



El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Mauricio González Orellana



El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Mauricio González Orellana

UFG

www.ufg.edu.sv

Editor**es**

Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación

Misión

La formación de profesionales competentes, innovadores, emprendedores y éticos, mediante la aplicación de un proceso académico de calidad que les permita desarrollarse en un mundo globalizado.

Visión

Ser la mejor universidad salvadoreña, con proyección global, que se caracteriza por la calidad de sus graduados, de su investigación, de su responsabilidad social y de su tecnología.

Consejo Directivo

Presidenta: MEd. Rosario Melgar de Varela
Vicepresidenta: Dra. Leticia Andino de Rivera
Secretaria General: MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza
Primer Vocal: Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez

Rector

Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez

Vicerrectora

Dra. Leticia Andino de Rivera

Secretaria General

MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza

Dirección y contacto

Universidad Francisco Gavidia: Calle El Progreso No. 2748, Edificio de Rectoría, San Salvador, El Salvador. Tel. (503) 2249-2700
www.ufg.edu.sv



Misión

Diseñar, promover y acompañar iniciativas, políticas, programas y proyectos académicos empresariales para el desarrollo de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación que impacten en la productividad y competitividad de El Salvador.

Visión

Ser el instituto científico líder en El Salvador en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Director

Oscar Picardo Joao, PhD.

UFG EDITORES

Coordinación

Jenny Lozano

Corrector de estilo

Carlos Alberto Saz

Diseñador

Gustavo A. Menjivar

DIRECCIÓN Y CONTACTO

UFG Editores: Universidad Francisco Gavidia, calle El Progreso, n.º 2748, edificio de Rectoría, San Salvador: El Salvador.

Teléfono: (503) 2249-2700 y (503) 2249-2716

Correo electrónico: editores@ufg.edu.sv

www.ufg.edu.sv

Consejo de Redacción

Oscar Picardo Joao

Director del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI-UFG).

Correo electrónico: opicardoj@ufg.edu.sv

Rainer Christoph

Investigador Nanotecnología ICTI-UFG.

Correo electrónico: rainer@nanotecnica.net

Rolando Balmore Pacheco

Director de Egresados y Graduados UFG.

Correo electrónico: rpacheco@ufg.edu.sv

DE ESTA EDICIÓN

Título: El Salvador: Empleo y Crecimiento

Autor: Mauricio González Orellana

Colección: Ciencias sociales

Primera edición

©Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI), 2017

ISBN 978-99923-47-67-6

El contenido y opiniones vertidas en la publicación son responsabilidad exclusiva del autor. Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento, sin previa autorización de los editores.

Hecho el depósito que dicta la ley.

Edición de 300 ejemplares.

Impreso en Talleres Gráficos UCA.

Enero de 2018, San Salvador, República de El Salvador, América Central.

Dr. David López

Investigador asociado ICTI – UFG.

Correo electrónico: davidlopez@hotmail.com

Fernando Amestoy Rosso (Uruguay)

Director de Polo Tecnológico de Pando (Facultad de Química, UDELAR) Presente en Parque Científico – Tecnológico de Pando.

Correo electrónico: famestoy@gmail.com

Índice

Introducción	9
I. ¿Por qué es ahora el tema del empleo más importante que antes?	14
I.1. Crecimiento económico y creación de empleo.....	15
I.2. Empleo y pobreza	20
I.3. El desencanto con la política económica convencional.....	26
II. El EUI: orígenes	33
II.1. Keynes y el pleno empleo	33
II.2. Lerner y las Finanzas Funcionales.....	35
II.3. Minsky y el EUI.....	42
II.4. Wray y la TMM.....	49
II.5. Algunas consideraciones	54
III. El EUI y el pensamiento económico contemporáneo	56
III.1. Sobre el crecimiento inclusivo	58
III.2. Crecimiento inclusivo según la OECD	61
III.3. Crecimiento inclusivo según el Banco Mundial.....	65
III.4. El crecimiento inclusivo en el pensamiento de la CEPAL	73
IV. Experiencias con el EUI.....	83
IV.1. Experiencias con el EUI en el mundo	83
IV.1.1. El New Deal en EE. UU.	83
IV.1.2. El Plan Jefes en Argentina	84
IV.1.3. Los programas EGS y NREGA en la India	86
IV.1.4. Otras experiencias.....	88
IV.2. Sobre la aceptación del crecimiento inclusivo y el EUI	88
IV.3. Vínculos entre un EUI y el crecimiento inclusivo	92
V. El Plan Quinquenal 2014-2019	103
V.1. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y el crecimiento inclusivo.....	103
V.2. Sobre el PQD y el EUI.....	105
VI. El costo del desempleo y la alternativa del EUI en El Salvador.....	108
VI.1. Sobre el costo social del desempleo	108
VI.2. Una estimación del costo social del desempleo en El Salvador.....	110
VI.3. Sobre el costo del programa EUI.....	112

VI.4. Otras consideraciones.....	115
VI.4.1. Algunos afinamientos en el costo de un EUI	115
VI.4.2. Aplicación de un EUI como factor de recuperación económica....	117
VII. Conclusiones	122
Apéndice: Sobre el coeficiente de Okun.....	124
Referencias.....	130

Introducción

El desempleo en el mundo se ha agudizado de manera impresionante a raíz de la crisis financiera de 2008/9. El Salvador, probablemente uno de los países menos afectados por la crisis, aunque aquejado por una variedad de problemas que lo han mantenido por más de una década entre los países que menos crecen en América Latina, pasa también por una crisis de empleo, una de cuyas más claras manifestaciones en la actualidad es la delincuencia sin freno que azota al país, lo que a su vez provoca una fuerte migración, no solo de adultos sino también de niños, que buscan un futuro diferente del que avizoran hoy.

Desde luego, el tema del empleo ha sido objeto de mucha consideración por parte de especialistas de las ciencias sociales, particularmente de economistas, quienes lo han incluido en sus planteamientos sobre estrategias de crecimiento económico y desarrollo desde hace décadas. Pero el caso es que parece que es solo hasta ahora, quizás en la última década, que el tema del empleo y su correlato del desempleo, recibe una atención inusual, tanto de parte de Gobiernos como de pensadores, de prácticamente todas las tendencias económicas, políticas y filosóficas.

Tanta es la actualidad del tema en el mundo, que uno de los resultados más notorios del desempleo en el campo de la economía -el campo que interesa en este estudio- es el de provocar un “repensamiento” de la macroeconomía que hasta ahora se ha practicado -en relación con sus resultados en la creación de empleo- según los lineamientos de lo que puede llamarse *macroeconomía convencional*, asociada comúnmente al Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en menor medida, al Banco Mundial.

En el terreno práctico, una de las manifestaciones más claras del énfasis en el empleo consiste en la proliferación de una amplia variedad de programas para la creación de empleo, muchos de estos impulsados exclusivamente por los Gobiernos, y en otros casos con la participación del sector privado. Uno de los que más atención recibe cada vez más es el denominado “empleador de última instancia”, notado aquí por solo EUI.

Esta denominación, obviamente, se asocia y deriva con su análogo en el campo financiero bancario, el de “prestamista de última instancia”, relativo a una función y responsabilidad típica de los bancos centrales; esto es, la posibilidad de que un banco central proporcione recursos a los bancos comerciales -en general de manera temporal- cuando estos han sufrido una corrida bancaria

que los ha dejado sin recursos -sin liquidez- para atender apropiadamente sus responsabilidades para con sus depositantes. Esto con el propósito principal de preservar el sistema de pagos de la economía.

De esta manera, la noción del empleador de última instancia puede verse como una función y responsabilidad de una especie de banco central del empleo, en el que una agencia del Gobierno tiene a su cargo la vigilancia de lo que sucede en el campo del trabajo y la remuneración que reciben los trabajadores.

Las ideas de Mastromatteo y Esposito (2015a) ilustran algunos de los temas de este estudio, al considerar la necesidad de la responsabilidad y la transparencia en el montaje y funcionamiento de un EUI:

Al pensar en cómo asegurar la responsabilidad y la transparencia, es útil comenzar con la analogía de *la última instancia*... Nosotros pensamos que... el programa EUI persigue que se trate a todos los ciudadanos de la misma manera que se trata a los bancos. Estos son regulados cuidadosamente durante los buenos tiempos de la economía, y son rescatados con dinero público por el prestamista de última instancia (PUI)... durante los malos tiempos... Mientras el banco central persigue asegurar la estabilidad financiera, el programa EUI garantiza la estabilidad social.

La analogía debería explorarse todavía más de lo que los creadores de la idea pudieron pensar. La esencia del PUI es que el banco central esté listo para prestar una cantidad ilimitada de dinero contra un colateral a una tasa punitiva. En este sentido, el EUI deberá trabajar de la misma manera. Así como la tasa de interés cargada por el banco central busca restaurar la estabilidad, el salario que pague el EUI pretenderá estabilizar el mercado laboral. Los montos que preste el banco central dependen de las condiciones de los mercados financieros...

De la misma manera que los préstamos del banco central, un EUI se necesita en cualquier situación económica como un mecanismo anticíclico. El salario que paga el EUI estabiliza el mercado laboral de la misma forma que la tasa libre de riesgo estabiliza los mercados financieros.

Pero la analogía va más allá. Así como la banca libre nunca ha sido posible, un mercado laboral “libre” es equivalente a utilizar el desempleo para lograr una mayor flexibilidad en el mercado laboral desperdiciando una

producción e ingresos potenciales. Cualquier característica útil del PUI puede transferirse fácilmente al EUI. Por esto, podemos concentrarnos en dos aspectos para completar la analogía: el equivalente de un banco central y cómo establecer algo semejante a la regulación bancaria.

Nosotros pensamos que con el objeto de manejar el programa EUI como un todo, el Gobierno debería crear una agencia estatal semejante a una autoridad de supervisión bancaria o un banco central. Esta agencia debería tener el mandato de curar el desempleo de la misma forma que el banco central tiene el mandato de asegurar la estabilidad de precios. Por esto, la coordinación entre estos es necesaria de la misma manera que la supervisión bancaria y la política monetaria se ejecutan por dos diferentes instituciones.

¿Cuáles serían las principales tareas prácticas de la agencia del EUI? Básicamente: definir el salario a pagar por el EUI (justo como el banco central establece la tasa de política) y supervisar los proyectos en los que se emplearán los trabajadores del programa. El instrumental práctico para la supervisión puede parecerse al de la supervisión bancaria: inspecciones de campo, análisis de una serie estructurada de indicadores de eficiencia, análisis de la calidad de la dirección, mecanismos de protección del consumidor y así sucesivamente. En realidad, la literatura sobre este aspecto propone instrumentos muy similares a los utilizados en la regulación bancaria. (pp. 2 y 3)

Se nota que la semejanza no es complicada. ¿Por qué se encuentra en la casi totalidad de los sistemas financieros del mundo la figura del prestamista de última instancia? Una de las razones más importantes es el hecho de que en caso contrario y en la contingencia de una corrida bancaria, el sistema de pagos en la economía, profundamente dependiente del sistema bancario, y todavía más en una economía pequeña, puede paralizarse y resultar en daños irreparables en términos de pérdida de producción y de remuneraciones, por mencionar algunas de las consecuencias básicas.

En la perspectiva de una función de producción puede decirse que la figura del prestamista de última instancia asegura que en situaciones de emergencia económica 1) el factor capital siga desempeñando su papel en la actividad económica general, de manera que esta no se interrumpa, y 2) minimiza el impacto de las fluctuaciones financieras en los ámbitos económico, social y político.¹

¹ Véase Minsky (1986).

Entonces, ¿no debería hacerse algo parecido en relación con el otro factor de la producción, el trabajo? Es cierto que una tasa de desempleo del 30% no va a detener la actividad económica, ni se provoca necesariamente una paralización de esta por lenta que se halle. Pero eso no quiere decir que no se presenten diferentes y graves consecuencias en los ámbitos mencionados, derivados de la volatilidad que pudiera privar en el mercado laboral. Estas consecuencias, dependiendo del ángulo desde el que se les mire, fácilmente pueden ser peores -como se muestra en este estudio- que las que se intentan prevenir y manejar con el esquema del prestamista de última instancia en relación con los bancos.

Las consecuencias de una elevada tasa de desempleo -o de una relativamente baja pero con un sector informal cercano al 60% del empleo² como sucede en El Salvador-, pueden ser desastrosas, tanto a nivel del individuo, como lo puede atestiguar cualquier desempleado, como también al nivel del país, como se nota de los índices de migración y delincuencia.³ En todo caso, adelante se lleva a cabo una estimación de este costo para el país como proporción del PIB real.

Por esto, no tiene que causar extrañeza el que un cuerpo de literatura se haya desarrollado en relación con un tratamiento del desempleo que siga líneas muy parecidas a las que con mucha antelación se han establecido para rescatar bancos que tienen dificultades para seguir operando; en otras palabras, también es necesario desarrollar esquemas que permitan que trabajadores que se encuentran al borde del desempleo, o ya están desempleados, continúen trabajando. Después de todo, el capital y el trabajo son igualmente necesarios para que se lleve a cabo la producción; no hay por qué extremar los cuidados con uno y descuidar al otro.

En este estudio se explicará con algún detalle en qué consiste un EUI, así como otros programas de empleo que se han aplicado, incluso en países desarrollados, desde hace décadas, no sin antes abundar sobre las causas de su proliferación más reciente.

El orden a seguir es el siguiente. El primer capítulo se ocupa de indicar algunas de las principales razones por las que el tema del empleo es ahora más pertinente que nunca. El segundo capítulo resume algunos de los aspectos más conocidos de los orígenes del concepto del programa del EUI.

2 IMF (2015), pg. 19.

3 Véase Okun (1962).

A su vez, el tercer capítulo pone la atención a la inserción del concepto del EUI en algunas corrientes del pensamiento económico actual, el grado al que la noción del empleo cobra importancia cada vez mayor en dichas escuelas de pensamiento, y la manera en que dicha noción se operativiza para efectos de su medición, cuantificación y análisis. Además, se entregan explicaciones algo detalladas en relación con el vínculo del empleo con las nociones del crecimiento inclusivo y el cambio estructural.

En el cuarto capítulo se repasa la experiencia en las aplicaciones del EUI en sus diferentes modalidades en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo, incluyendo un apartado que muestra la importancia de abordar la aplicación de un EUI haciendo a un lado cualquier sesgo ideológico o político, y otro apartado en el que se vincula el EUI con la política industrial y la macroeconómica, en especial, la política cambiaria.

En el quinto capítulo se considera el grado al que el plan económico del país coincide con las nociones del crecimiento inclusivo y el EUI. En el capítulo sexto se consideran los costos y los beneficios de la aplicación del EUI en El Salvador, y se propone la aplicación de un EUI para el país, señalando su costo en relación con el costo del desempleo mismo y efectuando algunas comparaciones con algunos programas que actualmente lleva a cabo el GOES.

Finalmente, en el capítulo séptimo se ofrecen algunas conclusiones.

I. ¿Por qué es ahora el tema del empleo más importante que antes?

Una respuesta obvia es que el número de desempleados en el mundo es ahora mayor que nunca. Solo que, en realidad, esto es solo parte de la respuesta. Hay otros aspectos muy importantes. Entre otros pueden mencionarse los siguientes: 1) el crecimiento económico sólo en pocos casos ha significado un aumento importante en el volumen de empleo; 2) un mayor reconocimiento de que el problema del empleo no es solamente su volumen, sino también su calidad y el grado al que sustrae de la pobreza al trabajador; y 3) un creciente desencanto con la política macroeconómica convencional en cuanto a los resultados en el empleo como resultado de su aplicación. Estos aspectos se consideran adelante.

Antes, sin embargo, conviene mirar la situación mundial respecto del empleo. En 2012, por ejemplo, el Banco Mundial⁴ reportaba que:

Hoy en día, el empleo es un tema que genera preocupación en todo el mundo, tanto entre los funcionarios encargados de formular políticas, como en la comunidad empresarial y en los miles de millones de hombres y mujeres que luchan por proporcionar el sustento a sus familias.

En un momento en que el mundo se esfuerza por salir de la crisis mundial, unos 200 millones de personas (entre ellos, 75 millones de menos de 25 años) están desempleados. Muchos millones más, la mayoría mujeres, están excluidos por completo de la fuerza laboral. Si miramos hacia el futuro, en los próximos 15 años se deberán crear 600 millones de nuevos puestos de trabajo para absorber el aumento de la población en edad de trabajar, principalmente en Asia y África al sur del Sahara.

