

**TEXTO CORRESPONDIENTE A LA INTERVENCIÓN DEL PROFESOR JOSÉ ANTONIO ALONSO,  
MIEMBRO DEL COMITÉ DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO**

**“GLOBAL PREPARATORY MEETING” PARA EL ANNUAL MINISTERIAL REVIEW**

**Consejo Económico y Social, 3 Abril 2012**

Señoras y Señores,

Es un placer poder participar en esta sesión dedicada a un tema tan complejo y de tanta relevancia para el momento actual como es el empleo. Permítaseme empezar mi breve exposición con una afirmación que probablemente todos compartamos. Tras la Declaración del Milenio, la comunidad internacional está emplazada a poner fin a la pobreza extrema y a sus más lacerantes secuelas. Pues bien, la generación de empleo, de empleo decente, constituye la vía más segura y promisoría, aunque no la única, para alcanzar ese objetivo. Es el empleo uno de las vías más claras de poner fin a la pobreza, porque a través del empleo se pone en valor aquel activo que, de forma más clara, los pobres poseen, que es su fuerza de trabajo. Además el empleo no es solo una fuente de renta, constituye también un importante factor de identidad y de reconocimiento en el seno de la sociedad y un mecanismo para el despliegue de las capacidades del ser humano, que es la base de lo que conocemos como desarrollo. Así pues, generar empleo debiera ser un objetivo crucial.

Ahora bien, ¿cómo se genera empleo? La pregunta no admite respuestas simples, pero cabría decir que hay cuatro grandes factores que influyen decisivamente en la generación de empleo:

- 1- En primer lugar, el ritmo y la estabilidad en el tiempo del crecimiento económico. Obsérvese que aludo a dos factores distintos. No sólo es importante cuánto se crece, sino también la regularidad con la que se crece. La experiencia reciente nos ha hecho saber que un crecimiento inestable, sometido a procesos continuados de auge y recesión, aunque en media sea similar, es mucho más dañino para la vida económica y, también, para la generación de empleo que un crecimiento estable. Así pues, es importante crecer, pero también hacerlo de una forma estable y continua, evitando la exposición a ciclos pronunciados o a interrupciones indeseables.
- 2- En segundo lugar, el estilo de crecimiento. El crecimiento genera empleo, pero no todo crecimiento genera similar cantidad de empleo, ni el empleo de calidad que se requiere. Un crecimiento basado simplemente en la revalorización temporal de activos (ya sean financieros, ya naturales) tiene muy poca capacidad para promover el empleo. Es importante que el crecimiento descansa en una matriz de producción diversificada, con capacidad para aportar valor a los productos y con bases suficientes para asentar la generación de ventajas dinámicas que puedan sostener un proceso de renovada competitividad en un mundo crecientemente abierto.
- 3- En tercer lugar, es necesario que los mercados laborales funcionen correctamente. Para ello, debe buscarse un equilibrio adecuado entre la seguridad que se debe proporcionar a los trabajadores, que encuentran en el trabajo su principal medio de vida, y la flexibilidad que reclama el mercado para adaptarse a un mundo cambiante. Ese equilibrio no es sencillo y probablemente no admite una única y universal solución.

Exige una tensión permanente, que ha de traducirse en cambios normativos y en acuerdos sociales renovados en el seno de los países.

- 4- Por último, es necesaria una continua actividad de formación de las personas, para facilitar su adaptación al cambio productivo, a las circunstancias móviles de los mercados; en suma, para incrementar sus capacidades y sus activos con capacidad de ser puestos en uso en la sociedad y en los mercados. De lo que se trata es de incrementar, llamémosle así, su “empleabilidad”, en un entorno altamente dinámico inducido por el cambio técnico.

Señalados estos factores, la pregunta pertinente es si hemos ido en la dirección adecuada en los últimos años. La respuesta es que sólo de forma muy parcial y limitada. La buena noticia –como ustedes saben– es que hemos logrado crecer a un ritmo notable en la última década, previo a la crisis que se desató en 2008. Además, se trató de un crecimiento bastante generalizado, que afectó no sólo a los países desarrollados, sino también, y de una manera muy señalada, a buena parte del mundo en desarrollo. Como consecuencia, hemos vivido un período de crecimiento del empleo, que pasó de 2.6 billones en el año 2000 a cerca de 3 billones en 2008; y, con ello, se ha logrado reducir la pobreza que pasó de afectar al 38.7% de la población trabajadora al 14.8%, entre 1990 y finales de la década pasada. La crisis ha interrumpido ese proceso: los datos sugieren que entre 2007 y 2011 la tasa de población empleada sobre la población en edad de trabajar cayó del 61.2% al 60.3%.

