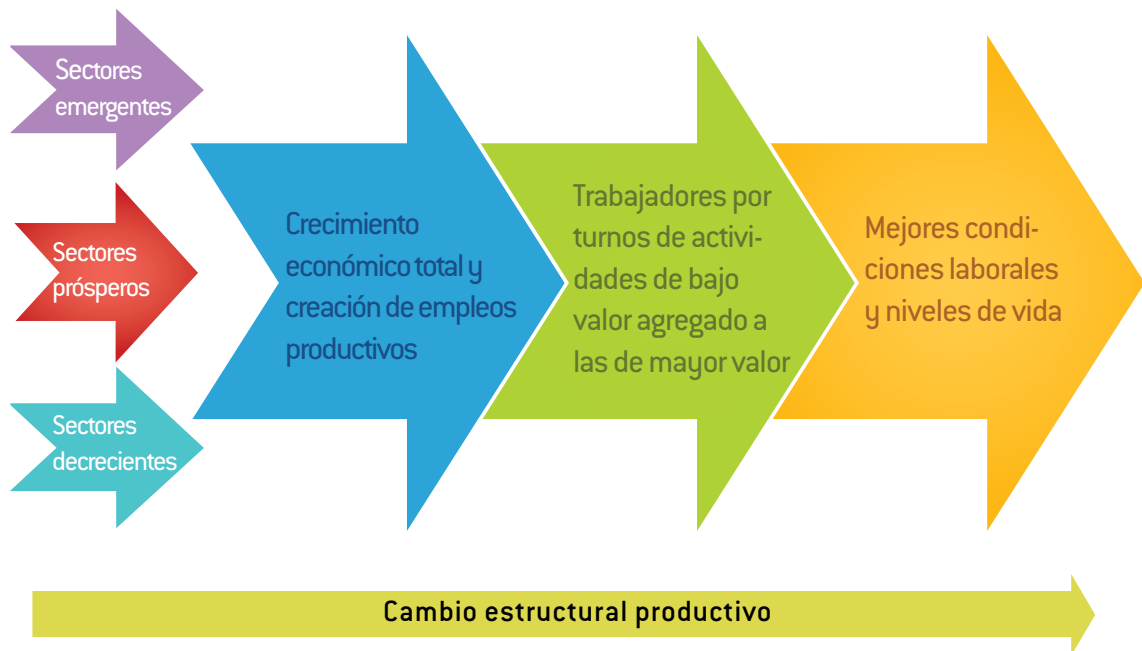
La calidad del empleo depende del ambiente y las condiciones de trabajo en las que se dan las actividades económicas. Las condiciones laborales que aumentan el riesgo de accidentes y enfermedades tienen costos económicos altos para los trabajadores. Estándares, procedimientos y formación apropiados sobre salud y seguridad en el lugar de trabajo tienen un gran impacto en la productividad.

Disponibilidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social

Beneficios tales como vacaciones familiares remuneradas, seguro médico y beneficios para desempleados son indicadores clave de calidad laboral. En empleos precarios y vulnerables, la falta de estos beneficios afecta la calidad del trabajo y la productividad. La protección social y los sistemas de beneficios laborales son un prerrequisito para el empleo decente y productivo, y deben estar disponibles para todos.

Desarrollo de aptitudes y capacitación

Cuando un lugar de trabajo ofrece oportunidades para mejorar las habilidades, logra crear un ambiente que inspira a los trabajadores y que les da incentivos para una mejor calidad de trabajo. Las habilidades que se adquieren en el trabajo a menudo ayudan a determinar la carrera profesional de un trabajador. Los gobiernos y los empleadores deben hacer uso de políticas de recursos humanos, consultas en el lugar de trabajo y negociación con sindicatos como formas de tener en cuenta los intereses de los trabajadores y el desarrollo de su carrera profesional.