Mientras tanto, casi la mitad de los trabajadores de los países en desarrollo están empleados en establecimientos agrícolas de pequeña escala o trabajan por cuenta propia, actividades que por lo general no van acompañadas de pagos regulares ni beneficios. Para la mayor parte de los pobres de estos países, el problema no es que falte empleo ni que las horas de trabajo sean insuficientes; de hecho, muchos tienen más de una ocupación y trabajan largas horas. Sin embargo, con frecuencia no ganan lo suficiente para garantizar un futuro mejor para sí mismos y para sus hijos; en ocasiones trabajan en condiciones inseguras y no se respetan sus derechos básicos. (p. vii)

⁴ Banco Mundial (2012).

Sin duda, la crisis financiera de 2008/9 ha agudizado un problema que siempre ha sido grave, aun en países desarrollados, como se nota del paro en la Unión Europea durante más de una década. Claro, el problema en los países en desarrollo ha adquirido hasta matices dramáticos como es el caso salvadoreño que se tratará con algún detalle adelante.

I.1. Crecimiento económico y creación de empleo

Son muchas las quejas en cuanto a que el crecimiento económico con demasiada frecuencia no ha sido acompañado por un volumen de empleo que crezca por lo menos a la misma tasa que el PIB, o mejor todavía, el PIB por habitante. Es una situación desconcertante porque normalmente la política de crecimiento económico se concentra en eso, en el crecimiento, asumiendo que la mejora continua en el nivel y calidad de vida -derivada de un empleo productivo y decente- vendrá casi automáticamente.

Pero la realidad es otra. Particularmente en América Latina y el Caribe se ha encontrado que para muchos países el crecimiento no ha significado más y mejores empleos. Una manera de apreciar esto es a partir de la pauta que exhibe la productividad sectorial. Es como lo explica Cimoli ed. (2005):

La CEPAL fue pionera en sostener que la reasignación de los factores de producción -trabajo y capital- desde los sectores de baja productividad hacia los de alta productividad era una condición necesaria para encauzar la economía en un sendero virtuoso de desarrollo. Este proceso de cambio estructural estaría pautado por un peso cada vez mayor de la industria en la economía, que era considerada el vector principal de los aumentos de productividad en el tiempo. Allí se generarían los efectos de derrame, los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, y las externalidades pecuniarias y tecnológicas que sustentan a los retornos crecientes.

La transformación de la estructura del empleo era central en la percepción de los pioneros del desarrollo. Para superar la condición periférica era necesario eliminar la heterogeneidad estructural, definida por una muy elevada participación en el empleo total de las actividades de muy baja productividad del trabajo. El proceso de retirar a los trabajadores de los sectores de baja productividad no solo favorecería el aumento de la productividad agregada y la difusión de tecnología, sino que también tendría un efecto positivo en el comportamiento de los salarios reales en la

periferia, que pasarían a crecer en correspondencia con los incrementos de la productividad. (p. 5)

En otras palabras, para que el crecimiento se traduzca en mejores niveles de vida, un requisito indispensable es el de aumentar de manera continua la productividad laboral a partir de un traslado continuo de trabajadores de actividades de baja productividad hacia las de mayor productividad. El problema es cómo lograr semejante cometido.

De hecho, esta situación se ha denominado a veces como una de “heterogeneidad estructural”, referente a la brecha que en los niveles de productividad se encuentra entre los sectores de la economía, particularmente entre las actividades agrícolas y las industriales. Puede decirse que un proceso de crecimiento por el que esta brecha se va cerrando en un contexto en el que las productividades más elevadas siguen creciendo, es un proceso de crecimiento exitoso.

Sin embargo, aun esto no es suficiente cuando se mira el problema en términos del impacto en el desarrollo; como se explica en Pagés *et al* (2009) para América Latina y el Caribe:

Desde una perspectiva internacional, el crecimiento del ingreso por habitante en América Latina y el Caribe ha sido decepcionante durante las tres décadas pasadas. Aunque el crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante ha mejorado desde la “década perdida” de los 1980, los datos disponibles sugieren que en los últimos 15 años este ha sido más bien modesto y no ha prevenido la continua divergencia respecto de otras regiones en desarrollo. En particular, los países de la región han sido superados por muchos países con los que estuvieron a la par en términos de ingreso por habitante en los 1970. En la pasada década no solo ha sido el crecimiento de la región menor que el observado en las economías dinámicas emergentes del sur y oriente de Asia, sino que ha sido menor que el promedio de los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Todavía más, no se registra una convergencia reciente del ingreso dentro de la región, mientras que en los 1970, los países más pobres de América Latina y el Caribe crecieron más rápido que los más ricos.

Este desempeño relativamente modesto es parcialmente explicado por el hecho de que la productividad laboral, (...) ha crecido a una tasa muy lenta. (...) Por ejemplo, para 2006 la productividad laboral en la región fue 21 por ciento de la de Estados Unidos, contra 30 por ciento en 1980. (pp. 2 y 3)

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Por otro lado, el crecimiento lento de la productividad no es el único problema. McMillan y Rodrik (2011) señalan un panorama muy perturbador en el crecimiento de la productividad en América Latina y el Caribe. En su cuantificación del crecimiento de la productividad laboral de una economía distinguen entre dos componentes de dicho crecimiento. El primero corresponde al crecimiento *dentro* de un mismo sector de actividad, como resultado de la acumulación de capital, el cambio tecnológico o una diferente asignación de recursos entre plantas productivas.

El segundo componente del crecimiento de la productividad laboral se refiere al que resulta del movimiento del trabajo desde sectores de baja productividad hacia sectores de alta productividad, lo que redundaría en un crecimiento de la productividad en la economía. Los dos componentes pueden capturarse en la siguiente expresión utilizada por McMillan y Rodrik (2011):

$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \Theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \Theta_{i,t}$$

Aquí, Y_t e $y_{i,t}$ se refieren a los niveles de productividad de la economía en su totalidad y de cada sector de actividad, respectivamente; $\Theta_{i,t}$ es la participación del trabajo en el sector i . El operador Δ denota el cambio, ya sea en la productividad o el empleo, entre los momentos $t-k$ y t .

Ahora bien, esta expresión descompone la productividad laboral de la economía en dos términos. El primero se refiere a la suma ponderada del crecimiento de la productividad *dentro* de los sectores individuales, donde las ponderaciones son el peso de cada sector en la economía al comienzo de cada período. Este elemento, como es usual en descomposiciones de este tipo, recibe el nombre de *dentro*.

El otro componente suele denominarse *entre*, pero estos autores lo denominan -de forma acertada, aunque no son los únicos- *cambio estructural*, porque captura el impacto que en la productividad total se lleva a cabo como resultado de los traslados -cambios en las participaciones laborales- de mano de obra entre sectores. Este término puede ser positivo; es decir, que el cambio estructural ejerce un impacto positivo en la productividad global, si los cambios en las participaciones ($\Delta \Theta_{i,t}$) se correlacionan positivamente con los niveles sectoriales de productividad ($y_{i,t}$); obvio, si la correlación es negativa aquella contribución será negativa también, y se dirá que el cambio estructural ha deteriorado el desarrollo, aun en un contexto de crecimiento económico.

Es como lo mencionan McMillan y Rodrik:

La descomposición anterior aclara cómo el análisis parcial del desempeño de la productividad dentro de sectores individuales (por ejemplo, la manufactura) puede ser engañoso cuando hay grandes diferencias en productividades laborales (y_{it}) entre las actividades económicas. En particular, una tasa alta de crecimiento de la productividad dentro de una industria puede tener implicaciones completamente ambiguas para el desempeño económico global si la participación del empleo en esta industria se contrae en vez de expandirse. Porque si la mano de obra desplazada termina yendo hacia actividades con menor productividad, el crecimiento económico se deteriora y hasta puede llegar a ser negativo. (p. 64)

Esta manera de abordar el cambio estructural no es nueva ni única; el lector encontrará muy instructivas otras lecturas como la ya citada de Pagés ed. (2010) y Herrendorf (2013). Antes de mostrar sus propios resultados, McMillan y Rodrick se refieren a los de Pagés ed. (2010) como sigue:

...Entre 1950 y 1975, América Latina experimentó un rápido crecimiento de la productividad (laboral) de casi 4 por ciento anual, casi la mitad del cual se explicó por el cambio estructural. Entonces la región entró en la crisis de la deuda y experimentó una “década perdida”, con un crecimiento de la productividad en el campo negativo entre 1975 y 1990. América Latina retornó al crecimiento después de 1990, pero el crecimiento de la productividad nunca alcanzó los niveles anteriores a 1975. Esto se debe enteramente al hecho de que la contribución del cambio estructural se volvió negativa. El componente “dentro” del crecimiento de la productividad es virtualmente idéntico en los dos períodos de 1950 a 1975 y de 1990 a 2005 (de 1.8 por ciento anual). Pero el componente del cambio estructural pasó de 2 por ciento durante 1950 a 1975 hasta -0.2 por ciento en 1990 a 2005; una reversión impresionante en unas pocas décadas.

Este resultado es más sorprendente dada la noción comúnmente aceptada de que las políticas e instituciones de América Latina mejoraron significativamente como consecuencia de las reformas de fines de los 1980 y comienzos de los 1990. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y la mayoría de las otras economías batieron la inflación elevada, pusieron los déficits fiscales bajo control, dejaron la política monetaria a bancos centrales independientes, eliminaron la represión financiera, abrieron sus economías

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

al comercio internacional y a los flujos de capital, privatizaron las empresas estatales, redujeron la corrupción y la mayoría de subsidios, y permitieron el reinado del libre mercado en general. Los países con regímenes dictatoriales en los 1970 experimentaron transiciones democráticas, mientras que otros mejoraron su gobernanza también. En comparación con el populismo macroeconómico y el proteccionismo, así como las políticas de sustitución de importaciones que habían prevalecido hasta fines de los 1970, se esperaba que el nuevo entorno económico resultara en un importante y destacado desempeño de la productividad. (pp. 64 y 65)

Pero como se ha visto, esto no fue así. Por esto, se ha desatado una controversia en la que se critica severamente la política macroeconómica convencional y se han revivido con mucha fuerza las nociones relativas a la transformación estructural que por varias décadas han sido proclamadas principalmente por entes como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Como se verá, estas nociones, a las que ahora se agregan otras como la del crecimiento inclusivo, y los programas por los que se garantiza el empleo -incluyendo la noción del empleo decente y el empleador de última instancia-, etc., han llegado a aceptarse mucho más ampliamente que antes, incluso por entes que se han considerado fieles representantes de la política macroeconómica tradicional como el FMI. Estos aspectos serán objeto de una consideración más detenida adelante.

Regresando a los hallazgos más importantes de McMillan y Rodrick, estos se refieren a una comparación de los resultados para América Latina con los de otras regiones, específicamente, las de África al sur del Sahara, Asia, y un grupo de países de alto ingreso, notado por HI; todo para el periodo 1990 a 2005. En el caso de los HI han explicado antes que no hay por qué esperar que el componente de cambio estructural sea importante, ya sea positivo o negativo, porque en las etapas avanzadas del desarrollo las brechas sectoriales de productividad tienden a desaparecer.

Explican entonces que:

Notamos primero que el cambio estructural ha hecho una contribución muy pequeña (positiva o negativa) al crecimiento total de la productividad laboral en los países de altos ingresos...

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Los países en desarrollo exhiben un cuadro muy diferente. El cambio estructural ha jugado un papel importante en las tres regiones. Pero lo más llamativo consiste en las diferencias entre las regiones. Tanto en América Latina como en África al sur del Sahara, el cambio estructural hace una contribución negativa considerable al crecimiento global, mientras la de Asia es la única región donde la contribución del cambio estructural es positiva...

Entonces, el curioso patrón de cambio estructural reductor del crecimiento que observamos antes en América Latina se repite en el caso de África al sur del Sahara. Esto solo profundiza el enigma porque el África al sur del Sahara es sustancialmente más pobre que América Latina. Si hay una región donde hubiéramos esperado que el flujo del trabajo desde las partes tradicionales hacia las modernas de la economía impulsara el crecimiento, a la manera de los modelos de la economía dual, esa región es seguramente el África al sur del Sahara. La decepción es mayor todavía a la luz de todas las reformas que los países de África al sur del Sahara han emprendido desde fines de los 1980. Pero el trabajo parece haberse movido desde las actividades de alta productividad hacia las de menos productividad en promedio (...) Dado que Asia ha experimentado un cambio estructural favorable al crecimiento en el mismo período, es difícil culpar del desempeño de América Latina y África al sur del Sahara a la globalización solamente u otros determinantes externos. Claramente, fuerzas específicas a los países han operado también. (p. 67)

A manera de conclusión parcial, ante este panorama es fácil entender una de las razones más poderosas del énfasis renovado en el empleo: aun en los casos en que ha crecido el PIB, el caso es que el empleo en América Latina y el Caribe exhibe ahora una productividad menor que antes en promedio, y, aunque se ha experimentado un cambio estructural, este ha sido de la variedad perniciosa, una en la que su contribución al crecimiento de la productividad laboral ha sido negativa.

I.2. Empleo y pobreza

No es muy complicado imaginarse la asociación entre empleo y pobreza. En todo caso conviene tener presente algunos aspectos de dicha asociación. Esta puede resumirse como lo hacen Lieuw-Kie-Song *et al* (2012):

Aunque existe un argumento económico de peso detrás del pleno empleo, quizás el argumento más sólido trasciende lo económico. Las sociedades

se construyen sobre la noción de que el trabajo permite satisfacer las necesidades básicas de contar con alimentos, una vivienda, vestimenta, etc. Obtenerlos sin trabajar de manera lícita y aceptable desde el punto de vista social puede considerarse una rara excepción, y la mayoría de las personas no lo logran y sufren. Las alternativas para satisfacer estas necesidades básicas de manera lícita son demasiado pocas si el trabajo escasea.

Más aun, en muchas sociedades, el trabajo constituye la transición fundamental hacia la vida adulta, y los hombres jóvenes, en particular, sufren fuertes presiones a la hora de ingresar al mercado de trabajo y dejar la casa de los padres para formar una familia. Su fracaso, a menudo conlleva la estigmatización y, en muchos casos, conduce a la urgencia por obtener ingresos aunque sea de un modo ilícito. Dar trabajo es realmente el único medio de abordar estas cuestiones complejas, pero en muchos contextos, el sector privado no lo hace en cantidades suficientes y también sufre las consecuencias de las fluctuaciones y las crisis. Tampoco el trabajo por cuenta propia es una opción para todos. Aquí es donde el Estado puede intervenir como empleador de última instancia porque frecuentemente es la única alternativa restante. (pp. 6 y 7)

Ahora nótese el costo social que se halla implícito en esta situación:

Desde la perspectiva de la persona que intenta vender su mano de obra, cada día que no se vende es un día que se pierde para siempre. La gente no puede guardarse su mano de obra y usarla (o venderla) al día siguiente: cada día de trabajo perdido se pierde para siempre y ello afecta a la persona, a la economía y a la sociedad. El trabajo se parece mucho a un bien perecedero; es como un asiento de avión que ya no puede venderse después del despegue. El costo humano a largo plazo del desempleo producto de una crisis se hace visible en la pérdida permanente de los ingresos, la reducción de la esperanza de vida, y la disminución de los logros académicos y de los ingresos de los hijos, todos ellos efectos que ya se observaron en recesiones anteriores, tal como se confirmó en la reciente Conferencia de la OIT y el Fondo Monetario Internacional celebrada en Oslo (OIT-FMI, 2010). Una de las premisas de la noción de empleador de última instancia es que esta pérdida permanente de mano de obra no utilizada debe ser reducida al mínimo en beneficio de la persona y de la sociedad en su conjunto. (p. 7)

Ante este panorama el lector quizás recuerde que en América Latina y el Caribe, LAC, el empleo ha experimentado un desempeño más bien espectacular en la

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

primera década de los 2000. De la Torre *et al* (2012), por ejemplo, después de señalar que “La desigualdad en los ingresos (laborales y no laborales) se redujo mucho, 5 puntos del índice de Gini en promedio para 15 países de LAC y el robusto crecimiento que tuvo la región favoreció extraordinariamente a los pobres, de manera que 70 millones de latinoamericanos salieron de la pobreza moderada entre 2003 y 2010”, precisan que:

- La tasa de desempleo se redujo en 3,5 puntos porcentuales y lo hizo de manera estable en la mayoría de los países para los cuales tenemos datos comparables.
- El conjunto de habilidades aportadas al mercado laboral por los trabajadores latinoamericanos mejoró rápidamente. Mientras que el porcentaje de trabajadores con educación primaria o menos perdió muchísimo peso, más de 10 puntos porcentuales, el porcentaje de trabajadores con educación secundaria fue el que más peso ganó, 7 puntos porcentuales.
- La desigualdad en los ingresos laborales se redujo velozmente, unos 4 puntos del coeficiente de Gini.
- El número de trabajadores del sector servicios siguió aumentando y su peso relativo en el empleo total se incrementó en 2 puntos porcentuales.
- Los salarios reales no se redujeron significativamente durante 2007-2009, pese a estar atravesando la peor crisis desde la Gran Depresión. Empujados por las reducciones en Colombia, Ecuador y México, los salarios reales cayeron menos de un punto porcentual en promedio, e incluso aumentaron en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay. (p. 27)

No obstante, con toda la importancia que estos resultados pueden tener para la región, incluso para trascender a etapas superiores de desarrollo, no deben perderse de vista los hallazgos de McMillan y Rodrik (2011), en el sentido de que, al investigar el desempeño de la productividad laboral para LAC encuentran que “...el componente del cambio estructural pasó de 2 por ciento durante 1950 a 1975 hasta -0.2 por ciento en 1990 a 2005”; aunque los períodos de análisis no coinciden plenamente, estos resultados muestran la conveniencia de matizar los logros señalados en De la Torre *et al* (2012).