Pero, la pregunta es, durante el período de expansión ¿hemos sentado las bases para que el crecimiento sea estable y regular?, ¿para que el sistema económico proporcione oportunidades de empleo a la población que accede a la edad laboral?, ¿para permitir el despliegue de capacidades de las personas y mejorar sus niveles de seguridad y de renta? Aquí la respuesta sería de tono predominantemente negativo. Para justificarlo déjenme recorrer los cuatro factores que anteriormente he señalado.

Empecemos por la *estabilidad del crecimiento*.

En las últimas dos décadas nos hemos preocupado por construir una macroeconomía principalmente orientada a facilitar la inserción internacional de nuestra economía y conseguir el aval de los mercados financieros internacionales a su desempeño agregado. Se pensaba que de este modo la economía nacional podía hacerse partícipe de unos mercados internacionales crecientemente dilatados y de unos flujos financieros que operaban en un espacio global integrado y diáfano. Al amparo de ese objetivo se dio prioridad a la estabilidad macroeconómica nominal, se crearon Bancos Centrales autónomos con un mandato centrado en la inflación, se suprimieron regulaciones cautelares en las cuentas de capital y en los sistemas financieros nacionales y se desmantelaron mecanismos de intervención sectorial que se suponían contrarios a ese ideal de inserción internacional.

Tras esta orientación de la política económica subyacía la idea de que los mercados financieros abiertos no sólo incrementan la eficiencia económica, sino también son

capaces de evaluar adecuadamente el riesgo dando señales claras que ayudan a la disciplina macroeconómica. Sobre lo primero subsisten algunas dudas razonables, pero sobre lo segundo es claro que se trata de un supuesto falso. El mercado financiero tiene notables dificultades para evaluar adecuadamente el riesgo: es más tiende a acentuar los comportamientos cíclicos de la economía y a incrementar sus niveles de inestabilidad, haciendo más difícil el manejo de la política macroeconómica estabilizadora.

Algunas economías fueron conscientes de los potenciales inconvenientes de esta forma de inserción internacional y trataron de auto-protegerse frente a la potencial volatilidad del mercado. Para ello acumularon sus excedentes externos en forma de reservas internacionales disponibles para hacer frente a los cambios en la temperatura de los mercados. Ese proceder, sin embargo, es fuente de nuevos riesgos a escala internacional, como consecuencia de los desequilibrios globales que alimenta, y difunde un tono recesivo en el comportamiento económico agregado del sistema internacional que perjudica a los más pobres. Cabría decir, por tanto, que hemos puesto en marcha un proceso que o bien incrementa el riesgo de las economías a los ciclos, o bien para evitarlo se les condena a asumir un sesgo recesivo en sus políticas económicas. En ambos casos se está penalizando el empleo.

Pasemos al segundo punto, el *modelo de crecimiento*.

Tampoco en este ámbito se ha hecho lo que se debía. En balance cabría decir que los países en desarrollo tienen hoy una menor gama de recursos instrumentales que antaño para poner en marcha una política de apoyo a la transformación industrial y al desarrollo de capacidades productivas en su seno.

Se ha primado el aprovechamiento de las ventajas derivadas de una rápida inserción internacional, sin advertir:

- i) en primer lugar, que las ventajas comparativas, si bien mejoran la eficiencia estática, no siempre responden a criterios de eficiencia dinámica y que, por tanto, no necesariamente maximizan las posibilidades de sostenibilidad del crecimiento en el medio y largo plazo; y
- ii) en segundo lugar, que semejante especialización puede asentar un modelo de crecimiento altamente vulnerable o limitadamente generador de empleo. Un ejemplo de lo que se dice puede encontrarse en los procesos de “re-primarización” de ciertas economías que se han producido al hilo del alza en el precio de las *commodities*.

Ese proceso está haciendo que esas economías crezcan, lo cual es una buena noticia, pero si no diversifican sus estructuras productivas, la capacidad de sostenibilidad de su crecimiento será baja y su posibilidad de creación de empleo de calidad será igualmente limitada.