Fijar prioridades para el crecimiento del empleo en sectores específicos

Una forma de pensar en aumentar el nivel de empleo es aumentar el número de sectores de trabajo intensivo dentro de una economía. Otra es aumentar el nivel de intensidad de trabajo dentro de algunos sectores. Clasificar los sectores de acuerdo a su potencial de creación de empleo ayudan a fijar prioridades para alcanzar objetivos de empleo.

No sería apropiado priorizar solo ciertos sectores de acuerdo a su grado de intensidad de trabajo. Otros criterios a tener en cuenta pueden incluir:

- el peso de la industria en el empleo total
- la relación entre la intensidad de trabajo y la productividad del sector
- cambios tecnológicos venideros
- cómo evoluciona el mercado global.

Al tomar decisiones políticas, es importante observar la naturaleza del apoyo destinado a los sectores prioritarios. Por ejemplo, las inversiones públicas en carreteras rurales para apoyar el desarrollo agrícola lograrán una mayor intensidad de trabajo si la política promueve opciones tecnológicas intensivas en mano de obra para la construcción y el mantenimiento de esas carreteras.

Análisis de vínculos entre sectores

Los sectores están ligados a procesos de producción a través de vinculaciones progresivas y regresivas. La figura 1 muestra cómo la producción del sector A depende de los insumos que proveen los sectores B, C y D. Estos se llaman **vinculaciones regresivas**. La producción del sector A será usada como insumo por otros sectores para su propia producción (sectores B, E y F en la figura). Estas son **vinculaciones progresivas**.

Figura 1. Vinculaciones intersectoriales



Cuando priorizamos un sector, debemos preguntarnos sobre sus vinculaciones. Para conocer el potencial total de la creación de empleos de un sector dado, tenemos en cuenta el sector en particular (creación directa de empleo) así como también los sectores vinculados a través de vinculaciones progresivas y regresivas (creación indirecta de empleo). Un análisis de este tipo es muy útil para evaluar la validez de la elección de políticas desde una perspectiva de creación de empleo.

En la figura 2, vemos el ejemplo del sector automotriz y nos preguntamos «¿qué sectores producen autopartes (vinculaciones regresivas)?, ¿qué sectores usan automóviles en su producción (vinculaciones progresivas)?».

Figura 2. Vinculaciones progresivas y regresivas en el sector automotriz



Elasticidad del empleo y el efecto multiplicador



La **elasticidad del empleo** es una medida numérica de cómo varía el crecimiento del empleo en relación al aumento de la producción. Usamos la elasticidad cuando queremos ver cómo cambia el empleo cuando cambiamos los niveles de producción en un sector.

La elasticidad del empleo se define como el punto de cambio en el porcentaje promedio de empleo de una población dada cuando hay un cambio del 1% en la producción en un período seleccionado. Conocer la elasticidad del empleo de un sector nos permite calcular cuánto empleo puede crearse mediante el desarrollo de este sector (OIT, 2009, capítulo 8).

La figura 3 muestra el **efecto multiplicador**. Si el sector A tiene una elasticidad de empleo de 0,4 significa que:

- Para 100 unidades producidas, 40 empleos serán creados directamente en el sector A.
- Teniendo en cuenta las vinculaciones regresivas, el sector A indirectamente genera 46 empleos adicionales en sectores relacionados.
- El sector B necesita producir 20 unidades para que el sector A produzca 100 unidades.
- Con un elasticidad de empleo de 0,7, el sector B genera 14 empleos ($0,7 \times 20$) para producir la materia prima que se necesita para el sector A.
- De manera similar, las vinculaciones progresivas crean indirectamente otros 22 empleos. El aumento en las entradas del sector A (100 unidades), entonces, genera 108 empleos en total.

Figura 3 El efecto multiplicador



El efecto multiplicador en un sector exportador

En industrias orientadas a la exportación, aprovisionamientos locales débiles (importaciones de insumos que se necesitan para la producción) han resultado en preocupaciones acerca del impacto limitado en el empleo de estas industrias en la economía nacional. La figura 4 ilustra los posibles defectos en la economía local.

