

RESUMEN



Organización
Internacional
del Trabajo



INTERNATIONAL
INSTITUTE FOR
LABOUR STUDIES

ESTUDIOS SOBRE EL
CRECIMIENTO CON EQUIDAD



**UNA ESTRATEGIA
INNOVADORA BASADA
EN LOS INGRESOS**

Resumen ejecutivo y recomendaciones en materia de política

El crecimiento económico con equidad es posible, como lo demuestra el caso del Brasil, siempre y cuando las políticas estén bien concebidas y lo suficientemente integradas

A menudo se argumenta que las políticas para promover la inclusión social y la equidad afectan al crecimiento económico, sugiriendo la inevitabilidad de una disyuntiva entre metas sociales y metas económicas. No obstante, el caso del Brasil prueba que no existe tal disyuntiva, siempre y cuando se apliquen las políticas adecuadas.

El presente estudio muestra precisamente cómo la estrategia crecimiento-igualdad se concibió y aplicó en el Brasil. También analiza el grado en que la estrategia ha ayudado al país a superar la crisis financiera y económica mundial que vio a luz tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008. Por último, el estudio determina cuáles son los desafíos clave pendientes y formula posibles respuestas en materia de política.

Al principio, la crisis mundial tuvo un gran impacto en el Brasil...

En modo alguno el Brasil se libró de los efectos de la crisis. Se vio afectado principalmente a través de tres canales de transmisión: i) la caída del valor de las exportaciones debida al desmoronamiento de la demanda externa y a la disminución de los precios de las materias primas; ii) la consiguiente crisis crediticia que cerró las líneas de crédito autorizadas del extranjero (incluidas las líneas de crédito) y resultó en un flujo de salida de inversiones de cartera, y iii) una fuerte contracción de la oferta nacional de crédito. La economía, que había estado creciendo a un tasa anual de cerca del 7 por ciento en el tercer trimestre de 2008, se contrajo un 2 por ciento (anual) en el primer trimestre de 2009. La producción industrial fue la más afectada, con impactos especialmente graves en sectores muy sensibles al crédito, como los bienes de equipo. De hecho, la producción del sector industrial cayó cerca del 20 por ciento en el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. El mercado de trabajo se vio considerablemente afectado:

- En noviembre y diciembre de 2008, se perdieron cerca de 700 mil empleos formales, 3,6 veces más que durante los mismos meses del año anterior.
- Entre las seis áreas metropolitanas del Brasil se perdieron 594 mil puestos de trabajo (un 2,8 por ciento del empleo) entre diciembre de 2008 y abril de 2009. Como resultado de estas pérdidas, la tasa de desempleo aumentó al 9 por ciento en marzo de 2009 (0,4 puntos porcentuales por encima del nivel de marzo de 2008).
- El efecto en el sector industrial fue especialmente acusado: entre noviembre de 2009 y marzo de 2010 se perdieron en el país medio millón de empleos formales en el sector de la manufactura.

...aunque la recuperación se inició poco tiempo después de empezar la crisis...

Con todo, la recesión duró dos trimestres, la economía creció un 4,2 por ciento en el cuarto trimestre de 2009 y se prevé que aumente más de un 7 por ciento en 2010, un ritmo superior a los registrados con anterioridad a la crisis. A diferencia de ocurrido en otros países, la recuperación del mercado de trabajo empezó antes de la recuperación del PIB. Esto ayudó a estimular la demanda agregada y, según la mayoría de los cálculos, compensó la mayoría de las pérdidas sufridas como resultado de la crisis.