La experiencia internacional nos enseña, en todo caso, que la diversificación productiva no es un producto espontáneo de la mera apertura internacional. Todos los países con éxito en este campo, asentaron su cambio estructural en políticas desplegadas también en los ámbitos micro y meso-económico, las primeras para garantizar la eficiencia estática, las segundas para potenciar la eficiencia dinámica y superar los problemas de coordinación

que subyacen al desarrollo industrial y tecnológico. El problema es que los países han visto reducido el espacio y han perdido parte de los instrumentos para desplegar ese tipo de políticas. Sin diversificación productiva y mejora tecnológica es difícil sostener una demanda creciente de empleo de calidad.

Pasemos al tercer aspecto, el *funcionamiento de los mercados laborales*.

Aquí el panorama es muy diverso, pero hay una tendencia que es común a muchos países: la creciente segmentación de los mercados laborales. La respuesta que se ha pretendido dar a las cambiantes condiciones de la realidad económica, la desregulación de los mercados laborales, se ha encontrado con resistencias severas por parte de las fuerzas sindicales y de los propios trabajadores. Para eludir esas resistencias se ha optado por crear espacios de desprotección relativa y de precariedad laboral que operan como mecanismos de ajuste en el margen.

Esos espacios afectan muy especialmente a la población juvenil, al trabajo de las mujeres, a la mano de obra inmigrante y, en la generalidad de los casos, al empleo que se da en los espacios grises de la economía informal. Los datos son muy reveladores: en la OCDE el desempleo es un 50% superior en la población migrante que en los nativos; la tasa de desempleo juvenil es casi tres veces la de los adultos a escala internacional; y el gap de género en el empleo se mueve entre el 52% en Oriente Medio y el 11% en Asia Oriental.

En términos agregados, de acuerdo a la OIT, el porcentaje de empleo vulnerable se mueve entre 20% de Europa del Este o el 32% de América Latina y el 61% de Asia Meridional o el 76% de África Subsahariana. En total casi un billón y medio de personas están afectadas por este tipo de vínculos laborales.

La segmentación del mercado laboral no sólo alimenta situaciones de injusticia, sino además es poco eficaz porque compartimenta el mercado y lo hace más rígido a los cambios que el sistema requiere.

Por último, el *factor de la educación*.

La celeridad del cambio económico en el mundo actual requiere de trabajadores con capacidades múltiples, con posibilidad de adaptarse a nuevas tareas, con una percepción no sobrevaluada del riesgo que incorpora el cambio laboral. Conseguir esos objetivos no es fruto sólo de un sistema educativo formal accesible para la población, eficaz y de calidad, sino también de procesos formativos continuos que brinden a los trabajadores la posibilidad de actualizar conocimientos y de ampliar la gama de sus destrezas y capacidades. Invertir en esos procesos es clave, pero ha de entenderse que los resultados no serán sostenibles si sólo descansan en una política de oferta: el sistema productivo debe otorgar posibilidades de empleo a esas destrezas y capacidades, incrementando el rendimiento social y privado del esfuerzo educativo.

Pues bien, en el seno del CDP hemos dedicado una parte importante de nuestro trabajo de este año a discutir alguno de los aspectos aquí señalados. Particularmente, nuestra atención se ha centrado en los cinco aspectos siguientes:

1.- En primer lugar, en definir las bases de una *política macroeconómica* que preste más atención a los equilibrios reales de la economía, para que se dote del espacio fiscal y monetario necesario para poner en marcha políticas anticíclicas eficaces.

A este respecto, consideramos que la estabilidad nominal debe ser armonizada con la regulación de la demanda a los niveles consistentes con el crecimiento potencial de la economía; el equilibrio fiscal, en el ámbito de los ingresos y de los gastos, debe ser compatible con la inversión social requerida para construir una sociedad más equitativa y con sentar las bases para la diversificación productiva y el crecimiento; y las tasas de cambio deben ser consistentes con el equilibrio externo y con la promoción de capacidades exportadoras.

Estas políticas son difíciles de implementar si no es en un contexto internacional que valore también esos objetivos y promueva la coordinación internacional para ello. A este respecto, la reforma del sistema monetario internacional, la provisión de mecanismos de financiación ágil a escala internacional para afrontar las crisis de liquidez, el establecimiento de regulaciones en la cuenta de capital y la fijación de objetivos concertados de equilibrio externo pueden ser requeridos.