En este ejemplo, la producción del sector X depende de insumos importados y de otros del sector D. Entonces, cuando 100 unidades adicionales son producidas en el sector X,

solo 30 unidades de insumo se producen localmente y 130 unidades de materia prima son importadas. Estos insumos importados no crean empleos para el país. La única creación indirecta de empleo de vinculaciones regresivas en este ejemplo vendrá desde el sector D, que tiene elasticidad de empleo de 0,2 o 6 empleos nuevos creados.

El sector X produce bienes que son mayormente exportados (70 unidades), parcialmente consumidos en el país (20 unidades), y parcialmente usados como insumos del sector B (10 unidades). El sector X, entonces, crea indirectamente 7 empleos en el sector B. Las exportaciones y el consumo no crean empleos. Claramente, la creación de oportunidades de empleo se pierde con una producción creciente en el sector X.

Figura 4. Efecto multiplicador en un sector exportador



Las estrategias sectoriales pueden ayudar a maximizar los beneficios de sectores exportadores mediante la mejora de condiciones locales. El aumento de las vinculaciones regresivas (adquisiciones locales) es una forma efectiva de aumentar la intensidad laboral a partir del crecimiento de los sectores exportadores.

Los sindicatos podrían asociarse con instituciones académicas que suelen utilizar en sus estudios herramientas analíticas como la Matriz de Contabilidad Social. Estos análisis cuantifican los multiplicadores en la economía, y así las políticas pueden vincular mejor los gastos con la creación de empleo.

ESTUDIO DE CASO



Los sindicatos cumplen una función en la mejora de la estrategia textil y de la confección en Marruecos

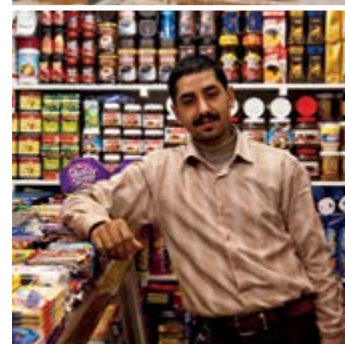
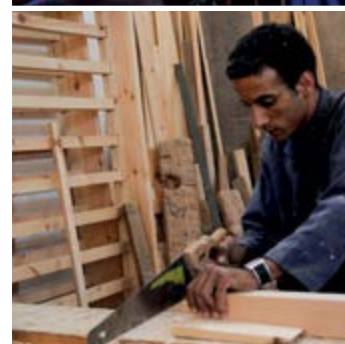
En la última década, el sector textil y de la confección en Marruecos ha estado bajo presión. La liberalización del comercio llevó a una competencia internacional intensa.

Inicialmente, los sindicatos habían sido dejados fuera de la modernización del sector y de los intentos de restructuración, pero gradualmente se volvieron aliados clave para la formulación y la implementación de la estrategia.

Se formó un comité directivo nacional tripartito, compuesto de:

- Los empleadores del sector textil y de la confección
- La Confederación General de Empresas de Marruecos
- Los tres sindicatos más representativos
- El Ministerio de Empleo y Formación Profesional
- El Ministerio de Industria, Comercio y Desarrollo Económico
- La Agencia Nacional para la Promoción de Pequeñas y Medianas Empresas

Estos aliados sociales decidieron establecer un comité para enfrentar de una forma socialmente responsable los nuevos desafíos de la globalización en la industria textil y de confección. Las discusiones bilaterales y trilaterales se centraron en la elaboración de un diagnóstico común del sector. Los estudios aumentaron el conocimiento de los aliados nacionales y promovieron un entendimiento de las restricciones y oportunidades que afronta cada sector. Los estudios hicieron que los aliados nacionales sean conscientes y promuevan el entendimiento mutuo sobre las limitaciones y las oportunidades de cada parte.





Los empleadores entendieron que la dimensión social es un componente nuevo de la competitividad internacional y se mostraron más abiertos a escuchar información sobre temas como contratos de trabajo vulnerables, protección social inadecuada, salarios menores que el mínimo legal y mujeres que sufren discriminación salarial.