En otras palabras, esto significa que aunque el empleo creció, este no fue acompañado por el cambio estructural necesario para que el crecimiento económico se tradujera

también en mejoras sociales más sostenibles. De hecho, el cambio estructural evolucionó en una dirección contraria a la requerida por el crecimiento económico inclusivo.

A esto debe agregarse que los precios de los *commodities* han sufrido reducciones significativas, poniendo en serio peligro los logros que en materia de crecimiento, empleo y pobreza se alcanzaron en el período de precios altos, poniendo de manifiesto la necesidad de una estrategia de crecimiento que trascienda la volatilidad de la economía internacional y permita dotar de una dosis importante de mayor permanencia y mejoras constantes a estos logros.

Por otro lado, Salazar-Xirinachs (2015) ha expresado este problema de la siguiente manera:

Al examinar la historia reciente de América Latina es evidente que la primera década del siglo XXI se recordará como un periodo de gran crecimiento que dio lugar a un progreso considerable en el ámbito social, económico y del empleo. Consideremos estos indicadores de progreso en la década de 2002 a 2013:

- La pobreza se redujo de 44% a 28%.
- La tasa de empleo aumentó de 52% a 56% y el desempleo bajó a un mínimo histórico.
- Los salarios reales promedio crecieron en un 1,8% anual.
- La cobertura de la seguridad social, los sistemas de salud y las pensiones se amplió de aproximadamente 52% a 60%.
- El empleo informal se redujo de 52% a 48%.
- La clase media creció en varios países. (p. 3)

Ahora hace la siguiente salvedad, aludiendo al problema de la productividad laboral:

Sin embargo, con el fin del *boom* de los productos básicos y el menor crecimiento de la economía mundial, este progreso económico y social no va a ser sostenible con las políticas actuales. América Latina está entrando a un nuevo ciclo de crecimiento más débil...

Veamos algunos de los hechos estilizados de la productividad y la transformación estructural en la región:

- La productividad promedio de AL es la mitad que la de EE.UU. La mayoría de países no está cerrando la brecha sino que la está ampliando. En un estudio de 2010, el BID calificó este hecho como la “tragedia de América Latina”.
- Gran parte del crecimiento de AL se explica por la acumulación de factores y sólo una pequeña proporción por el aumento de productividad.
- Las estructuras productivas se siguen caracterizando por lo que la CEPAL tradicionalmente ha llamado la “heterogeneidad estructural”, las enormes diferencias en productividad entre sectores y regiones.
- En promedio, la mitad del empleo en la región sigue siendo empleo informal y se calcula que 7 de cada 10 puestos de trabajo creados en la región en los últimos 15 años son informales, la mayoría de ellos en microempresas y en empleo por cuenta propia.
- La transformación estructural de la región no ha logrado movilizar a una cantidad suficiente de trabajadores de sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Más bien, hay indicios de que ha sucedido lo contrario (Rodrik y McMillan, 2012).
- En muchos casos, las exportaciones siguen concentradas en unos cuantos productos básicos.
- Por último, la región muestra enormes brechas en innovación, educación y competencias de la mano de obra. Por ejemplo, los indicadores de innovación, como el contenido tecnológico de las exportaciones, el porcentaje del PIB que se invierte en investigación y desarrollo, el número de patentes y otros, son bastante débiles. (pp. 3 y 4)

Sí, el problema es la productividad, como se vio de Pagés ed. (2010) y McMillan y Rodrik (2011), o como dice Salazar-Xirinachs: “El bajo crecimiento de la productividad es sin duda el talón de Aquiles del proceso de crecimiento de la región y una de las principales razones por la que muchos temen que América Latina esté atrapada en la llamada trampa de la renta media”.

Es muy probable, además, que los acontecimientos más recientes en materia de migraciones masivas que experimentan los países de la Unión Europea -motivados sin duda por los problemas políticos de los países de origen de los migrantes, pero sin duda también por la falta de empleos apropiados- no hayan sino agudizado y machacado el énfasis en el empleo. Este aspecto es uno de los que sin duda ha motivado la nominación de las reuniones del G20 en 2015 como “Juntos por un crecimiento robusto e inclusivo”; como se sabe, el crecimiento inclusivo lista entre sus objetivos más emblemáticos el del pleno empleo, que a su vez incluye los aspectos relativos al programa denominado empleador de última instancia, EUI.

¿En qué consiste un EUI? En vez de definirlo -tarea más bien complicada por el espectro de opciones que caben a dicho programa- conviene más bien caracterizarlo por algunos de sus elementos esenciales. Siguiendo a Tcherneva (2003)⁵, Cibils y Lovuolo (2004) entregan, entre otros, los siguientes componentes del EUI:

1. El programa ofrecería un empleo a cualquiera que esté disponible y dispuesto a trabajar sean cuales sean sus características personales (sexo, educación, experiencia laboral, etc.).
2. La remuneración de los participantes en el programa, como también el trabajo a ser realizado, los proveería el Estado.
3. El EUI busca emplear desde el “fondo” del mercado laboral, por lo que no impondría requisitos mínimos de educación o experiencia laboral...
4. Supuestamente, el EUI no competiría con el sector privado en el mercado laboral, más bien actuaría como un “reservorio” [buffer stock] del que entran y salen trabajadores a medida que el empleo en el sector privado o estatal formal se contraiga o expanda.
5. El programa del EUI debería preparar a los trabajadores para acceder a empleos en el mercado, ya sea en el sector privado o en el sector público. Por lo tanto, la capacitación y la educación también serían componentes relevantes del programa, que debería servir para que los trabajadores adquieran habilidades y hábitos útiles para empleos posteriores. De esta manera, el programa EUI serviría para mantener o incrementar el “capital humano” (habilidades, capacidades) de los participantes.

⁵ Véase también Tcherneva (2012).

6. Los trabajadores que participarían del EUI harían trabajos denominados “socialmente útiles”, tales como la provisión de servicios, trabajos de obras públicas, etc. (p. 9)

Siendo que el desempleo es un problema crónico en el país, que la migración no se ha detenido, y que la delincuencia parece desbordar las posibilidades de control por parte de la autoridad, no hay duda de la importancia de estudiar las posibles ventajas de un programa EUI en El Salvador. Esto se hace adelante.

Como se nota al principio de este apartado, el vínculo entre empleo y pobreza es en realidad inmediato. Por diferentes razones este vínculo se ha hecho cada vez más relevante en el análisis del crecimiento económico y el desarrollo, de tal forma que esta es otra de las razones por las que el empleo suena cada vez más en la discusión de la política económica y social. Adelante se mostrará el caso salvadoreño.

I.3. El desencanto con la política económica convencional

Todavía en un pasado reciente muchos países han aplicado, para llevar adelante sus estrategias de crecimiento económico, un conjunto de políticas que ha llegado a considerarse como pertenecientes a lo que muchos denominan política macroeconómica convencional, neoliberal, predominante, ortodoxa, etc., normalmente promovida por los entes como el Banco Mundial y especialmente por el FMI.

La manera en que se ha producido este desencanto y cómo el objetivo del empleo llegó a ocupar un lugar prominente como consecuencia, puede ilustrarse con las afirmaciones de Muqtada (2010) al explicar que:

La Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que se celebró en Copenhague en 1995, esencialmente para revisar los logros y el progreso del último cuarto del siglo 20 proveyó, seguramente, un ímpetu significativo a los debates sobre la formulación de la política macroeconómica. Durante casi dos décadas antes del año de la Cumbre, la mayoría de los países en desarrollo se hallaban enfrascados en la aplicación de un marco de política macroeconómica de talla única que se enfocaba singularmente en el logro de la estabilidad macroeconómica. Los ahora bien documentados insatisfactorios resultados económicos y los costos sociales de las reformas de política que fueron en gran parte inducidos por la condicionalidad de los programas de préstamos de las instituciones de Bretton Woods subrayaron

el desencanto universal en la Cumbre. La Declaración de Copenhague posterior a las deliberaciones de la Cumbre llevó al compromiso, de más de ochenta Jefes de Estado y Gobiernos, para “promover el objetivo del pleno empleo como una prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales”. Tal compromiso sobre el pleno empleo no fue solamente una expresión de solidaridad con todos los que se hallaban en pobreza y en condiciones deplorables de empleo, sino también una resolución colectiva para establecer una agenda de desarrollo que asegurara tanto el progreso económico como el social. Las políticas macroeconómicas neo liberales y ortodoxas que sostenían que los mercados (incluyendo el del trabajo) se equilibrarían si los precios eran los “correctos” llegaron a someterse a un intenso escrutinio. Entonces, la Cumbre, al llamar la atención al pésimo progreso social de los 1980 y 1990, y por adoptar un compromiso por el pleno empleo como una manera de proceder, desafió la estrategia macroeconómica vigente.

El objetivo del pleno empleo que ocupó una posición central en las políticas macroeconómicas de la llamada “era dorada” de crecimiento durante los 1950 y 1960 desapareció de la agenda macroeconómica durante la era de la estabilización que la sucedió. Su importancia fue relegada de cara a los choques de los precios del petróleo de 1973 y 1979, lo que disparó una recesión global, incluyendo severas crisis de deuda y cambiarias en muchos países de América Latina. Debido a los menguantes flujos de recursos, elevadas tasas de interés en los préstamos internacionales, y las elevadas ratios deuda/PIB, el grueso de países en desarrollo se vio envuelto en una maraña de desequilibrios macroeconómicos. Las instituciones de Bretton Woods, a las que acudían estos países por recursos, ofrecían préstamos que se hallaban condicionados a (lo que llegó a conocerse por) una “meta de inflación” y a un fuerte ajuste en las cuentas fiscales y la cuenta corriente. El Consenso de Washington, (...) proveyó la pauta de una nueva alternativa de desarrollo donde el empleo y el progreso social fueran sustentados sobre sólidos fundamentos macroeconómicos y la eficiencia asignativa de los mercados...

Desde temprano en los 1980, esta “prudencia macroeconómica” casi alteró de forma decisiva el curso de las políticas macroeconómicas centradas en el empleo de la era previa, tanto en países desarrollados como en desarrollo. En los últimos países, en las siguientes dos décadas, los programas de estabilización (y los de ajuste estructural estrechamente ligados para

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

apoyar la descentralización y la liberalización) fueron el aspecto central en sus diseños de política económica. Como se notó, este *mantra* neoliberal fue rechazado en la Cumbre de Copenhague de 1995. Más todavía, este paquete de reformas conservadoras fue aplicado no solamente en tiempos normales, sino también en períodos de recesión. Estas prescripciones fueron desafiadas por los países sacudidos por la crisis asiática de 1997-98 cuando las políticas procíclicas solo contribuyeron a agravar la recesión regional. Con todo, el *mantra*, con varias modificaciones, parece tambalearse hasta ahora en los países en desarrollo, tanto en períodos normales como durante las crisis... (pp. 1 y 2)

Es así como las políticas enfocadas en el pleno empleo han vuelto a surgir con mucha mayor fuerza que antes, con la enorme ventaja de que su aceptación es ahora mucho más amplia; al respecto, conviene mencionar algunas reacciones del FMI ante este panorama. Antes, sin embargo, se recuerda -nótese la cita de Muqtada nuevamente- que el papel del FMI en la aplicación de la política macroeconómica convencional ha sido determinante, y que esta ha consistido esencialmente en el ejercicio de una política monetaria que busca una meta de inflación muy baja, y una política fiscal que persigue un déficit presupuestario también reducido, todo en aras de la estabilidad macroeconómica.

Implícitamente se supone que dicha estabilidad conducirá casi automáticamente al crecimiento y al desarrollo en el largo plazo. Con este propósito, se ha insistido en un mínimo de intervención estatal y dejar que el mercado haga el resto. No obstante, algunas de las declaraciones conjuntas son -según OIT-FMI (2010)- las siguientes:

El mundo está tropezando con grandes obstáculos que impiden la creación de empleos en cantidad y calidad suficientes para sostener el crecimiento y el desarrollo. La crisis financiera de 2007-2009 provocó un enorme aumento de los despidos y frenó el ritmo de las contrataciones, lo que redundó en un incremento del desempleo, del subempleo y del trabajo informal. Hoy, al cabo de casi dos años, el desempleo se mantiene en niveles muy elevados en muchas economías desarrolladas, y prácticamente no hay indicios de que esos niveles puedan bajar a corto plazo.

En los países emergentes y los países en desarrollo, pese al devastador impacto que la crisis económica tuvo en los empleos de los sectores de exportación, se observa ya un movimiento de recuperación, en parte gracias

a que los exportadores han diversificado sus mercados a fin de ser menos dependientes de las economías avanzadas. Dicho esto, la recesión también golpeó a las grandes economías informales de los países en desarrollo. Por consiguiente, ha aumentado el empleo informal y se ha incrementado el número de trabajadores y trabajadoras que no logran ganar lo suficiente para evitar caer junto con sus familias por debajo del umbral de la pobreza.

Los estragos causados por las adversidades de los mercados de trabajo podrían persistir durante mucho tiempo, y en el caso de los jóvenes que no logran acceder a su primer empleo, toda una vida. Los dirigentes políticos, comunitarios, empresariales y sindicales del mundo entero buscan soluciones para solventar la amenaza de una recuperación económica lenta y sin creación de empleo. Y desean tener la seguridad de que esa recuperación podrá evolucionar hasta convertirse en un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

Este es el desafío que ha llevado al FMI y a la OIT a unir fuerzas para impulsar un debate activo sobre las formas en que la cooperación internacional y la innovación en materia de políticas pueden responder a la necesidad urgente de mejorar la capacidad de las economías para generar empleos de calidad y abundantes -trabajo decente- y poder así satisfacer las necesidades de las sociedades. (pp. 1 y 2)

Luego se plantean una estrategia para tratar el problema del empleo en dos contextos: 1) durante la crisis -de 2010 a aproximadamente 2012-, y 2) después de la crisis, o sea, durante la recuperación. Para el primer caso se plantean:

Una política en tres vertientes: Hay que reconocer el mérito de la mayoría de los países, que se esforzaron por minimizar los costos de la crisis aplicando políticas contundentes para:

- Sostener la demanda agregada con medidas de política monetaria y fiscal;
- Aliviar las dificultades que pesaban sobre los mercados de trabajo, instaurando programas de organización del trabajo a corto plazo y prestaciones del seguro de desempleo; y
- Acelerar la recuperación del empleo mediante la concesión de subvenciones de variada naturaleza.