2.- En segundo lugar, consideramos que el *cambio estructural, la diversificación sectorial y la creciente complejidad productiva* son las claves del desarrollo.

Este proceso requiere disponer de los instrumentos necesarios en los ámbitos micro y meso-económico para impulsar el cambio productivo. Una política industrial que garantice las condiciones de base (infraestructuras y servicios generales), las acciones de estímulo (incluida las encaminadas a la adaptación y difusión del conocimiento), los mecanismos de coordinación (incluida la formación de clusters productivos o el desarrollo local) y el concurso de los agentes (incluido las alianzas público-privadas o las sociedades de capital riesgo) para maximizar las posibilidades de diversificación productiva. Una política construida con estímulos que sean especialmente sensibles a las condiciones de la pequeña y mediana empresa, condicionales al desempeño de las empresas y que tiendan a estimular el cambio para su más plena y exitosa inserción internacional (no para eximir las de esa tarea).

Ese proceso debiera ir acompañado de los mecanismos normativos y formativos requeridos para facilitar la movilidad laboral y el tránsito de los trabajadores de sectores de baja a los de superior productividad; pero también aquellos orientados a recuperar los talentos perdidos a través de los procesos de "fuga de cerebros". Por último, también en este ámbito es necesario aprovechar las nuevas posibilidades de crecimiento y de generación de empleo que brinda la fragmentación de los procesos productivos, a través de la inserción en las cadenas de valor global, sea a través de la inversión extranjera, sea a través de estrategias de inserción internacional de las empresas domésticas.

3.- En tercer lugar, discutimos las circunstancias especiales de aquellos países más pobres, cuya economía descansa en el papel central que tiene la *agricultura*.

Es necesario recordar que cerca del 80% de la población pobre vive en entornos rurales; y en esa población es dominante la presencia de mujeres. Pues bien, también en este caso es importante promover el cambio productivo, pero acompañado de una política más activa que potencie las mejoras de productividad en el sector agrario, corrigiendo así la desatención al sector que ha estado vigente durante muchos años. Una política que considere: i) el estímulo al uso de semillas mejoradas; ii) la provisión de subsidios para la adquisición de inputs y para la estabilización de precios; iii) la mejora de las infraestructuras y de los servicios de comercialización; y iv) la extensión servicios para la difusión de tecnologías y de crédito.

4.- En cuarto lugar, los procesos de promoción de las capacidades productivas debieran estar condicionadas por las necesidades que impone una economía ambientalmente sostenible.

Los países en desarrollo disponen de menos recursos para poner en marcha esos procesos de cambio productivo, por lo que es requerido que las tecnologías disponibles en los países desarrollados estén disponibles para su adaptación y uso en los países de menor desarrollo relativo. Particularmente, aquellas asociadas a las posibilidades que brinda una industrialización baja en el consumo de carbón. Pero, al tiempo, los países en desarrollo, los grandes depositarios del capital natural de la humanidad, tienen la posibilidad de evitar, si se les dan los medios para ello, los errores cometidos por las economías desarrolladas. En este ámbito la cooperación internacional tiene un amplio espacio que recorrer.

5.- Por último, discutimos también el papel que pueden desempeñar los programas públicos de empleo.

Se trata de medidas que pueden tener un positivo impacto, manteniendo las rentas de la población más pobre y sus capacidades y activos en el ámbito laboral, al tiempo que pueden contribuir a alimentar políticas anticíclicas y a mejorar la provisión de algunos bienes públicos locales. Hasta cierto punto funcionan como redes de seguridad frente a shocks adversos para los más vulnerables, evitando el deterioro no sólo de sus rentas sino también de sus activos. No obstante, para que estos programas desplieguen su funcionalidad es necesario garantizar su sostenibilidad financiera y el vínculo que debe existir entre los objetivos asociados a la preservación del nivel de vida de los afectados y aquellos que se encaminan a promover el incremento de sus destrezas y habilidades, incrementando el capital humano de las sociedades.

Como es obvio no en todos los temas el CDP tiene respuestas que sean inobjetable, pero hemos dedicado energías y tiempo a debatir estos importantes temas. Esperamos que nuestra modesta contribución sirva para inspirar el trabajo en un ámbito que requiere de las ideas y de los esfuerzos de todos.

Muchas gracias