Los sindicatos concluyeron que en el marco de la globalización, los empleadores estaban pasando por un contexto donde primaban la reacción rápida y la ropa a la moda y de bajo precio. Pasaban por limitaciones que podían afectar la seguridad laboral, como la estacionalidad de las exportaciones y las condiciones que imponían los compradores.

Los aliados nacionales reconocieron que la estrategia textil y de la confección podía beneficiarse de un diálogo social mejorado y de una mejor integración de los determinantes de competitividad económicos y sociales. Estas percepciones alimentaron los debates tripartitos y el desarrollo del Plan de Acción Nacional Tripartito para promover la competitividad de las industrias textiles y de la confección a través de la promoción de trabajo decente.

El plan de acción, que reflejaba las necesidades de cada sector y las soluciones que identificaron, será implementado a lo largo de varios años. Las estrategias de actualización y reestructuración han sido redefinidas para atender las necesidades de capacitación y asegurar las condiciones de trabajo y la protección social, y así atraer y retener a los trabajadores jóvenes calificados.

El nuevo plan también necesita de buenas relaciones laborales entre la empresa y los trabajadores dentro de las empresas para preservar la paz y la justicia social. El respeto pleno por la libertad sindical, la negociación colectiva y el diálogo social constructivo a nivel del sector son temas centrales del plan. También se tiene en cuenta el género, dado que la gran mayoría de los trabajadores son mujeres.

5.5. ¿Por qué necesitan los sindicatos prestar atención a las políticas comerciales?

La **liberalización del comercio** es la reducción de las tarifas y otras medidas que regulan el comercio a través de las fronteras. Con demasiada frecuencia, la liberalización del comercio es presentada como algo positivo para el desarrollo económico y laboral. La realidad es mucho más compleja, y los sindicatos necesitan vigilar de cerca las políticas de comercio en sus sectores.



Mientras el comercio abre oportunidades de exportación, puede dañar a los productores locales si estos no están equipados para enfrentar a la competencia externa o para aprovechar las nuevas posibilidades de exportación. A lo largo de la historia, los gobiernos han protegido a las industrias chicas y crecientes, para darles tiempo de desarrollarse antes de enfrentar al resto del mundo.

Para los países en desarrollo es crucial tener espacio para elegir su nivel de compromiso con el resto del mundo, para elegir qué sectores abrir o proteger, en vista de su potencial laboral y de desarrollo. Los gobiernos también necesitan espacio político para ayudar a los sectores que tienen importancia estratégica, social y económica para sus países.

¿Por qué son los aranceles herramientas importantes para los países en desarrollo?

Una liberalización mal concebida puede resultar en la quiebra de sectores enteros, particularmente en la agricultura y ganadería. Para los países en desarrollo es mucho más fácil proteger un sector a través de un arancel que conseguir una serie de medidas de apoyo para el sector. Los países con un espacio fiscal limitado han apoyado poco a los menos favorecidos por la liberalización del comercio.

Además, en países en desarrollo los aranceles de importación son mucho más fáciles de cobrar que la mayoría de los impuestos. Esto se da especialmente en países con grandes sectores informales, en los que es difícil la recaudación tributaria. En países desarrollados, los aranceles al comercio internacional representan solo el 1% del total de los ingresos públicos. Para los países en desarrollo, este ingreso es en promedio un 30%.

Otros temas relacionados al comercio

Los acuerdos comerciales «tradicionales» estaban casi totalmente enfocados en temas relacionados a los aranceles. La liberalización del comercio «renovada» se centra mucho más en temas como la regulación de inversiones y servicios, propiedad intelectual y la contratación pública. Los sindicatos deben controlar cuidadosamente estos temas, porque impactan en la capacidad de regulación de un gobierno.

Por ejemplo, los gobiernos a menudo han usado su poder de compra a través de licitaciones públicas en favor de los productores locales y el empleo local. En el sector de recursos, los gobiernos suelen otorgar concesiones (como los derechos de minería) sujetas a la creación de empleos locales, adquisiciones locales o reinversiones. Estas son herramientas que el gobierno puede usar para asegurarse de que los productores (locales y extranjeros) tengan fuertes vinculaciones con el resto de la economía.