En la última de estas vertientes, se aceptan varias opciones de programas de empleo a las que han recurrido los países:

Acelerar la recuperación del empleo: En 2009, los mecanismos concebidos para estimular la demanda de fuerza laboral fueron extensamente utilizados para afrontar la crisis en muchos países avanzados. En particular, las subvenciones (ya sea en forma de subsidios directos al empleo, de subsidios a los salarios o de reducción de los impuestos sobre la nómina) se orientaron a proteger a los segmentos de la fuerza de trabajo más vulnerables ante el desempleo: los desempleados de larga duración y/o los jóvenes (por ejemplo, en Austria, Finlandia, Portugal, Suecia y Suiza). Algunos países también orientaron sus esfuerzos de creación de empleo hacia determinadas zonas especialmente castigadas por la crisis (por ejemplo, la República de Corea y México) o sectores económicos específicos (por ejemplo, el sector de los servicios, en el caso de Japón). (p. 6)

La estrategia para el segundo caso, durante la recuperación, es la misma, “si bien la importancia relativa de cada una (...) debería ir variando con el tiempo”, y en lo que se refiere al empleo, el planteamiento reconoce que aunque los programas de empleo puedan adolecer de varias ineficiencias en su aplicación, bien pudieran ser la única opción ante “el desempleo persistente”:

Recuperación del empleo: Es difícil diseñar subvenciones a la contratación que sean eficaces en una justa medida, y podría suceder que se otorguen subsidios a la creación de empleos que de todos modos se hubieran generado por otros medios (lo que constituye una pérdida de eficiencia de las subvenciones) o a la creación de empleos que no tienen razón de ser o que deberían eliminarse en el futuro. No obstante, es probable que, en el período inmediato tras una profunda recesión, las eventuales ineficiencias originadas en las subvenciones a la contratación sean menos graves que los costos del desempleo persistente. Las estrategias orientadas a grupos específicos que aplica la mayoría de los países deberían servir para reducir la posible ineficiencia en la atribución de subvenciones, ya que favorecen la contratación de miembros de los grupos más perjudicados y con menos probabilidades de volver a ser contratados cuando no existan subvenciones. (p.7)

Por otro lado, otra de las reacciones del FMI ante la crisis y particularmente ante el problema del desempleo, consiste en la revisión de algunos de los planteamientos básicos cuya validez y aplicación ha sostenido por décadas, y que han llegado

a constituir la famosa “condicionalidad” del Fondo. Estas revisiones han sido lideradas, entre otros, por el ex economista jefe del FMI, Olivier Blanchard, y pueden consultarse en Blanchard *et al* (2010) y (2013). El papel de la política fiscal en relación con el empleo, un aspecto que se examinará con mucho mayor detenimiento en este estudio, también ha sufrido cambios importantes respecto de la anterior perspectiva del FMI, y puede consultarse provechosamente en IMF (2012) y (2014).

Pasando al terreno empírico, la asesoría del FMI a los países en desarrollo sobre los problemas de empleo también ha sido objeto de cuidadoso escrutinio, como se nota, por ejemplo, de IMF (2013), (2013a) y (2013b). Obviamente, no se quiere decir que el FMI ya no enfatiza sus puntos de vista sobre la estabilidad fiscal y de precios; esto siempre lo hace, pero en un contexto en el que la preocupación por el empleo es mucho más evidente que antes

Al respecto, vale la pena mencionar el enfoque actual del FMI a los problemas económicos de El Salvador. Por ejemplo, en IMF (2015a) las referencias al crecimiento inclusivo son frecuentes,⁶ y en su p. 19 presenta un recuadro titulado “Aliviar la desigualdad e impulsar el crecimiento inclusivo”, en donde, después de notar que “La situación de pobreza y desigualdad en El Salvador ha mejorado, pero aún queda un largo camino por recorrer”, reconoce que se ha operado un descenso de la desigualdad y que la mayoría de subsidios no están focalizados, para luego referirse a una situación del mercado laboral:

El alto nivel de informalidad dificulta un crecimiento más inclusivo.

El empleo informal es de aproximadamente un 60% del empleo total (principalmente en comercios, hoteles y restaurantes). La economía informal se caracteriza por la baja productividad, la deficiente calidad en la mano de obra, la escasa protección al trabajador, y el capital humano escaso y depreciado. Hay pocas oportunidades o incentivos para pasar del sector informal al formal, aun cuando el cambio permitiría a las empresas crecer, ser más productivas y generar empleo. Los incentivos para lograr una mayor participación en el mercado de trabajo formal y un menor nivel de migración son claves para reducir la desigualdad y crear un crecimiento más inclusivo.

En realidad, la preocupación por la situación del empleo es más patente aún en IMF (2015), donde se calcula el denominado coeficiente de Okun -por el que

⁶ Pero véase también IMF (2016).

relaciona una disminución en la tasa de desempleo con un aumento del PIB- , con el que se estima el costo del desempleo para la economía en términos de producto que se deja de producir. Estos resultados se utilizan adelante en los cálculos de un EUI para el país.⁷

⁷ Véase el Anexo de este estudio, en donde se presentan cálculos propios de este coeficiente y se obtienen algunas conclusiones.

II. El EUI: orígenes

El inicio de las ideas sobre el EUI, según algunos autores, se remonta al siglo XVII.⁸ Un listado de figuras principales en el desarrollo del concepto se halla en Kaboub (2007), así como una breve reseña del pensamiento de cada uno en su relación con el EUI. En general, puede decirse que la literatura del EUI registra un hito desde la publicación de la *General Theory of Employment, Interest and Money* de John Maynard Keynes en 1936.

De hecho, el pensamiento de Keynes sobre el pleno empleo y el papel de la demanda en el crecimiento pueden verse como el telón de fondo contra el que se proyectan los cimientos de los programas del tipo EUI. Han sido autores keynesianos y poskeynesianos los que han establecido estos cimientos. Es así como aparecen los nombres de Abba Ptachya Lerner, Hyman Philip Minsky y Larry Randall Wray, entre los principales promotores del logro del pleno empleo a partir de un EUI.

El capítulo anterior puede verse como un conjunto de aspectos generales pero clave en relación con la noción del EUI. En este capítulo el propósito es el de repasar y reflexionar sobre los orígenes conceptuales del EUI, por lo que el capítulo anterior será solo un telón de fondo. Esto se realizará resumiendo, quizás demasiado, el pensamiento de los autores clave mencionados. Al final se ofrecen unas reflexiones.

II.1. Keynes y el pleno empleo

La obra de Keynes apareció cuando arreciaba la Gran Depresión de los 30 en el siglo pasado, poniendo de manifiesto las limitaciones de la macroeconomía clásica para lidiar contra el desempleo masivo resultante. Ante la magnitud del problema, y ante la incapacidad del paradigma económico predominante para siquiera aliviarlo, algo tenía que hacerse, y, en el caso estadounidense, la solución fue la aplicación del esquema del *New Deal*, en conjunto con otros programas, que tenían como objetivo común el de proporcionar empleo a la vasta población desocupada, a partir de un financiamiento enorme con fondos del Estado.

Para algunos, el *New Deal* es uno de los ejemplos más apropiados de un EUI, pero no para todos. Con todo, el *New Deal* ilustra algunos de los aspectos más importantes en la aplicación de un EUI, y algunas referencias se harán luego.

⁸ Por ejemplo, Kaboub (2007).

Para empezar, hay que decir que la concepción del *New Deal* es esencialmente keynesiana, y para algunos observadores su aplicación fue realmente exitosa, incluso desde el punto de vista inflacionario, al grado de que cuando se canceló el programa, la economía estadounidense creció menos y el desempleo volvió a repuntar, aunque no a los niveles previos de la Gran Depresión, porque la recuperación se había iniciado.

Kaboub (2007) lo expone así:

La idea de que el gobierno garantice el empleo, o que sea el empleador de última instancia, (EUI), ha estado presente en la literatura económica desde el siglo diecisiete. La necesidad de un programa de garantía de empleo, o de un EUI, llegó a ser más urgente después de la revolución industrial. Las economías capitalistas adolecen de un mecanismo inherente que conduzca al pleno empleo. La Gran Depresión fue el peor episodio de la falla del sistema para producir pleno empleo. En ese tiempo, John Maynard Keynes fue uno de los pocos economistas que desafió la sabiduría convencional sosteniendo que el capitalismo, cuando se deja funcionar libremente, no ha de gravitar hacia el pleno empleo, y sugirió que se requería la intervención del gobierno para que despegue la economía y que se alcance y mantenga el pleno empleo. (p. 2)

Luego agrega que:

Por más de tres centurias, los economistas neoclásicos han considerado que el desempleo es solo un fenómeno transitorio, y habían negado o minimizado la existencia del desempleo involuntario. Aun durante períodos de elevado desempleo, ellos sostenían que la única cosa que el gobierno debía hacer era mantener sus manos fuera del mercado, lo que eventualmente aclararía el mercado laboral; además, ellos sostenían que el gobierno debía reducir su gasto y estimular hacia abajo la flexibilidad salarial. El desempleo de la Gran Depresión, sin embargo, probó ser desastroso en todos los niveles. El gobierno tenía que hacer algo. En los Estados Unidos, después de varios intentos para promover las fuerzas del mercado, y una descreencia en las recomendaciones keynesianas para incrementar el gasto del gobierno para aumentar la demanda, los formuladores de política entendieron que la economía del *laissez faire* no era la solución para el problema a mano (25% de desempleo en 1933) y que el gobierno tenía que actuar como empleador de última instancia. En 1933 el Presidente Roosevelt introdujo el programa

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

del *New Deal* con un completo grupo acompañante de agencias del gobierno establecidas entre 1933 y 1936, incluyendo la *Public Works Administration*, la *Civil Works Administration*, la *Works Progress Administration*, la *Civil Conservation Corps*, la *National Youth Administration*, la *Rural Electrification Administration*, y la *Federal Emergency Relief Administration*.

A pesar del éxito inmediato de tales agencias, la oposición de los negocios a los programas del *New Deal* creció fuertemente y Roosevelt retrocedió y se apresuró a anunciar a la nación que ‘un presupuesto equilibrado estaba en camino’; entonces el desempleo, que era de 14.3% en 1937, subió a 19% en 1938 cuando Roosevelt decidió cortar el gasto del gobierno como respuesta a los temores de inflación provenientes de la Reserva Federal, la que también había duplicado los requisitos de reservas entre 1936-1937. Por estas razones, el *New Deal* nunca significó un verdadero programa de EUI dado que nunca produjo una demanda de trabajo infinitamente elástica, aunque mostró empíricamente que el gobierno puede actuar como un empleador de última instancia y proveer empleos decentes que no compiten con el sector privado y que son socialmente, económicamente y ambientalmente útiles. Una nueva generación de economistas empezó a pensar en el EUI como una política alternativa sería más que como un mero ejercicio intelectual. Y sin mucha discusión cuando terminó la 2GM, la hazaña se realizó. El pleno empleo se mantuvo prácticamente a través del período de guerra con un desempleo de solo 1.2% en 1944, la menor tasa jamás registrada en la historia de Estados Unidos. (...) El pleno empleo y la estabilidad de precios se alcanzaron, pero solo en el tiempo de guerra (...) Por esto, el episodio de pleno empleo en EE. UU. debe verse con cautela dadas las circunstancias que lo rodearon, y los resultados deben ser evaluados de acuerdo a esto, aun cuando hay mucho que puede aprenderse de los métodos empleados en ese tiempo. (pp. 3 y 4).

II.2. Lerner y las Finanzas Funcionales

El pensamiento keynesiano impregnó a otros pensadores, entre los que cabe mencionar a Abba P. Lerner, quien, a partir de las ideas de Keynes sobre la manipulación del gasto público para el control de la demanda agregada de manera de lograr el pleno empleo, elaboró lo que algunos consideran su mayor contribución a la política macroeconómica, el desarrollo del concepto de las Finanzas Funcionales.⁹

⁹ Lerner (1943).

De hecho, como explica la *Concise Encyclopedia of Economics* sobre Lerner, Keynes nunca presentó algunas de las conclusiones a las que lleva su pensamiento sobre el manejo del gasto público para el logro del pleno empleo -y de paso, fundamentales para la vigencia de un EUI; fue Lerner quien lo hizo, encapsulándolas en la noción de las Finanzas Funcionales.

No se puede enfatizar demasiado la importancia que para un EUI tienen las Finanzas Funcionales, aunque debe mencionarse también que aun sin su vigencia, son varios los países que han experimentado con uno o varios EUI en sus diferentes modalidades. Lerner comienza de esta manera su presentación de las Finanzas Funcionales:

Aparte de la necesidad de ganar la guerra, no hay una tarea más importante para la sociedad ahora que la eliminación de la inseguridad económica. De fallar en esto, después de la guerra la amenaza a la civilización democrática surgirá otra vez. Es por esto esencial que lidiemos con este problema aun si exige algún esfuerzo y pensamiento cuidadoso, y aun si este resulta un tanto contrario a nuestras preconcepciones.

Después de quejarse porque las maneras en que se presenta la lógica de las Finanzas Funcionales, aun por algunos de sus partidarios, solo ha despertado cierto grado de confusión cuando no rechazo por el tema, señala la esencia de su propuesta, no sin antes enfatizar que el argumento básico es en realidad sencillo:

Fundamentalmente, la nueva teoría, como casi todo descubrimiento importante, es extremadamente simple. Realmente es esta simplicidad lo que hace que el público sospeche de este...

La idea central es que la política fiscal del gobierno, su gasto y tributación, su endeudamiento y repago de préstamos, su emisión de dinero y sus retiros de este, deben todos efectuarse con un ojo puesto solo en los *resultados* de tales acciones sobre la economía y no en cualquier doctrina tradicional establecida sobre lo que es apropiado o inapropiado. Este principio de juzgar solo por los efectos ha sido aplicado en muchos otros campos de la actividad humana, donde se le conoce como el método de la ciencia, y es opuesto al escolasticismo. El principio de juzgar las medidas fiscales por la manera en que estas trabajan o funcionan en la economía podemos denotarlo por *Finanzas Funcionales*.

La primer responsabilidad financiera del gobierno (dado que nadie más puede llevarla a cabo) es la de mantener la tasa total de gasto en el país en bienes y servicios ni mayor ni menor que la tasa a la que se pueden comprar a precios corrientes todos los bienes que se pueden producir. Si el gasto total llega a estar arriba de esto habrá inflación, y si llega a estar por debajo habrá desempleo. El gobierno puede incrementar el gasto total por gastar más o por reducir los impuestos de manera que los contribuyentes puedan gastar más. Este puede reducir el gasto total por medio de gastar menos o por medio de subir los impuestos de manera que los contribuyentes gasten menos. De esta manera el gasto total puede mantenerse al nivel requerido, donde será suficiente para comprar los bienes que puedan producir todos los que quieran trabajar, y sin embargo insuficiente como para provocar inflación al demandar (a precios corrientes) *más* de lo que puede ser producido.

Al aplicar esta primera ley de las Finanzas Funcionales, el gobierno puede hallarse recaudando más en impuestos de lo que gasta o gastando más de lo que recauda a través de los impuestos. En el primer caso puede guardar la diferencia en sus arcas o usarla para el repago de una parte de la deuda pública, y en el último caso podría tener que cubrir la diferencia por medio del endeudamiento o por la impresión de dinero. En ningún caso debería el gobierno pensar que hay algo especialmente bueno o malo en este resultado; tan solo deberá concentrarse en mantener la tasa total de gasto ni demasiado pequeña ni demasiado grande, con lo que previene tanto la inflación como el desempleo.

Un corolario interesante, pero para muchos chocante, es que la tributación *nunca* se emprende tan solo porque el gobierno necesita hacer pagos monetarios. Según el principio de las Finanzas Funcionales, la tributación solo debe juzgarse por sus efectos. Sus principales efectos son dos: el contribuyente tiene menos dinero para gastar, y el gobierno tiene más dinero. (...) Por esto la tributación solo debe llevarse a cabo cuando sea deseable que los contribuyentes tengan menos dinero para gastar, por ejemplo, cuando en caso contrario el gasto sea suficiente como para traer inflación.

La segunda ley de las Finanzas Funcionales consiste en que el gobierno debería endeudarse solo si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del gobierno, porque estos son los *efectos* del endeudamiento público. Esto puede ser deseable si en caso contrario la tasa de interés se reduce mucho (por el intento de los tenedores

de efectivo por prestarlo) de modo que la inversión crezca demasiado, provocando así inflación. Al revés, el gobierno debería deshacerse de dinero (o repagar algo de su deuda) solo si es deseable tanto aumentar el dinero como reducir la cantidad de bonos en manos del público. Cuando la tributación, el gasto, el endeudamiento y los pagos del gobierno se conducen por los principios de las Finanzas Funcionales, cualquier exceso de los pagos monetarios sobre los ingresos monetarios, si estos no pueden solventarse con fondos de reservas, entonces se satisfarán con la impresión de dinero nuevo, y cualquier exceso de ingresos sobre pagos puede ser destruido o usado en la reconstrucción de las reservas. (pp. 298-300)

Son muchas las implicaciones derivadas de las Finanzas Funcionales de Lerner. Forstater (1999) lista quince lecciones a partir de las Finanzas Funcionales. Estas se muestran a continuación, y se proporcionan algunos comentarios para las más relacionadas con un programa EUI. Al considerar algunas de estas el lector notará lo que Lerner quiere decir cuando menciona la importancia de despojarse de algunas “preconcepciones” para entender sus propuestas.