- El empleo ya empezó a crecer en febrero de 2009, y a finales de año el Brasil contaba con un millón de puestos de trabajo nuevos en el sector formal. El crecimiento del empleo siguió a buen ritmo en 2010, con 2,2 millones (6,7 por ciento) de empleos creados en los primeros diez meses del año (en comparación, durante la crisis de 1999 se registró una pérdida neta de cerca de 200 mil empleos formales).
- La tasa de desempleo de las seis principales áreas metropolitanas empezó a disminuir en abril de 2009 y siguió cayendo progresivamente durante 2009, situándose en un 6,8 por ciento en diciembre. A principios de 2010 volvió a aumentar, puesto que había más gente que se incorporaba a la fuerza de trabajo en busca de un empleo, pero ya en noviembre de 2010 la tasa había caído a un 5,7 por ciento, muy por debajo de la tasa anterior a la crisis registrada en septiembre de 2008 del 7,6 por ciento.
- Los peores resultados de la industria manufacturera se vieron compensados en parte por un crecimiento más fuerte del empleo en el sector de los servicios, donde el empleo se vio poco afectado y siguió creciendo casi sin interrupción.

El Brasil también consiguió evitar un aumento sostenido del empleo informal, medido como el número de trabajadores sin contrato. Durante las crisis, los trabajadores a menudo recurren al empleo informal para compensar la pérdida de ingresos. La experiencia muestra que, con frecuencia, es difícil invertir dichas tendencias tras un período largo. No obstante, en el Brasil, los aumentos registrados en el sector informal apenas duraron, y han seguido bajando durante la crisis. Por ejemplo, en las seis áreas metropolitanas principales, el número de empleados sin contrato disminuyó aproximadamente en 280 mil (6,5 por ciento) entre agosto de 2008 y agosto de 2010.

...gracias, en primer lugar, a la solidez de las condiciones iniciales combinada con una respuesta rápida centrada en el empleo...

El ritmo de la recuperación y el éxito en mitigar los efectos de la crisis se deben a una serie de factores:

1. *Experiencia previa a la crisis y condiciones iniciales:* Tras la crisis de 1999, el Brasil fortaleció sus cimientos macroeconómicos y siguió promoviendo su sistema de protección social. Más concretamente, introdujo un nuevo régimen macroeconómico, que en su momento recibió muchas críticas, centrado en reducir las vulnerabilidades del exterior y crear excedentes fiscales. El Gobierno también introdujo, en cooperación con los interlocutores sociales, aumentos autorizados del salario mínimo y prestaciones racionalizadas de asistencia social. Como resultado, desde un inicio, el Gobierno pudo responder con

rapidez a la crisis a través de una serie de medidas anticíclicas y revisiones de los regímenes de protección social existentes, que fueron posibles a través de una mejor posición fiscal.