En los últimos 20 años, estas formas de intervención han sido dismanteladas de manera creciente, con la intención de disminuir la interferencia del Estado de las incumbencias del mercado. Esto resultó en limitaciones del poder del gobierno para proteger a algunos sectores a través de acuerdos comerciales multilaterales. Los gobiernos que tienen limitadas palancas para conducir sus economías necesitan preservar este espacio político.

El rol de los sindicatos



Los sindicatos deben prestar mucha atención a las implicaciones de lo que se está negociando en el ámbito de los acuerdos de comercio. Deben exigir transparencia en el proceso de negociación y tener acceso a los textos. Deben ponerse de acuerdo con los gobiernos y las organizaciones de empleadores acerca del posible impacto en el empleo de los cambios que se proponen. Los diálogos sociales y los acuerdos que se dan a través de las fronteras también pueden tener un enorme impacto sobre la situación de empleo y las condiciones de trabajo, especialmente cuando se trata con multinacionales. Visita la página web de la OIT para más información sobre diálogos sociales y acuerdos a través de fronteras.

Referencias



Epstein, G. 2009. *Rethinking monetary and financial policy: Practical suggestions for monitoring financial stability while generating employment and poverty reduction*. Employment sector working paper No. 37. (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

Keynes, J. M. 1936. *The General Theory of Employment, Interest and Money* (London, Palgrave Macmillan) Reprinted in Keynes, Collected writings, Vol. 7 (Londres, Palgrave Macmillan).

Organización Internacional del Trabajo. 2011. *Employment Sector Working Paper No. 91 (2011): Macroeconomic policy for "full and productive employment and decent work for all"*, Uganda country study (Ginebra).

—. 2009. Key indicators of the labour market, 6th edition (Ginebra). Disponible en <http://kilm.ilo.org/KILMnetBeta/pdf/kilm19EN-2009.pdf>.

Muqtada, M. 2010. "Rethinking macroeconomic policies for stability, growth and employment", in *Development, equity and poverty: Essays in honour of Azizur Rahman Khan*. L. Banerjee, A. Dasgupta and R. Islam (Nueva Delhi, Macmillan).

CDPR Development Viewpoint, Número 29, Mayo 2009, School of Oriental and African Studies.

Weeks, J. 2009. *Enhancing the effectiveness of fiscal policy for achieving MDG targets* (Addis Ababa, Ethiopia United Nations Economic Commission for Africa).

Williamson, J. (2003). *Exchange rate policy and development*, Academic Commons working paper (Nueva York, Universidad de Columbia). Para un debate más amplio, ver: Kaltenbrunner, A. and Nissanke, M. (Mayo 2009). "Why developing countries should adopt intermediate exchange rate regimes: Examining Brazil's experience", en Development Viewpoint, Number 29, Center for Development Policy and Research (Londres, School of Oriental and African Studies).



Fuentes y herramientas

Epstein, G. 2007. Central Banks as Agents of Employment Creation. In J.A: Ocampo y K.S. Jomo (eds.) *Towards Full and Decent Employment*. London and New York: Zed Books, p. 92-122.

ILO, Voluntary cross-border social dialogue initiatives and agreements, such as International Framework Agreements.
<http://www.ilo.org/ifpdial/information-resources/cross-border-social-dialogue-and-agreements/lang--en/index.htm>

Skills for Trade and Economic Diversification (STED): This is an analytical tool to provide guidance for the design of education and training policies that contribute to trade development and economic diversification and foster the creation of decent employment.
http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/WCMS_151399/lang--en/index.htm

Notas



**Oficina de Actividades para los
Trabajadores (ACTRAV)**

Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.ilo.org/actrav
actrav@ilo.org

**Departamento de Política de
Empleo (EMPLOYMENT)**

Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

www.ilo.org/employment
emp_cepol@ilo.org

ISBN 978-92-2-329343-7



9 789223 293437