Recuadro n.º 1

Finanzas Funcionales y Pleno Empleo: ¿Lecciones de Lerner para Hoy?	
Lección n.º 1:	El pleno empleo, la estabilidad de precios, y un estándar de vida decente para todos son objetivos macroeconómicos fundamentales, y es responsabilidad del Estado la promoción de su logro.
Lección n.º 2:	Las políticas deberían juzgarse por su habilidad para el logro de las metas para las que se han diseñado y no por alguna noción sobre lo que es “sano” o por si son consistentes con los dogmas de la economía tradicional.
Lección n.º 3:	“El dinero es una creación del Estado”.
Lección n.º 4:	La tributación no es una operación para financiar al Estado.
Lección n.º 5:	El endeudamiento del Gobierno no es una operación para financiar al Estado.
Lección n.º 6:	El propósito primario de la tributación es la de influenciar el comportamiento del público.

Finanzas Funcionales y Pleno Empleo: ¿Lecciones de Lerner para Hoy?	
Lección n.º 7:	El propósito primario de la venta de títulos del gobierno es el de regular la tasa de interés “overnight”.
Lección n.º 8:	La venta de títulos es lógicamente posterior, más que anterior, al gasto del gobierno.
Lección n.º 9:	“La impresión de dinero” en y por sí misma no tiene ningún impacto en la economía.
Lección n.º 10:	Sin una política de pleno empleo, la sociedad no puede beneficiarse del avance tecnológico ahorrador de trabajo, o sea, la eficiencia llega a ser ineficiente. Con una política de pleno empleo, el avance tecnológico ahorrador de trabajo llega a ser verdaderamente benéfico para la sociedad.
Lección n.º 11:	Sin una política de pleno empleo, un país ha de sufrir sobre su balanza comercial. Con una política de pleno empleo, no es necesario preocuparse por importar “demasiado” en relación con las exportaciones.
Lección n.º 12:	Los intentos de argüir que el déficit y la deuda no son realmente tan malos como se ven, o que si los medimos de otra manera o mantenemos la cuenta de capital no son realmente tan malos, son contraproducentes.
Lección n.º 13:	Cuando hay desempleo, son el empleo y el dinero, no los recursos y los bienes, los escasos.
Lección n.º 14:	Las Finanzas Funcionales no son una política; son un marco de análisis en el que pueden probarse toda suerte de políticas.
Lección n.º 15:	Para lograr el pleno empleo, el gasto del gobierno puede tener que incluir la creación directa de trabajo.

Fuente: Forstater (1999).

Como aquí no se trata de aclarar todas las consecuencias de las ideas de Lerner, a continuación se comentan las últimas tres lecciones, la 13, 14 y 15, muy relacionadas con el EUI. En cambio, se invita al lector a la consulta de Forstater (1999) para una explicación de las otras lecciones.

En relación con la lección n.º 13, hay que decir que es casi un perogrullo: el desempleo significa, entre otras cosas, que hay recursos ociosos, y por esto,

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

los recursos no son escasos; tampoco son escasos los bienes que con estos se podrían producir. Forstater lo explica citando a Lerner (1951): “Lo que escasea es el *dinero*. La falta de dinero para gastar en los bienes es lo que hace que los recursos permanezcan desempleados y no produzcan más bienes. El trabajo, más todavía, en vez de ser una palabrota, es deseado más que cualquier otra cosa porque la alternativa no es disfrutar del ocio, sino el sufrimiento de privaciones y desempleo”.

Se entiende entonces que en la medida en que el Estado utilice su facultad de crear dinero el desempleo no tiene que ser un problema. Se entiende también la forma en que se complican las cosas cuando un Gobierno se empeña en no crear dinero, pensando en que la inflación se irá a las nubes, ignorando así que en realidad es preferible cierto grado de inflación, siempre en rangos moderados, a enfrentar los costos del desempleo.¹⁰

En la lección n.º 14 Lerner previene a sus lectores de no confundir los conceptos. Forstater lo explica diciendo que “Puede haber un malentendido, por ejemplo, que las finanzas funcionales son lo mismo que una política particular, como la de correr un gran déficit. Las Finanzas Funcionales son más bien un enfoque general dentro del cual puede examinarse una serie de políticas. (...) Las finanzas funcionales son una perspectiva en la que lo que importa son los efectos de las políticas y no las políticas mismas, las cuales solo son los medios. Entonces las Finanzas Funcionales no proponen grandes déficits en todos y cada uno de los casos, y no consideran que un presupuesto equilibrado sea inherentemente ‘bueno’ en y por sí mismo, independientemente de su impacto en la economía”.

Vale la pena abundar un poco en este punto. Forstater indica que con un patrón oro¹¹ es obligatorio mantener varios equilibrios a como dé lugar, y que en este empeño “sacrificaríamos tremendos beneficios potenciales, y nos expondríamos a daños severos. Usted no puede, y no debería, correr un sistema monetario fiduciario ante la lógica de un sistema con un estándar metálico”. En realidad, esto es muy parecido al caso salvadoreño de la actualidad, y señala a un obstáculo que habrá de considerarse en el caso de la aplicación de un EUI en el país.

Es bien sabido que con un patrón oro no se puede emitir dinero a menos que se registre un aumento de las reservas internacionales. Y esto es prácticamente lo

¹⁰ Adelante se aborda directamente el costo del desempleo en el país.

¹¹ Y esto es un anticipo de lo que se verá adelante sobre el tipo de cambio con Minsky.

mismo que con una economía unilateralmente dolarizada como la salvadoreña. El Banco Central de Reserva, BCR, no puede emitir dólares que pueda prestar al Gobierno para financiar un déficit presupuestario. Desde luego, el banco central no es la única fuente de financiamiento del Gobierno, pero, por carecer de una moneda propia, tiene que prescindir de dicha fuente. Y esto reduce drásticamente sus posibilidades para ejercer una política de gasto deficitario.

¿Pero no es mala una política de gasto deficitario? Depende. De hecho, se trata de una de esas “preconcepciones” contra las que ha advertido Lerner. Y, en realidad, no es difícil comprenderla. Recuérdense la insistencia del FMI en el pasado, de vigilar las cuentas fiscales y mantenerlas equilibradas, lo que con mucha frecuencia significó la vigencia de políticas restrictivas y contractivas. Más todavía; la evidencia en el sentido de que es una de las causas más importantes del estancamiento cuando no recesión de buena parte del mundo en desarrollo por varias décadas crece con el tiempo.

Esto a nivel de país. A nivel del individuo, es claro que el gasto deficitario, manejado apropiadamente, puede reportar grandes beneficios. El crédito con el que se financia un gasto deficitario permite a la familia hacerse de una casa o un vehículo que de otra forma sería muy difícil de conseguir. Más técnicamente, el crédito bien manejado permitiría al individuo pasar a una función de utilidad intertemporal más elevada que la que en otro caso podría alcanzar.

Por supuesto, puede pasar a una función de utilidad menor que la actual si no maneja bien su crédito. A nivel del país es igual; un Gobierno que se exceda en su nivel de endeudamiento hará pasar malos días a sus ciudadanos. ¿Se entiende entonces por qué se dice que las Finanzas Funcionales no son una política sino un marco analítico?

En relación con la lección n.º 15, que para lograr el pleno empleo el gasto gubernamental debe incluir la creación directa de empleo, se formula por varias razones. Una de las más importantes es que las políticas monetaria y fiscal de la macroeconomía convencional, de ninguna manera garantizan el logro del pleno empleo; ni siquiera cuando la economía crece a tasas elevadas y de forma sostenida.

Peor todavía, en la medida en que la macro convencional considere que es conveniente disponer de una reserva de desempleados para que la inflación no se dispare -el conocido *trade-off* entre inflación y empleo- se ha invocado que una

tasa de desempleo -quizás de un 5 o 6 por ciento- es un costo en el que se debe incurrir para disfrutar de estabilidad de precios. Esta tasa suele denominarse NAIRU: *non accelerating inflationary rate of unemployment*. Y en los manuales de macroeconomía se dice que es la tasa “natural” de desempleo. Esto, desde luego, transmite la idea de que un desempleo del 5% es “aceptable” y que nadie debería asombrarse por ello. Claro, con la excepción del desempleado.

Recordando que la economía puede verse como un sistema, cuya optimización depende del tipo de función objetivo que se haya planteado, es claro que significará ciertos valores óptimos para, por ej., el PIB, el consumo, el empleo y la inflación, si lo que se desea es optimizar -minimizar- la tasa de inflación, en procura de la estabilidad de precios; y significará valores diferentes para las mismas variables si lo que se desea es optimizar -maximizar- el nivel de empleo.

Para la macroeconomía convencional, con su foco puesto en la estabilidad de precios, los valores del empleo se han hallado por debajo de los que maximizan precisamente su nivel. No obstante, como se verá, es posible lograr el pleno empleo con estabilidad de precios, teniendo presente que el pleno empleo puede implicar tasas de inflación que aunque no sean tan bajas como las que promueve la macroeconomía convencional -la NAIRU en particular- siguen en rangos perfectamente manejables en el corto y largo plazos.

II.3. Minsky y el EUI

Es el momento de dar atención a otra de las figuras que se hallan en los orígenes de la conceptualización del EUI: Hyman Philips Minsky. Es probablemente más conocido por sus escritos en relación con el tema de la fragilidad financiera, pero, como explica Wray (2007a) en su Abstract: “...él también estuvo íntimamente envuelto en los debates de posguerra sobre la política fiscal y lo que llegaría a ser la Guerra contra la Pobreza (...) Minsky insistió en que la estrategia de elevada inversión que escogieron las autoridades generaría inestabilidad macroeconómica, y que la Guerra contra la Pobreza nunca reduciría las tasas de pobreza de forma significativa. En retrospectiva, él estuvo acertado en ambos casos. Además, él propuso una política de consumo elevado y un empleador de última instancia como ingredientes esenciales de cualquier estrategia coherente para el logro de la estabilidad macroeconómica y eliminación de la pobreza”.

Los temas que aborda Minsky en sus escritos son muy variados, y aquí se mostrarán solamente los que se relacionan con los temas del capital humano,

el EUI, y el tipo de cambio. ¿Por qué del tipo de cambio? Porque como se verá luego, y el autor lo ha considerado en algunos de sus escritos, no es posible desarrollar una estrategia exitosa para el logro del pleno empleo y la estabilidad de precios sin una política cambiaria adecuada, que como también se verá, difiere de la que se halla vigente en el país.

Los temas del capital humano y el EUI se traslapan con mucha frecuencia en los escritos de Minsky, pero se intentará una separación siguiendo a Wray (2007a). Antes, sin embargo, conviene mencionar algunas de las ideas fundamentales de Minsky; como lo señala Wray, “El más importante reconocimiento de Minsky quizás sea el que la estructura de la economía afecta el desempeño económico, incluyendo el volumen, y naturaleza, del empleo, el crecimiento y la inflación. Él insistió en que las instituciones económicas del mundo real afectarían el modo en que las políticas impactarían la economía”. (pp. 2 y 3) Por cierto, esta es una postura muy cercana al estructuralismo como se verá luego.

Además, él coincide plenamente con Keynes al “sostener que las dos principales fallas del capitalismo son su incapacidad para proveer pleno empleo y su tendencia a provocar una distribución del ingreso excesivamente desigual (...) Finalmente, él argumentó que aunque la política puede mejorar el desempeño económico, el ciclo económico no puede eliminarse. En realidad, él insistió en que la incertidumbre hace que la estabilidad sea desestabilizante”.¹²

En relación con el capital humano, nótese cómo Wray explica el pensamiento de Minsky y lo relevante que resulta para este tiempo:

La solución a la pobreza que favorecieron los economistas ortodoxos en aquella época -así como ahora- es una mayor inversión en capital humano. Esto sigue de la noción de que la gente es pobre porque no es suficientemente productiva. Entonces, más educación, más entrenamiento, y otras mejoras por el lado de la oferta harían a los individuos más productivos elevarían sus ingresos y así reducirían las tasas de pobreza. Minsky objetó esto por varias razones. Primero, rechazó la noción de que el producto, el empleo y los ingresos se determinan a partir de una función de producción neoclásica (...) Los “factores reales”, como la productividad, no son las fuerzas principales de la economía capitalista. Segundo, argumentó que debido a que

¹² La “estabilidad desestabilizante” es una noción célebre en el pensamiento de Minsky, y se desarrolla en Minsky (1986).

el “período gestacional” de la inversión en capital humano es de 18 años o más (el tiempo que toma formar un trabajador; en una economía tecnológicamente sofisticada, esto podría ser 30 años o más), dicha política llevaría demasiado tiempo (...) Tercero, en una economía capitalista dinámica, el cambio estructural asegura que las competencias específicas se vuelven obsoletas continuamente mientras otras capacidades emergen ... Sería imposible el “reequipamiento” del capital humano al mismo ritmo de tales cambios, por tanto, siempre habrá un gran reservorio de trabajadores con un conjunto de habilidades obsoletas, aun cuando haya escasez de trabajo calificado. Otra vez, nuevas políticas serán necesarias para tratar con la pobreza provocada por el desempleo estructural. Finalmente, Minsky sostuvo que era injusto decir a los pobres que ellos debían cambiar antes que terminaran su preparación para trabajar (...) Minsky sostenía que era preferible “tomar a los trabajadores como son”, creando empleos diseñados a la medida de sus características, más que tratar de configurar a los trabajadores según los trabajos disponibles ...”. (p. 5)

No deja de ser sorprendente que desde los 40 a los 70 Minsky se refiriera a problemas de tanta actualidad y gravedad, unas cinco décadas después. Más sorprendente todavía es que cada vez más se reconoce lo atinado de sus puntos de vista. Aquí conviene destacar algunos de estos. Para comenzar, el autor de este estudio ha sostenido, como muchos otros, que el crecimiento no ocurre por medio de simplemente invertir en capital humano.¹³ Por esto, si el crecimiento económico no ocurre por solo invertir en educación, menos será suficiente para erradicar la pobreza -como sostiene Minsky-; y menos todavía si el objetivo es el de entrar en un proceso de aumento sostenido de los niveles de vida para lo cual el crecimiento sostenido es una condición necesaria aunque no suficiente, porque, como se ha visto, y Minsky lo mencionó en su momento, el mayor crecimiento económico no siempre es sinónimo de menos pobreza.

Por otro lado, es crucial entender que no se trata sencillamente de una disputa entre diferentes escuelas de pensamiento, sino más bien de una conclusión a la que lleva una simple observación de la realidad que a veces puede ser más bien brutal. Minsky señala que los efectos de la educación en la formación de un trabajador pueden requerir unos 30 años, y se queja de que esto es muy lento para efectos de eliminar la pobreza; pero en el Capítulo III de González

¹³ Véase González (2012, 2014 y 2016).

(2012) se entrega evidencia de que el impacto de la inversión en educación en el crecimiento puede requerir hasta 70 años o más, si se dan las mejores condiciones. De manera que si se recuerda que el crecimiento económico no siempre significa alivio de la pobreza, la erradicación de la pobreza bien pudiera requerir hasta más de 70 años.¹⁴

La realidad del caso salvadoreño es más bien cruda en este asunto. A pesar de grandes montos de gasto público en educación, el crecimiento económico no ha ocurrido;¹⁵ lo que sí ha ocurrido es que la rentabilidad privada de la inversión en educación ha descendido sistemáticamente en el período 2000-2015, y la migración al extranjero así como el aumento de la delincuencia, no se han detenido.

En relación con un EUI, las contribuciones de Minsky se aprecian mejor en el contexto de la guerra contra la pobreza, GCP, que se libró en EE. UU. poco antes de la 2GM, en el contexto de la Gran Depresión, y cuyo principal instrumento fue precisamente el *New Deal*. Bell y Wray (2004) explican que:

Uno puede ver la GCP como una victoria para la “Era de Keynes”, pero como una derrota para una verdadera estrategia antipobreza, en el sentido de que trajo consigo la creencia sobre la importancia de mantener la demanda agregada con el objetivo de promover el crecimiento económico, pero omitió la importancia de los puestos de trabajo en la reducción de la pobreza. Había una noción keynesiana alternativa a la que Kennedy y Johnson podían recurrir para apoyar un verdadero programa contra la pobreza. La crítica fundamental de Minsky fue que «un ingrediente necesario de cualquier guerra contra la pobreza es un programa de creación de empleo; y nunca se ha demostrado que un programa completo de creación de trabajo, tomando a la gente como es, no haya, por sí mismo, eliminado una gran parte de la pobreza existente». (p. 11).