2. *Abordar los orígenes de la crisis:* La crisis financiera afectó considerablemente al flujo del crédito en el Brasil. El Gobierno reaccionó con decisión para restaurar el crédito en el sistema financiero, garantizando su acceso al mismo por parte de las personas y las empresas. Estas medidas, incluían, pero no se limitaban a: i) reducir la tasa de política objetivo en 5 puntos porcentuales (del 13,75 al 8,75 por ciento) entre enero y septiembre de 2009; ii) garantizar el flujo de crédito mediante la introducción de líneas de crédito para sectores clave de la economía, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PYME), e impulsar la disponibilidad del crédito en las tres instituciones financieras públicas, y iii) adoptar una serie de iniciativas del Banco Central para ajustar la volatilidad del tipo de cambio y garantizar la liquidez en dólares de los Estados Unidos para las empresas, bancos y exportadores.
3. *Estimular la demanda nacional en sectores intensivos en mano de obra:* El Gobierno también adoptó una serie de medidas para estimular la actividad en sectores ricos en empleo, en particular: i) la expansión del Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) con la mayoría de la financiación destinada a inversiones en infraestructura, que impulsaron la creación de empleo. Este programa reunió el 40 por ciento de las medidas de estímulo; ii) la introducción del programa Minha Casa, Minha Vida destinado a construir un millón de viviendas nuevas en 2009 y 2010 para estimular el crecimiento y el empleo en el sector de la construcción, que se había visto muy afecto por la crisis; iii) reducciones en el impuesto de producción industrial para los vehículos automotores y otros productos (algunas destinadas a promover un consumo respetuoso con el medio ambiente).
4. *Estimular la demanda y proteger a los más vulnerables a través de la introducción de mejoras en la protección social:* El Brasil introdujo cambios a dos medidas de protección social fundamentales, concretamente el programa Bolsa Família y el sistema del seguro del desempleo: i) ampliación de la duración del seguro de desempleo de dos meses para los trabajadores de sectores de actividad económica que se vieron muy afectados por la recesión (como la minería y la fabricación de acero); ii) reiteración de su compromiso con el programa Bolsa Família a través de la mejora de los niveles de prestación y la ampliación de la cobertura. El costo total de ambas enmiendas fue sólo del 0,026 por ciento del PIB. Si bien pueden parecer de poca envergadura si se las compara con otras medidas, la ampliación de la cobertura de Bolsa Família ayudó a 1,3 millones de familias más a beneficiarse del programa y aproximadamente 310 mil trabajadores más pudieron recibir apoyo adicional en forma de seguro de desempleo. De igual modo, el Gobierno también mantuvo los aumentos previstos del salario mínimo en febrero de 2009 y enero de 2010, aunque no se consideraron parte del paquete de medidas de estímulo. Más del 20 por ciento de la población se benefició de dichos aumentos, ya que el salario mínimo también es la referencia de una serie de prestaciones sociales.
5. *Garantizar que la oferta de incentivos respondía a la demanda:* El Gobierno se aseguró de que la economía pudiese dar respuesta a las medidas de estímulo y políticas sociales antes mencionadas. En primer lugar, la inversión de las empresas se vio apoyada por la disponibilidad de crédito por parte de los tres bancos públicos, que intervinieron en un momento en que los bancos privados concedían pocos

créditos. Las políticas crediticias no solo facilitaron la inversión por parte de las grandes industrias, sino también de las PYME, puesto que se desarrollaron líneas de crédito especiales para este segmento de negocio. En segundo lugar, se estableció un clima de negocio estable a través del diálogo social, que priorizó la consulta con las empresas y los líderes sindicales en la formulación de políticas, en particular respecto de las reducciones fiscales. En tercer lugar, los mercados de productos se tornaron más receptivos a los nuevos incentivos reduciendo la carga fiscal e impulsando el nivel de ingresos disponibles, lo que permitió a las familias de ingresos medios y bajos aumentar su poder adquisitivo, estimulando las economías de los pequeños núcleos rurales. Por último, a principios de la crisis el tipo de cambio era competitivo, lo que ayudó a reactivar el consumo de los bienes y servicios producidos en el país.

...en segundo lugar, gracias a la coherencia entre las políticas del mercado de trabajo y las políticas sociales por un lado, y las políticas macroeconómicas por otro.

Una de las claves del éxito del Brasil, y un ejemplo de cómo los países pueden formular adecuadamente sus políticas, se encuentra en el reconocimiento de la interacción entre las políticas laborales y sociales, por un lado, y las políticas macroeconómicas y el crecimiento económico, por otro. De hecho, unas políticas bien concebidas pueden tener efectos sinérgicos nada desdeñables, como demuestra el caso del Brasil:

- *Políticas macroeconómicas con multiplicadores económicos:* Las reducciones del impuesto de producción industrial sobre los vehículos automotores, debido a los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, proporcionaron un considerable impulso a la creación de empleo. Se calcula que alrededor de 25 millones de puestos de trabajo - directos e indirectos - dependen de la fabricación de automóviles, y la reducción del impuesto en cuestión puede haber contribuido a mantener entre 50 mil y 60 mil empleos en la economía del Brasil. Además, el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estima que cada real brasileiro gastado en automóviles tiene un efecto multiplicador de 3,76 reales en la producción global. De modo similar, se prestó un apoyo considerable al sector de la agricultura, que en 2009 representaba el 16 por ciento de la fuerza de trabajo del país frente al 5,2 por ciento del PIB.
- *Políticas sociales bien formuladas:* Una estimación preliminar del IPEA refleja que el aumento del gasto en transferencias sociales en efectivo - Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), y el Regime Geral de Previdência Social (RGPS) - tuvo importantes efectos multiplicadores. Por ejemplo, se calcula que el BPC tiene un efecto multiplicador de 2,2 en los ingresos familiares y de 1,4 en el PIB. De hecho, se estima que las transferencias sociales en efectivo han inyectado 30 mil millones de dólares de los Estados Unidos a la economía y creado (o salvado) potencialmente 1,3 millones de empleos. Estas medidas no sólo han ayudado a mitigar los efectos de la crisis en los más vulnerables, sino que también han contribuido al crecimiento de la demanda nacional confiriendo dinamismo a los sectores intensivos en empleo a escala local. También contribuirán al desarrollo a más largo plazo del Brasil.

A este respecto, la lección que cabe extraer de la experiencia del Brasil es que las medidas de protección social y las políticas macroeconómicas, si se conciben adecuadamente, pueden contribuir al crecimiento económico, la

creación de empleo y la equidad. Además, para que sean efectivos, los programas no tienen por que ser costosos.

No obstante, de cara al futuro debería fortalecerse el papel de las políticas del mercado de trabajo...

Incluso en el Brasil, donde la recuperación está bien encaminada, existen ámbitos en los que es preciso prever mejoras y persisten una serie de desafíos. Una de las brechas de la respuesta a la crisis afecta al área de las políticas del mercado de trabajo. En el futuro debería dedicarse más atención y más recursos a la intermediación en el mercado laboral y a la formación en el empleo, dos áreas que no recibieron recursos adicionales durante la crisis actual. Esto proporcionaría más oportunidades para actualizar sus calificaciones a las personas que buscan empleo, y las mantendría vinculadas al mercado de trabajo del sector formal. De igual modo, en la ampliación temporal de las prestaciones de desempleo podría haberse previsto un mayor alcance e incluir a trabajadores de otras áreas que también se vieron duramente afectadas por la crisis. Cabe tener presentes una serie de áreas que requieren reformas:

- *Reformulación del seguro de desempleo:* Es preciso desplegar esfuerzos destinados a mejorar la cobertura global del programa para asegurar a más trabajadores contra el desempleo. En el Brasil, menos del 7 por ciento de los trabajadores desempleados recibieron prestaciones durante la crisis, mientras que algunos segmentos clave de la fuerza de trabajo, como los trabajadores domésticos, no tenían cobertura.
- *Planes de conservación del empleo:* Habida cuenta de la comparativamente corta duración de la crisis, muchas empresas podrían haberse beneficiado de los planes de retención de empleados, especialmente debido a que los despidos tenían efectos perjudiciales en la productividad y en el estado de ánimo general. En algunos casos, se utilizó el diálogo social para disminuir el número de despidos ofreciendo, por ejemplo, despidos temporales durante los cuales los trabajadores siguieron cursos de formación y recibieron prestaciones de desempleo, u organizando vacaciones colectivas. Políticas como el trabajo compartido, por la que los trabajadores aceptan trabajar menos horas, en el que en ocasiones el gobierno compensa la reducción del salario, podrían haber resultado eficaces para reducir el número de despidos y el impacto económico y social del desempleo. A este respecto y teniendo presente la importancia de la rentabilidad, el programa alemán Kurzarbeit podría haberse considerado un posible modelo de ordenación del trabajo de jornada reducida.
- *Mejores logros en materia de educación:* La falta de calificaciones adecuadas es un grave obstáculo para el futuro desarrollo del Brasil y una amenaza para el crecimiento su producción. Aunque la escolarización en la educación primaria y secundaria se ha ampliado notablemente en los últimos dos decenios, la calidad de la educación pública es preocupante. El analfabetismo se ha reducido significativamente, pero el nivel de analfabetismo funcional sigue en niveles alarmantes, comprometiendo las perspectivas del mercado de trabajo de una gran proporción de la fuerza de trabajo, así como la competitividad del país.