Ellos señalan la razón de Minsky por la que la GCP no surtió el efecto deseado en la pobreza: no funcionó como un verdadero EUI. Para esto hacen una distinción entre las medidas del tipo *welfare*, o de asistencia, y las medidas para crear empleo:

Minsky enfatizó que la falta de empleo, las horas insuficientes de trabajo,

14 Ver Capítulo III de González (2012).

15 Ver González (2015).

y las bajas remuneraciones se habían combinado para que surgiera la pobreza entre personas con capacidades para trabajar. Él arguyó entonces que era obvio que ‘la expansión, mejora, y modernización de los programas de pagos de transferencias e ingresos para los envejecidos, los enfermos, los discapacitados, y los niños necesitados eran convenientes. Como yo lo veo, esto tiene poco que ver con la Guerra contra la Pobreza; esto tiene que ver principalmente con nuestra conciencia nacional y el afecto por el hombre.’ (...) En otras palabras, él aceptaba que un programa de asistencia se necesita para tratar con aquellos que no podían, o no debían, trabajar. Pero insistió, sin embargo, que un programa abarcador de empleo junto con un salario mínimo efectivo y adecuado lograría mucho más para la eliminación de la pobreza entre aquellos que pueden y desean trabajar. (p. 11).

Es bien conocido que una de las medidas derivadas de la noción de que el crecimiento, el empleo y eliminación de la pobreza se logran mediante la inversión en capital humano consiste en incluir en los programas de asistencia a los pobres un componente de educación y entrenamiento. En el caso salvadoreño esto sucede, por ejemplo, con el FOMILENIO II.

La racionalidad detrás de esta medida es que de esta manera el trabajador se prepara para su readmisión al mercado de trabajo y, si es posible, a un trabajo mejor remunerado porque las exigencias son cada vez mayores. La respuesta de Minsky contra esta visión incluye el concepto del estricto pleno empleo, *tight full employment*, descrito por él como aquella situación en la que “los empleadores de una amplia variedad de ocupaciones, industrias, y locaciones, preferirían emplear más trabajadores a los sueldos y salarios vigentes”.

La explicación de Bell y Wray (2004) es la siguiente:

El argumento fundamental de Minsky es simple: (1) la pobreza es en gran parte un problema de empleo; (2) el estricto pleno empleo mejora el ingreso de los que se hallan en la parte inferior del espectro salarial; y (3) un programa de creación directa de empleo es necesario para sostener el estricto pleno empleo...

Desafortunadamente, el Acta de Oportunidad Económica de Johnson no incluyó una significativa creación de empleo. En vez de esto la GCP pretendió mejorar las habilidades y conocimientos de los pobres, con la

esperanza de “terminar con la pobreza para siempre” ofreciendo educación y entrenamiento a los que viven en pobreza o cerca de ella. Pero, como dijo Minsky ‘la educación y el entrenamiento tienen que comenzar virtualmente en la cuna (...) Todos los pobres que pasan por alto el prekindergarten u otro entrenamiento especial están, con la excepción de los suertudos o los talentosos, condenados a una vida de pobreza’ (...) La mejora de la educación y capacidades de la fuerza laboral es ciertamente deseable, pero Minsky creyó que era necesario un reordenamiento de los objetivos de la política: «Una vez que se logra el estricto pleno empleo, el segundo paso es el de generar programas para actualizar a los trabajadores. Temo que en la campaña contra la pobreza hemos tomado el segundo paso sin haber dado el primero; y quizás esto es semejante al gran error del beisbolista que lanza la bola antes de tenerla»”. (p. 25).

Ahora considérese la cuestión cambiaria. En relación con el tipo de cambio, Minsky explicó que los arreglos en conformidad con el patrón oro -asociado con los regímenes de tipo de cambio fijo, y todas sus variedades en general como los más recientes de dolarización unilateral de Ecuador, El Salvador y Panamá- pueden verse como una gran “Cruz Dorada” que ha afectado profundamente a los pobres desde los años cuarenta. ¿Por qué razón?

Minsky mostró que habría ciertas barreras inevitables contra la aplicación de un EUI, entre las que figuran la inflación por un lado y el patrón oro vigente en aquel tiempo por otro lado. Sobre la barrera de la inflación Bell y Wray señalan que:

Una fuerza frustrante sería la inflación. Realmente, Minsky creía que los efectos inflacionarios de las reformas de la administración Johnson de 1964-1965 debilitaron el éxito de la guerra contra la pobreza (...) Los aumentos explosivos en los pagos de transferencia por bienestar, pensiones y seguridad social, terminaron dañando a los pobres, ‘dado que su estándar de vida realmente declinó’ (...) En la visión de Minsky, los esquemas antipobreza de Johnson funcionaron en contra porque fueron concebidos deficientemente. Las asistencias y otras ‘transferencias’ elevaron el ingreso y la demanda agregada, sin aumentar la oferta de la producción -entonces, esto introdujo un sesgo inflacionario en el sistema. Y, la inflación tiende a dañar a los grupos más débiles, que no pueden indexar sus ingresos. Es significativo que la alta inflación de los años 1970 condujera a la indexación de la Seguridad Social (aumentando la formación de una espiral

inflacionaria) pero no condujo a la indexación de los salarios mínimos o la asistencia dirigida a los pobres.

‘El problema de política’, dijo, es lograr y sostener el estricto pleno empleo ‘sin un alza inflacionaria en precios y salarios’ (...) Pero la campaña antipobreza de Minsky invocaba ‘un rápido aumento de aquellos salarios que están cerca de o *debajo* de la línea de pobreza’ (...) Él reconoció que podía haber un sesgo inflacionario en una política de ingresos de este tipo, particularmente si la productividad de los trabajadores de bajos salarios no se mantenía al mismo ritmo que sus aumentos salariales. Para mantener un nivel global de precios estable, los precios de otros bienes y servicios tendrían que restringirse (...)

Sin embargo, la restricción inflacionaria es ahora mucho menos preocupante en la economía ‘global’ de hoy...

Claro, en el tiempo de Minsky la inflación no era un problema en EE. UU.; pero lo era en América Latina por ejemplo. A esta altura de la historia, sin embargo, puede decirse que para esta región también la inflación ha dejado de ser el problema que en un tiempo fue. Pero el problema cambiario sí es importante.

Sobre la barrera del patrón oro, estos autores indican el problema como sigue:

La última barrera institucional que queremos considerar se refiere al régimen cambiario. La mayoría de estudios sobre la política antipobreza de Minsky fueron escritos en los 1960 y los primeros 1970, cuando la política estadounidense estaba restringida por un sistema monetario internacional con tipos de cambio fijos basados en el dólar. Como explicó Keynes, (...) la flexibilidad para coordinar la política monetaria y fiscal para el logro del estricto pleno empleo simplemente no era una opción bajo un sistema de tipos de cambio fijos. Porque la integridad del Sistema de Bretton Woods descansaba en la convertibilidad del dólar a oro, los formuladores de política tenían que restringir sus operaciones fiscales y monetarias solo a aquellas que no afectaran adversamente la balanza de pagos. En palabras de Minsky:

De modo considerable, aun desde 1958 las necesidades del estándar del dólar han actuado como una restricción sobre el ingreso doméstico. No hemos tenido mercados laborales fuertes por la restricción del papel internacional del dólar. Es aparentemente apropiado recordar

a William Jennings Bryan diciendo que, en parte, la cruz que los americanos pobres han aguantado está hecha de oro (...) La solución a la barrera del patrón oro es simple: deshacerse del patrón oro...

Ahora, el dólar es una moneda flotante de modo que la política no se restringe por la necesidad de proteger las reservas internacionales. Entonces, la barrera principal para lograr y mantener el estricto pleno empleo es la voluntad política. (p. 23).

Se regresa a este tema en el caso salvadoreño adelante.

II.4. Wray y la TMM

En este repaso de los orígenes y fundamentos del EUI, se considera finalmente, de manera breve, la contribución de Wray (1998), a partir de un par de aspectos señalados por Fogarty (2015). Antes, sin embargo, conviene referirse brevemente a la noción del “enfoque de derechos” en relación con el empleo.

Esta noción se refiere a la consideración del empleo como un derecho humano. Es decir, básicamente, un derecho que toda persona debe ejercer y reclamar si por alguna razón se ve impedida de hacerlo efectivo. Entonces, surge la pregunta de a quién se hará semejante reclamo. El reclamo, obviamente, se haría a la sociedad en su conjunto, o a quien la represente; o sea, al Gobierno.

Abramovich (2006) lo explica como sigue:

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional...

En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades

que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. (pp. 35 y 36)

Estas ideas, lógicamente, tienen muchas implicaciones. Una de ellas, en lo relativo a la formulación de estrategias económicas, consiste en que los objetivos de la política económica para el caso, no debe priorizar el crecimiento económico, la inflación o los equilibrios fiscales o de balanza de pagos, sino más bien subordinar estos objetivos al logro de otro que sería el principal, la eliminación de la pobreza. Es más, hay que entender que en la medida en que se consideró que un número de desempleados era inevitable para mantener a raya la inflación, se ha estado viendo que el desempleo es un costo en el que debe incurrirse para el logro de la estabilidad de precios. Solo que, en realidad, se trata de un costo demasiado elevado y muy por arriba del costo que puede significar la inflación. La conclusión inmediata es que se comete un error cuando se subordina el objetivo del pleno empleo al de la inflación, aceptando cierto nivel de desempleo -la NAIRU- como algo inevitable; pero tiene que ser al revés: el objetivo inflacionario debe someterse al del pleno empleo.

Desde luego, se recuerda que esto deviene de pensar que existe un *trade off* inevitable entre inflación y ocupación, cosa que trae a la memoria la conocida curva de Phillips. Sin embargo, como se ha visto, es posible el logro del pleno empleo con estabilidad de precios. Por otro lado, esto significa que durante mucho tiempo se ha pensado que el costo social de la inflación es mayor que el del desempleo. Pero esto, definitivamente, no es así. Especialmente si se tiene en cuenta que es posible alcanzar el pleno empleo con una inflación que tal vez no sea pequeña pero que tampoco es de un nivel intolerable.

En el contexto del enfoque de derechos, por otro lado, se encuentra una serie de aspectos que no se puede dejar de mencionar. El punto es que en este sistema de cosas la persona pobre se ve impedida de ejercer una serie de derechos por la sencilla razón de que no dispone de los fondos necesarios para ejercerlos, como en el caso del derecho a la salud, la educación de calidad, vivienda digna, etc.

Este es claramente el caso de los desempleados, los empleados informales y, en general, los trabajadores pobres, es decir, aquellos que aunque reciben un

pago por los servicios que prestan, todavía no obtienen lo suficiente como para ejercer a cabalidad aquellos derechos, excepto quizás, a medias, como cuando una persona se ve obligada a enviar a sus hijos a una escuela que no brinda una enseñanza de calidad.

La relación con el empleo, como se nota, es inmediata. Esto, porque el empleo es el medio por el que la gran mayoría de la población trabajadora obtiene los ingresos que necesita para una vida digna y de calidad. Por esto se habla a veces de la creación de trabajos productivos y decentes, es decir, que permitan niveles de vida dignos a los trabajadores y sus familias.

Es interesante que Fogarty (2015) menciona que el “desempleo constituye una ‘crisis socio psicológica’ en gran escala en los EE. UU. de hoy”, lo que implica que en El Salvador el problema no puede ser menor. Este autor, señala el problema como sigue:

La incapacidad para encontrar trabajo alienta profundos problemas psicológicos. La pérdida de empleo lleva a elevadas tasas de problemas de salud físicos y mentales (...) Esta se asocia con mayores tasas de mortalidad, y tiene un efecto de deterioro en las relaciones familiares. La participación en el mercado laboral es una condición necesaria para participar en la sociedad moderna, de manera que no sorprende que los desempleados se definen por lo que no son (...) Con el tiempo, los trabajadores desempleados adoptan una definición fundamentalmente negativa de sí mismos (...) Ellos deben soportar un estado de ociosidad, que los lleva a una mayor auto conciencia que puede llegar a ser incapacitante (...) Este sentimiento de inquietud puede tornarse enteramente en un sentimiento de ineptitud. Pero cualquier ocupación, a pesar de la frustración que pueda causar, beneficia al individuo por al menos colocarlo a él o ella dentro de un sistema de relaciones y le da a él o ella un sentido de propósito (...) Las relaciones familiares y de amistad comienzan a deteriorarse porque el individuo desempleado está fallando en su papel de proveedor.

Su familia, entonces, ve al individuo desempleado como alguien que tiene ‘un problema’, y en esa medida él es un problema para ellos -como una persona, y no simplemente porque él está, por ejemplo, fallando en su papel económico (...) La familia puede ver al hombre desempleado como ‘menos que el hombre que era’, simpáticamente o desdeñosamente, dependiendo de cómo eran las relaciones al principio... (Kelvin y Jarret (1985), p. 80).

El estrés psicológico de la pérdida del trabajo se manifiesta a sí mismo en varios males sociales. La distinción entre problemas psicológicos y sociales es algo arbitraria; lo que es dañino para uno es con frecuencia dañino para todos. El desempleo se asocia directamente con la pobreza, y es responsable en gran parte del crimen, la salud deficiente (tanto mental como física), el suicidio, la adicción a las drogas, la falta de vivienda, el antagonismo cultural, la deserción escolar, la desintegración familiar, la violencia doméstica, y muchos otros males sociales (...) Estos problemas son parte del diálogo nacional de cada día; desafortunadamente, los formuladores de política y los medios con frecuencia pasan por alto el desempleo así como sus causas estructurales subyacentes (...) Así, la actitud negativa de la sociedad hacia el desempleado solo exacerba la situación.

Aquellos que son privilegiados escogen no simpatizar con los trabajadores desempleados por medio de no entender cómo a esta gente empobrecida se le han negado sistemáticamente los medios para prosperar. La norma cultural es la Ética Protestante del Trabajo, definida ampliamente (...) La gente debe esforzarse ella misma y encontrar trabajo; en verdad, esto es solo una justificación de los privilegiados para justificar su lugar en la jerarquía económica y social. Esta falta de empatía -la inhabilidad para ver cómo se niegan las oportunidades básicas a seres humanos capaces- hace que la población desempleada se sienta marginada y actúe de acuerdo a esto. Entonces, el crimen, como el robo, cometido por los desempleados, no es simplemente un medio para un fin, sino también un fin en sí mismo; en otras palabras, estas son las expresiones frustradas de una población sofocada y abandonada. El impacto 'socio psicológico' completo del desempleo quizás no pueda describirse enteramente en unos cuantos párrafos, pero debería al menos recordar a los lectores que el desempleo está lejos de ser un asunto aislado. Este deprime a sus víctimas, sus familias, y la sociedad en su plenitud. (pp. 3 y 4)

No parece necesario justificar más la importancia de brindar empleo a todo el que esté listo para tomar uno, al salario que el Gobierno establezca. Ahora es el tiempo de considerar uno de los principales soportes de un EUI: la Teoría Monetaria Moderna, TMM. Solo que antes de seguir hay que apresurarse a decir que, al igual que en el caso de las Finanzas Funcionales, muchos programas al estilo de un EUI se han llevado a la práctica, sin haberse insertado antes en los esquemas de las Finanzas Funcionales o la TMM. No obstante, su examen debe contribuir a un mejor entendimiento del funcionamiento del EUI, así como a establecer las diferencias de fondo con la forma tradicional de hacer la política macroeconómica y sus resultados en el empleo.

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

El concepto es de Wray, pero como él explica, “La TMM es un enfoque relativamente nuevo que se construye a partir de las percepciones de John Maynard Keynes, Karl Marx, A. Mitchell Innes, Georg F. Knapp, Abba Lerner, Hyman Minsky, Wynne Godley, y muchos otros. Por decirlo así «esta descansa sobre los hombros de gigantes»” (Wray, 2015, p. 1).¹⁶ De nuevo, aquí se ofrecen solo las ideas básicas. Pero pueden verse las referencias. En todo caso, se recalca, el propósito de este capítulo es solo el de ofrecer algunos hilos fundamentales sobre el concepto del EUI; su aplicación, sin embargo, no depende de que las ideas de Lerner y/o de Wray sean una realidad.

Siendo Lerner uno de los “gigantes” a los que alude Wray, el lector podrá apreciar pronto, por lo que ya se ha mencionado sobre Lerner, las semejanzas. Por ejemplo, y esto es todo lo aquí se dirá sobre la TMM, nótese los siguientes aspectos a partir del resumen de Wray (1998):

1. El gobierno puede “permitirse” comprar cualquier cosa en su propia moneda. Lo hace por medio de solo acreditar algunas cuentas bancarias, de modo que no se halla financieramente restringido; por esto también no llega a estar insolvente y puede efectuar todos los pagos que estime conveniente.
2. La política fiscal siempre puede utilizarse para alcanzar el pleno empleo de todos los recursos domésticos, incluyendo el trabajo: si hubiera recursos ociosos, el gobierno puede comprarlos a sus propietarios o alquilarlos.
3. El pleno empleo es una decisión de política. Por esto, el desempleo puede verse como la consecuencia de no optar por el pleno empleo.
4. La razón pudiera ser que, conforme lo sostiene la política macroeconómica convencional, el pleno empleo conlleva la inflación y la depreciación de la moneda, lo que puede llevar a su vez a efectos sociales, económicos y políticos no deseados.
5. Con un tipo de cambio flexible, el Gobierno no promete redimir su moneda a un tipo de cambio fijo, de modo que no tiene que preocuparse por un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; en particular, no tiene que pensar en tratar de reducir las importaciones.

¹⁶ Puede verse Wray (1998) como un resumen de los apoyos recibidos de algunos “gigantes”. El lector que no tiene mucho tiempo para la TMM puede ver, por ejemplo, Ashe (2010), Roche (2011) y Wray (1998).

6. Para lograr esto solo tiene que dejar flotar la moneda, y si algunos puestos de trabajo se pierden por las importaciones, solo tiene que recurrir a la política fiscal como se ha explicado, ya sea para crear otros empleos directamente, o por medio de estimular la demanda agregada hasta lograr el pleno empleo de nuevo.
7. En el caso del tipo de cambio, el gobierno puede utilizar las políticas fiscal y monetaria para alcanzar una meta cambiaria; pero si el régimen cambiario es flotante, puede preferir alcanzar el pleno empleo y la estabilidad de precios. Si escoge hacer lo primero, la situación sería una en la que subordinaría las políticas fiscal y monetaria a la política cambiaria, y no necesita hacer esto. En otras palabras, si decide priorizar el manejo cambiario a partir de las políticas fiscal y monetaria pudiera comprometer el logro del más importante objetivo del pleno empleo. De ahí la importancia de un régimen flotante. (pp. 18-20).

II.5. Algunas consideraciones

Claramente, muchas de estas nociones pueden producir un choque intelectual en las preconcepciones de un economista tradicional. Sin embargo, algo que puede facilitar el entendimiento de lo que en otro caso sería un embrollo o un contrasentido es el tomar nota de que solo se trata de otra manera de ver las cosas, porque los objetivos del análisis son diferentes de los que se han esgrimido por décadas y quizás siglos.

Siempre se pensó que la prioridad de la política macroeconómica sería una inflación baja y el equilibrio en los frentes interno (fiscal) y externo (balanza de pagos), y que ante estos objetivos estarían subordinados los demás, en particular, los del empleo y aun de la pobreza; no es que los gobiernos hubieran de desentenderse de estos, sino que el abordaje de estos objetivos de un carácter más bien secundario no estaría en el terreno de la política macroeconómica, sino más bien en el terreno de la política social.

Empero, los acontecimientos se han encargado de señalar que el orden de las prioridades está equivocado. En efecto, a nivel mundial, los problemas del desempleo, la desigualdad y la pobreza se han manifestado de una manera más bien brutal, hasta un grado tal que desde todas las direcciones se demanda un cambio en las prioridades, para que el desempleo, la pobreza, y la desigualdad sean lo primero; y que lo demás venga después, incluso la inflación y los equilibrios interno y externo.

Esto no significa, sin embargo, que no importa lo que pase con la inflación y los equilibrios. Esto siempre importa, y de lo que se trata es de encontrar maneras de conseguir el alivio necesario de las nuevas prioridades sin que se disparen las antiguas. Para el caso, esta noción, el cuidado de la inflación y los déficits, siempre recibe atención en los escritos de Keynes, Lerner, Minsky y Wray, y ninguno de ellos sostiene que no importa la forma en que evolucionen en una crisis.

Más bien puede decirse que, como se notó, siendo que la economía es un sistema, la optimización de una variable puede significar valores no óptimos en otras variables; y esto porque, para un conjunto dado de restricciones en el sistema, no todo se puede optimizar al mismo tiempo.¹⁷ Por esto, las posibilidades que caben para la política macro al optimizar ciertas variables, son diferentes de las que corresponden a la optimización de otras variables. Esto también significa que lo que ha de buscarse es que el óptimo que se obtenga, al estar condicionado por las restricciones del sistema, entregue resultados para el resto de variables que aunque no sean los que se quisiera, se encuentren en rangos aceptables.

Entonces, no debe causar extrañeza que en la búsqueda de las mejores maneras de optimizar el empleo, la pobreza y la desigualdad, se encuentre que es conveniente aceptar ciertos niveles de inflación y desequilibrios que antes han parecido inapropiados. Y las políticas, naturalmente, tendrán que ser diferentes, así como los marcos analíticos que las sustenten.

¹⁷ Véase Lipsey y Lancaster (1956).

III. El EUI y el pensamiento económico contemporáneo

El propósito de este capítulo es el de mostrar la cabida que las nociones del EUI tienen en el pensamiento económico más reciente. Se puede anticipar que hay base para cierto optimismo; en particular porque la tendencia clara es una que apunta a priorizar la creación de empleo y el alivio de la pobreza, en vez de reducir la inflación y equilibrar el presupuesto.

A manera de motivación, considérese las declaraciones de William Mitchell, del *Centre of Full Employment and Equity* (CoFFE) de la Universidad de Newcastle, Australia, al prologar el libro de Felipe (2012):

La pobreza en el mundo se relaciona estrechamente con el desempleo y el subempleo. Este es especialmente el caso del Asia en desarrollo, donde cerca de 500 millones de desempleados y subempleados tienen que habérselas sin un apoyo asistencial importante del gobierno. Recientemente, instituciones como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo han comenzado a usar el término de *crecimiento inclusivo* al establecer sus agendas de política. En este libro, Jesús Felipe arguye que si los formuladores de política del Asia en desarrollo entienden el crecimiento inclusivo como *crecimiento con igualdad de oportunidades*, entonces el logro de un verdadero pleno empleo debería llegar a ser el objetivo primordial de los gobiernos de Asia.

La mejor estrategia para reducir la pobreza del Asia en desarrollo es la aplicación de un conjunto de políticas que generarán pleno empleo. Aunque un número de iniciativas de política será útil -particularmente aquellas que tienen por meta las mejoras de la productividad en la agricultura y estimular la inversión en la industria, y aquellas que condicionan el amplio entorno macroeconómico (las políticas monetaria, fiscal y cambiaria)- la clave es coordinar su aplicación para asegurar que estas empujan la economía hacia el pleno empleo.

Esta mezcla de política es importante porque el cambio estructural que conlleva, la clave para el desarrollo, hace del logro del pleno empleo un objetivo cambiante y los gobiernos están continuamente confrontados con elecciones económicas y políticas que a veces parecen estar en conflicto. Pero en todos los casos, el proceso de política debe asegurar

que hay suficientes empleos disponibles para satisfacer las necesidades de la fuerza laboral.

La conducción de las políticas monetaria y fiscal al nivel agregado será crucial en el éxito que cada nación alcance en la consecución del crecimiento inclusivo. Ultimadamente, el pleno empleo es la responsabilidad del gobierno nacional. Aunque el sector privado hace una contribución significativa al crecimiento del empleo entre todas las economías, sigue siendo un hecho el que este sector no provee suficientes empleos para satisfacer el deseo de trabajar de la fuerza laboral. Por esta razón el sector público tiene un papel importante que jugar como un empleador directo por su propio derecho, en adición a la provisión de un marco de política que maximice el crecimiento del empleo privado. Cuando se considera la conducción de la política macroeconómica, se nota que la era neoliberal ha sido marcada por un énfasis en la inflación baja y ciertas presunciones en relación con los déficits del presupuesto nacional. Durante esta era, el desempleo ha llegado a ser una herramienta de política para reducir la inflación más bien que un objetivo de política, y los gobiernos han sido estimulados a la generación de superávits presupuestarios. Hay un sólido cuerpo de evidencia que muestra que esta estrategia no ha entregado un crecimiento sostenible en ningún país, y que no ha contribuido en muchos países del Asia en desarrollo a la generación de los niveles requeridos de empleo. En este libro, Jesús Felipe sostiene que los objetivos de política deben realinearse hacia el pleno empleo y la estabilidad de precios, y que el tamaño del déficit fiscal no debería considerarse un objetivo de política sino un resultado de lo que se requiere para alcanzar los objetivos mencionados. (pp. xiii y xiv).

De aquí pueden derivarse varias observaciones. En primer lugar, nótese cómo se asocia el logro del pleno empleo con varias categorías como las siguientes: crecimiento inclusivo, cambio estructural, y empleador directo. Y en segundo lugar, se reconoce que 1) el sector privado “no provee suficientes empleos para satisfacer el deseo de trabajar de la fuerza laboral”, 2) el sector público “tiene un papel importante que jugar como un empleador directo por su propio derecho”, y 3) los objetivos de la política macroeconómica “deben realinearse hacia el pleno empleo y (...) el tamaño del déficit fiscal no debería considerarse como un objetivo de política sino un resultado de lo que se requiere para alcanzar los objetivos mencionados”.

La noción de pleno empleo -muy enraizada en la tradición keynesiana del pensamiento económico, aunque de ninguna manera exclusiva de esta-, se vincula de muchas maneras con otras nociones como la del crecimiento inclusivo, cambio estructural, el déficit fiscal como medio más que como objetivo, etc., y es muy importante aclarar estos vínculos, así como la manera en que la noción del EUI se integra a los mismos, para sustentar la propuesta que adelante se hará al respecto. Estos son los objetivos de este capítulo.

Con este propósito se comienza examinando la noción de crecimiento inclusivo desde la perspectiva de tres entes que han contribuido mucho a su perfeccionamiento, la OECD, el Banco Mundial, y, desde luego, la CEPAL. Por supuesto, no son los únicos, pero su literatura es bastante conocida y su examen será suficiente para el propósito a mano.

Además, se intentará mostrar la importancia que cabe en cada perspectiva a la variable del empleo; más que eso, se mostrará la forma en que el empleo se incluye para efectos de la medición del cambio estructural, elemento clave en la reducción de la desigualdad.

III.1. Sobre el crecimiento inclusivo

Una idea que surge de inmediato se deriva del calificativo “inclusivo” para el crecimiento, refiriéndose a una situación en la que no se incluye, o se excluye, algo o alguien. En este caso significa que se buscará un crecimiento en el que sus frutos sean lo más equitativamente compartidos, reduciendo así las desigualdades.

Antes se mencionó que con mucha frecuencia el crecimiento económico, aun cuando ha sido elevado, no se ha traducido, por ejemplo, en una aceleración en la creación de puestos de trabajo. Obviamente, en la medida en que se crean empleos, aumenta la inclusividad de los individuos en una variedad de aspectos relacionados con la disponibilidad de un empleo y por tanto de ingresos, como el disfrute de más educación, salud y vivienda. En general, también se dice que aumenta la cohesión social y la equidad.

Pero estas solo son ideas básicas. En realidad, el crecimiento inclusivo se ha definido de varias maneras. Algunas de las más relevantes se muestran en el siguiente recuadro.

Recuadro n.º 2

Algunas definiciones de crecimiento inclusivo

El **Banco Mundial** se refiere al crecimiento inclusivo para significar tanto el ritmo como patrón del crecimiento económico, los cuales se hallan ligados y se consideran conjuntamente. En la perspectiva del Banco Mundial, una tasa elevada de crecimiento económico es necesaria para reducir la pobreza absoluta. Pero para que este crecimiento sea sostenible en el largo plazo, debería de aplicar a un gran número de sectores, e incluir a la mayor parte de la población en edad de trabajar. Esta definición implica un vínculo directo entre los determinantes micro y macro del crecimiento. En esta perspectiva, el crecimiento inclusivo se enfoca en el empleo productivo, más bien que el empleo per se, o la redistribución del ingreso. El crecimiento del empleo genera nuevos puestos de trabajo e ingresos, mientras que el crecimiento de la productividad tiene el potencial de impulsar al alza los salarios de los trabajadores y el rendimiento de los autoempleados. El enfoque del Banco Mundial adopta una perspectiva de largo plazo y tiene que ver con el crecimiento sostenido, donde la inclusividad se refiere a la igualdad de oportunidades en términos de acceso a mercados, recursos y un entorno regulatorio insesgado hacia los negocios y los individuos.

El **Banco Asiático de Desarrollo** (ADB) enmarca su estrategia corporativa (Strategy 2020) con la idea de promover el crecimiento económico inclusivo como uno de sus principales objetivos. En este marco, el crecimiento inclusivo es un concepto que va más allá de un crecimiento de base amplia. Este es un tipo de “crecimiento que no solo crea nuevas oportunidades económicas, sino que también asegura un igual acceso a las oportunidades creadas para todos los segmentos de la sociedad, particularmente para los pobres” (Ali y Hwa Son, 2007). Un episodio de aumento del ingreso es considerado “inclusivo” cuando este:

- * Permite la participación (y contribución) de todos los miembros de la sociedad, con énfasis en la capacidad de los pobres y otros con desventajas para participar del crecimiento (el aspecto “no discriminatorio” del crecimiento). Esto implica una focalización en el “proceso” del crecimiento; y
- * Se asocia con una desigualdad declinante en aquellas dimensiones del bienestar diferentes del ingreso que son particularmente importantes para promover las oportunidades económicas, incluyendo educación, salud, nutrición e integración social (el aspecto “reductor de desventajas” del crecimiento inclusivo). Esto supone una focalización en los “resultados” del crecimiento.

Algunas definiciones de crecimiento inclusivo

El **PNUD** recientemente cambió el nombre de su Centro Internacional de la Pobreza en Brasilia a Centro de Política Internacional sobre Crecimiento Inclusivo (IPC-IG), cuyo trabajo se basa en la premisa de que sociedades más igualitarias se desempeñan mejor en el desarrollo. En la perspectiva del PNUD, el crecimiento inclusivo se ve como un resultado y como un proceso. Por un lado, esto asegura que cada quien puede participar en el proceso de crecimiento, tanto en la toma de decisiones como también en participar en el crecimiento mismo. Por otro lado, el crecimiento inclusivo es uno cuyos beneficios son compartidos equitativamente. Entonces, el crecimiento inclusivo implica participación y compartir los beneficios.

La Estrategia de Europa 2020 tiene la noción de crecimiento inclusivo en su núcleo. En esta estrategia, el crecimiento inclusivo se entiende como empoderar a la gente a través de elevados niveles de empleo, inversión en capacitación, lucha contra la pobreza y modernización de los mercados laborales, sistemas de protección social y entrenamiento para ayudar a la gente a anticipar y manejar el cambio, y construir una sociedad cohesionada. Es también esencial que los beneficios del crecimiento económico se repartan a todas las partes de la Unión, incluyendo sus regiones más remotas, fortaleciendo así la cohesión territorial. Esto es para asegurar el acceso y oportunidades para todos a través de su ciclo de vida.

El enfoque de la OECD sobre el crecimiento inclusivo: es el crecimiento económico que crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye el dividendo del aumento de la prosperidad, tanto en términos monetarios como no monetarios, de una forma equitativa en toda la sociedad.

Fuente: OECD (2014), pp. 80 y 81.

Resumiendo lo expuesto, puede decirse que el crecimiento inclusivo comprende los siguientes aspectos:

- A diferencia del crecimiento económico a secas, el crecimiento inclusivo busca la reducción sustancial de las desigualdades económicas y sociales, de manera de atender y asegurar que todos los grupos de la población, las minorías en particular, contribuyan al crecimiento económico y participen de los frutos del mismo.
- A diferencia del crecimiento económico a secas, el inclusivo, no sin antes mostrar que los mercados por un lado, y el crecimiento económico general por otro, son incapaces de erradicar la pobreza y de alcanzar el pleno empleo, aboga por un llamado a la intervención estatal que asegure

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

que independientemente de lo que suceda en términos de crecimiento económico, se alivie la situación de marginación y exclusión de los pobres de manera paulatina pero sostenida.