- *Mejor integración:* A título más general, el Brasil necesita fortalecer otras políticas del mercado de trabajo como la intermediación laboral y la formación en el empleo, así como mejorar la integración de dichos programas en el sistema del seguro de desempleo. De hecho, el Brasil cuenta con una serie de políticas del mercado de trabajo, algunas de las cuales han existido durante decenios, que podrían haberse potenciado en mayor grado.

Cabe señalar que el modelo Global Economic Linkages (GEL) desarrollado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales demuestra que la inversión en el ámbito de las políticas del mercado de trabajo, como el seguro de desempleo, los planes de mantenimiento del empleo, la intermediación en el mercado de trabajo o los servicios públicos de empleo, tienen importantes efectos positivos en la producción, el empleo y los salarios. Y aunque que dichas inversiones comportan gastos a corto plazo, el modelo demuestra que si las políticas se conciben adecuadamente, a medio plazo los niveles de deuda pública vuelven a situarse en valores similares a los del escenario inicial. De hecho, con el tiempo se registra una mejoría de la posición fiscal debido a la mejora global del empleo y de los salarios a través de una base imponible más favorable y la disminución de los gastos en prestaciones como la asistencia al desempleo.

... y aumentarse la efectividad del servicio público de empleo,...

Para que las políticas y programas del mercado de trabajo sean efectivos, es importante contar con un buen servicio público de empleo. Una evaluación reciente de los servicios públicos de empleo en el Brasil pone de manifiesto algunas deficiencias importantes. En primer lugar, sólo un reducido número de personas que busca empleo recibe orientación en relación con la intermediación en el mercado de trabajo; en 2009, sólo un 2,1 por ciento de los trabajadores desempleados recibieron asistencia del Sistema de Intermediação de Mão de Obra (SINE) mientras buscaban empleo. Además, aunque los trabajadores reciban orientación, las tasas de colocación del SINE son bajas, se sitúan alrededor del 18 por ciento de los cerca de seis millones de trabajadores registrados entre 2007 y 2009.

...así como seguir introduciendo mejoras para integrar el empleo y los objetivos sociales,...

Durante los dos últimos decenios, el Brasil ha hecho notables progresos en la reducción de la pobreza y de las desigualdades en materia de ingresos con la ayuda de un sistema de protección social de amplio alcance. No obstante, la pobreza y la desigualdad siguen siendo elevados según los parámetros internacionales. El promover la creación de más empleos formales debería ayudar a mejorar la cobertura de la protección social, y contribuir así a reducir la incidencia de la desigualdad en los ingresos y la pobreza. Mejorar la eficacia y la ejecución de las políticas del mercado de trabajo debería ser de ayuda al respecto. No obstante, es preciso desplegar más esfuerzos para formular políticas de protección social teniendo presentes los objetivos del mercado de trabajo.

Por ejemplo, si bien es muy loable que más de 12 millones de familias se beneficien de Bolsa Família, el mero hecho de que una cuarta parte de la población cumpla los requisitos para hacerlo resulta preocupante. Y aunque los beneficios sociales y económicos del programa están bien determinados y bien documentados en el presente informe, los futuros esfuerzos en materia de reforma podrían tomar en consideración el modo de integrar mejor a los beneficiarios en el empleo productivo, decente y de calidad. Más inversiones en calificaciones básicas y

formación profesional, intermediación en el mercado de trabajo y una mayor disponibilidad de servicios de guardería, podrían ayudar a mejorar el acceso de trabajadores a las nuevas oportunidades que brinda la floreciente economía del Brasil.

... mejorando al mismo tiempo la inversión productiva, el sistema fiscal y la gestión de los flujos de capital.

El desafío al que hace frente el Brasil es garantizar que la recuperación se sustenta y las tasas de crecimiento económico se mantienen fuertes en el medio y largo plazo. Aunque el Brasil tiene muchos sectores destacados – aeronáutica, biotecnología, fabricación de automóviles – necesita aumentar sus tasas de inversión y mejorar su infraestructura física y social con objeto de mantener y desarrollar sectores importantes y distanciarse de su dependencia de la exportación de productos básicos para su crecimiento económico. Las políticas destinadas a aumentar la inversión en términos generales, reformular el sistema fiscal y garantizar un tipo de cambio competitivo serían beneficiosas para mejorar la competitividad del país y sus perspectivas de desarrollo.

- *Aumentar las tasas de inversión:* Aunque el Gobierno ha aumentado sus niveles de inversión durante los últimos años, los niveles globales son bajos - alrededor del 17 por ciento del PIB - por debajo de los registrados durante el período de industrialización basada en la sustitución de las importaciones, y los niveles de los países emergentes asiáticos. Además, la inversión en investigación y desarrollo no es más que del 0,5 por ciento del PIB.
- *Reformulación del sistema fiscal:* La recaudación tributaria en el Brasil, de alrededor del 35 por ciento del PIB, es comparable a la de algunos países de la OCDE, y muy superior a la media de América Latina. Si bien resulta ventajoso, puesto que significa que el Gobierno tiene los recursos para financiar sus muchos gastos, la concepción del sistema fiscal es regresiva, puesto que muchos impuestos proceden de la producción y el consumo. Esto puede plantear dificultades, dado que obstaculiza el crecimiento de la demanda nacional y acentúa el ya muy elevado nivel de desigualdad que existe en el país.
- *Garantizar un tipo de cambio competitivo:* Antes de la quiebra de Lehman Brothers el real brasileño estaba sobrevalorado, pero con la evasión de capitales acaecida al iniciarse la crisis, se devaluó cerca del 40 por ciento. El escenario de crecimiento positivo del Brasil, junto con uno de los tipos de interés más altos del mundo, han impulsado la renovación del flujo de capital hacia el país, en particular de las inversiones de cartera de corto plazo. Estas inversiones han continuado a pesar del 2 por ciento de imposición fiscal aplicado a las entradas de capital en octubre de 2009. Como resultado, el real brasileño aumentó de valor de manera sostenida durante 2009 y 2010, recuperando los niveles previos a la crisis. Esta situación plantea un problema, puesto que una moneda sobrevalorada compromete la competitividad, perjudicando la industria nacional y con ello la creación de empleo. Es posible que sean necesarios más controles de capital en el país. Como miembro del Grupo de los 20, el Brasil podría desempeñar un papel destacado en propugnar la normativa sobre flujos internacionales de capital, no sólo para beneficio de la economía brasileña, sino también de la economía mundial.

El diálogo social como factor clave de una buena recuperación de la crisis y del futuro.

Logros clave alcanzados por el Brasil en el marco de la crisis, como el aumento del salario mínimo y la ampliación del seguro de desempleo, se deben al diálogo social. Esto reafirma el principio de que el diálogo social puede desempeñar un papel decisivo en el logro de objetivos sinérgicos en el terreno social y del mercado de trabajo. El diálogo social también puede ayudar a mejorar la formulación de las políticas en el contexto de las reformas de programas, como pone de manifiesto el Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES).

En resumen, el Brasil ha hecho considerables progresos en el pasado decenio, especialmente en el marco de la crisis financiera y económica que se inició en 2008, pero con miras al futuro, debería aprovechar los logros alcanzados hasta la fecha para seguir garantizando que el reciente crecimiento económico sin precedentes sea a la vez integrador y equitativo.