- La creación de empleo es un componente prioritario del crecimiento inclusivo; en realidad, se constituye en el mecanismo principal para el alivio de las desigualdades y la exclusión, y la promoción de la cohesión social.

Es importante abundar un poco más en este concepto, pero a partir de algunos entes que lo han desarrollado de manera amplia. A continuación se consideran los enfoques de la OECD, el Banco Mundial y la CEPAL. En particular, se abordará la visión que en cada caso corresponde al empleo en el contexto del crecimiento inclusivo.

III.2. Crecimiento inclusivo según la OECD

Ante la creciente desigualdad que a nivel mundial se presenta en varios órdenes de la sociedad, la OECD ha reaccionado llevando a cabo diferentes esfuerzos para aliviar este problema y hasta revertirlo si es posible. Algunas de las publicaciones más recientes de la OECD muestran la forma en que se ha llevado a cabo esta reacción.

Por ejemplo, en OECD (2014) se menciona que

... la OECD y la Fundación Ford han unido esfuerzos para contribuir al debate de política acerca del crecimiento inclusivo. El trabajo de la OECD sobre el bienestar (*How is Life?*), desigualdad del ingreso (*Growing Unequal?* y *Divided we Stand*), reforma de la política estructural (*Going for Growth*), desarrollo (*Perspectives on Global Development: Social Cohesion in a Shifting World*) e instituciones (*Governance at a Glance*) todos proveen un sólido fundamento para comprender la relación entre crecimiento e inclusividad. (p. 1).

Ahora bien, repitiendo, para la OECD el crecimiento inclusivo “es el crecimiento económico que crea oportunidades para todos los segmentos de la población y distribuye el dividendo del aumento de la prosperidad, tanto en términos monetarios como no monetarios, de una forma equitativa en toda la sociedad”. A partir de OECD (2014), este dictado se desarrolla en tres direcciones.

Primero, se señala el carácter **multidimensional** del crecimiento inclusivo. Esto, porque el mero concepto del crecimiento del PIB captura, en realidad, solo una parte del bienestar de la población, dejando de lado varias dimensiones de este que resultan de gran importancia al momento de examinar los efectos en el mismo, como decir los puestos de trabajo, las competencias y educación de la fuerza laboral, la salud, el medio ambiente y la participación de los diferentes grupos en la toma de decisiones.

Segundo, se enfatiza el carácter **distributivo** del crecimiento inclusivo. Básicamente, esto significa que independientemente de la ascendencia socioeconómica, género, lugar de residencia, u origen étnico, la población debería tener igualdad de oportunidades para contribuir al crecimiento -formando parte del proceso de crecimiento-, y que esta contribución será acompañada por un beneficio que se reparte equitativamente. -o sea, que ellos se benefician de los frutos del crecimiento-.

Tercero, el crecimiento inclusivo se lleva a la práctica a partir de la **aplicación de un conjunto de políticas** desde el cual se establece un vínculo entre los instrumentos de la política y las dimensiones monetarias y no monetarias relevantes, no sin dejar de tomar en cuenta el impacto distributivo. "Esto requiere en particular la evaluación del impacto de las políticas e instituciones sobre las diferentes dimensiones, así como las disyuntivas y complementariedades que se pueden esperar entre las políticas pro-crecimiento y las que promueven la inclusión entre las dimensiones relevantes".

En el tercer aspecto el documento de la OECD señala que este conjunto de políticas debe ser enteramente operativo, para lo cual se requiere un conjunto de instrumentos (*toolkit*) que permita a los formuladores de políticas explotar las sinergias propias entre aquellos impactos de política que se refuerzan y apoyan mutuamente y aquellos resultados en los que se presenta una disyuntiva (*trade-off*) para tomar las acciones compensatorias necesarias.

En relación con las "dimensiones" que importan al crecimiento inclusivo se mencionan dos aspectos. El primero se refiere a las dimensiones relevantes que se han identificado a partir de estudios realizados por la OECD;¹⁸ entre estas, hay tres principales para las que se construyen incluso indicadores compuestos: 1) el ingreso familiar, 2) el estado de salud, y 3) el empleo; sin perjuicio de agregar

18 Estos son OECD (2011) y (2013); pero no son los únicos.

otras dimensiones del bienestar, estas son las principales que figuran en el marco de política de la OECD sobre el crecimiento inclusivo.

El segundo se refiere al hecho de que las dimensiones relevantes del crecimiento inclusivo pueden variar según los países, dependiendo de su nivel de desarrollo, preferencias sociales, y otras condiciones y circunstancias específicas. Entre estas otras dimensiones que podrían figurar en un estudio de crecimiento inclusivo se señalan la seguridad personal, la vivienda e infraestructura, la protección social, y la seguridad alimentaria.

Por otro lado, la OECD plantea la necesidad de medir los resultados que en los aspectos distributivos caben al crecimiento inclusivo, y menciona dos indicadores de particular importancia: el “hogar representativo” (*representative household*) y un indicador del “total del estándar de vida” (*overall living standard*).

El primero de estos conceptos pretende establecer una importante diferencia respecto de un número de estudios sobre políticas estructurales, en donde el análisis suele centrarse en el ingreso “promedio” de los individuos o de los hogares, describiéndose los resultados en términos de los impactos en los promedios de los indicadores convencionales.

Tratándose de un estudio multidimensional en el que además se priorizan los aspectos distributivos, el análisis de los promedios deja mucho que desear, por lo que se propone el uso de otros indicadores como el de la mediana -percentiles en general- que divide una distribución en dos partes iguales; de esta forma se entiende mejor el impacto de las políticas estructurales en diferentes segmentos de la población según la distribución del ingreso.

El segundo concepto, el indicador total del estándar de vida, aborda el problema de disponer de indicadores contruidos de tal manera que se puedan comparar. Con este propósito se utiliza el principio del ingreso equivalente, definido como aquel ingreso (hipotético) al que un individuo se muestra indiferente entre su situación actual y otra de referencia (básicamente, la mejor posible en términos de dimensiones diferentes del ingreso).

Así, la contribución, positiva o negativa, de las dimensiones diferentes del ingreso al estándar de vida multidimensional se mide por el valor monetario que los hogares están dispuestos a pagar por disfrutar, o renunciar, a aquellas dimensiones.

Es así como, el crecimiento inclusivo entendido de esta manera, permite el análisis de los impactos de las políticas estructurales sobre diferentes grupos de ingresos en la escala de los ingresos, particularmente los pobres, al mismo tiempo que se identifican el alivio o el empeoramiento de las desigualdades al comparar aquellos impactos con los experimentados por los otros grupos de ingresos.

Por otro lado, ¿cuánta relevancia tiene el problema del empleo en la concepción de la OECD sobre el crecimiento inclusivo? Siempre a partir de OECD (2014) se nota que:

Las políticas estructurales se hallan en el corazón del crecimiento inclusivo. Las políticas estructurales mantienen la promesa de impulsar el potencial productivo de los individuos y empresas de maneras que puedan crear más y mejor remunerados empleos, y generar recursos que puedan emplearse para ayudar a los hogares de los pobres. El mal funcionamiento de los mercados laborales vuelve difícil el encontrar y mantener buenos empleos para algunos grupos socioeconómicos, y esto con frecuencia es exacerbado por una inadecuada educación y entrenamiento desde la niñez hasta la edad adulta. La promoción de mercados laborales inclusivos y asegurar que los trabajadores tengan las habilidades necesarias para beneficiarse de estos son elementos claves de la agenda que busca combinar un fuerte crecimiento económico con una mayor inclusividad. (p. 114).

Es así como en el enfoque de la OECD se plantea la importancia de que los mercados laborales sean inclusivos. Esto, sin embargo, requiere enfrentar tres desafíos: “a) encarar las grandes diferencias en las tasas de empleo entre los diferentes grupos socioeconómicos, particularmente las bajas tasas entre los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores y los no calificados; b) reducir la pobreza del trabajo, particularmente en países en desarrollo y las economías de mercado emergentes, por la prevalencia de la informalidad, y especialmente entre los hogares con un solo padre trabajador pero con niños en los países de la OECD; y c) dar atención a los empleos de poca calidad en términos de presión y seguridad laborales”.

La tarea de las políticas que doten de un carácter inclusivo a los mercados laborales no es fácil porque con frecuencia las mismas han de enfrentarse a ciertos dilemas o disyuntivas (*trade-offs*). En OECD (2014) se señalan varias disyuntivas, entre las que se hallan las siguientes:

- Los beneficios de desempleo ayudan a suavizar el consumo de los hogares en los períodos de desempleo, pero pueden también crear desincentivos para trabajar.

- El logro de un balance apropiado entre la necesidad de proveer de flexibilidad a los empleadores y la necesidad de proteger a los empleados representa un desafío importante para los formuladores de políticas.
- La reducción de las obligaciones legales salariales en los contratos colectivos puede reducir los costos laborales y reducir el desempleo, especialmente entre los no calificados, lo que es bueno para el crecimiento, pero también puede contribuir a ampliar todavía más las brechas en los salarios.
- Los salarios flexibles permiten a los empleadores ajustarse a cambios profundamente enraizados en la demanda, pero hay costos sociales.
- En los países en desarrollo y economías de mercado emergentes, la informalidad de los mercados laborales entrega flexibilidad a expensas de la inclusividad.
- Una estricta legislación de protección al empleo desestimula el empleo en el sector formal en algunos países y por esto es un pobre instrumento de protección social.
- Los esquemas de seguro de desempleo se enfrentan a desafíos particulares en países con un empleo informal sustancial.

III.3. Crecimiento inclusivo según el Banco Mundial

Como en el caso de la OECD, se mostrará la concepción del Banco Mundial a partir de algunas publicaciones más recientes, aunque, obviamente, el concepto se maneja por el ente desde hace mucho tiempo.

Uno de los textos más relevantes del Banco Mundial en torno al crecimiento inclusivo es el Growth Report (GR) de 2008. Su interés se manifiesta en su mismo título: *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Las últimas dos palabras, traducidas como “desarrollo inclusivo”, ponen de manifiesto su preocupación por la inclusividad. Es raro, sin embargo, que en este volumen no se encuentre una definición formal de lo que ahí se entendería por “desarrollo inclusivo”.

Es solo en el Prefacio, que se hace una referencia a lo que puede denominarse el principio de la inclusión, “el cual supone que todos participen de los beneficios”

del crecimiento (p. x). Con todo, hay que decir que la publicación, sin explicitarlo, desarrolla un discurso que en general es consistente con la noción básica de un crecimiento económico en el que la pobreza se reduce paulatinamente a medida que los pobres dejan de estar excluidos, y participan cada vez más, de los beneficios del crecimiento.

Tan es así que, más recientemente, varias publicaciones del Banco Mundial han suministrado explicaciones detalladas de lo que entiende por crecimiento inclusivo, mostrando que las nociones más recientes coinciden con las ideas antes planeadas en el GR. Es el caso de Ianchovichina y Lundstrom (2009):¹⁹

La reducción rápida y sostenida de la pobreza requiere un crecimiento inclusivo que permita a la gente contribuir a y beneficiarse del crecimiento económico. El rápido crecimiento es incuestionablemente necesario para la reducción sustancial de la pobreza, pero para que este crecimiento sea sostenible en el largo plazo, debería ser de *amplia base* entre los sectores, e *inclusivo* de la mayor parte de la fuerza laboral del país. Esta definición de crecimiento inclusivo implica un vínculo directo entre los determinantes micro y macro del crecimiento. La dimensión micro captura la importancia de la transformación estructural para la diversificación y la competencia, incluyendo la destrucción creativa de empleos y empresas.

El crecimiento inclusivo se refiere tanto al ritmo como al patrón del crecimiento, los que se consideran ligados, y por esto en necesidad de ser evaluados conjuntamente. La idea de que tanto el ritmo como el patrón del crecimiento son críticos para el logro de un crecimiento elevado y sostenido al mismo tiempo que una reducción de la pobreza, es consistente con los resultados del *Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Comisión sobre el Crecimiento y el Desarrollo, 2008). La comisión nota que la inclusividad -un concepto que abarca la equidad, la igualdad de oportunidades, y la protección durante las transiciones en el empleo y los mercados- es un ingrediente esencial de cualquier estrategia exitosa de crecimiento. La Comisión sobre el Crecimiento y el Desarrollo (2008) considera “tóxica” una sistemática desigualdad de oportunidades porque estropea el proceso del crecimiento a través de los conflictos o los canales políticos. Aquí enfatizamos la idea de la igualdad de oportunidades en términos de acceso a mercados, recursos, y un entorno regulatorio insesgado para los negocios y los individuos. (p. 2).

¹⁹ Véase también Ianchovichina y Lundstrom (2009a).

Un concepto afín al de crecimiento inclusivo, que también ha sido manejado por el Banco Mundial, es el del “crecimiento pro-pobres”. Ianchovichina y Lundstrom (2009) hacen una cuidadosa distinción entre ambos conceptos:

La definición de crecimiento inclusivo está en línea con la definición absoluta de crecimiento pro-pobres, pero no con la definición relativa. En la definición *absoluta*, el crecimiento es considerado pro-pobres en tanto que la gente se beneficia en términos absolutos, según se refleje en alguna medida de pobreza (...) En contraste, en la definición *relativa* el crecimiento es pro-pobres si y solamente si los ingresos de la población pobre crecen más rápido que los de la población como un todo, i. e., ocurre una declinación de la desigualdad. Sin embargo, mientras el crecimiento pro-pobres absoluto puede resultar de la aplicación de esquemas directos de redistribución de ingresos, para que el crecimiento sea inclusivo, la productividad debe ser mejorada y deben crearse nuevas oportunidades de empleo. En breve, el crecimiento inclusivo versa sobre agrandar el tamaño de la economía, más bien que redistribuir los recursos. En breve, el crecimiento inclusivo versa sobre elevar el ritmo del crecimiento y agrandar el tamaño de la economía, mientras se nivela el campo de juego para la inversión y aumentan las oportunidades de empleo productivo.

Al enfocarse en la desigualdad, la definición relativa puede llevar a resultados sub óptimos tanto para las familias pobres como las no pobres. Por ejemplo, una sociedad que intenta lograr un crecimiento pro-pobres de acuerdo a la definición relativa favorecerá un resultado caracterizado por un crecimiento del ingreso promedio de 2 por ciento donde el ingreso de los hogares pobres creció 3 por ciento, sobre otro resultado donde el crecimiento del promedio fue de 6%, pero el crecimiento del ingreso de los hogares pobres fue solo 4%. Aunque el patrón distributivo del crecimiento favorece a los hogares pobres en el primer escenario, tanto los hogares pobres como los no pobres están mejor en el segundo escenario. *Hay un amplio reconocimiento de que cuando la reducción de la pobreza es el objetivo, entonces la definición absoluta del crecimiento pro-pobres es la más relevante (...)* Al utilizar la definición absoluta, el objetivo es aumentar la tasa del crecimiento para el logro de la mayor reducción de pobreza. (p. 3).

Análogamente a la OECD, el Banco Mundial reconoce un papel fundamental a las acciones que en materia de empleo corresponden a efectos de propiciar el crecimiento inclusivo. Para ver esto es necesario examinar el abordaje operativo

que recomienda para evaluar las posibilidades que caben a una economía para experimentar un crecimiento inclusivo.

Mientras en el caso de la OECD se enfatiza el carácter multidimensional del crecimiento inclusivo y se hacen esfuerzos importantes para construir indicadores que reflejen lo mejor posible dicha multidimensionalidad, el Banco Mundial ha desarrollado un marco analítico a partir del trabajo de Hausmann *et al* (2004 y 2005) que algunos autores denominan metodología del diagnóstico del crecimiento, MDC, o simplemente, el “Diagnóstico del Crecimiento”.

Estos autores parten de los resultados de Lipsey y Lancaster (1956) sobre la teoría del *second best*: resumidamente, en el marco del equilibrio general, una economía que padece de varias distorsiones no puede alcanzar el monto óptimo (primero) de bienestar que en otro caso sería posible; todavía más: pudiera no alcanzar un mayor nivel de bienestar con solo anular algunas de estas, porque aunque el impacto directo de su remoción ha de aumentar el bienestar, el agregado de los impactos indirectos puede ser de signo negativo y de mayor magnitud que aquellos, de modo que el resultado final podría ser una reducción del bienestar general.

Entonces, para efectos operativos, han de examinarse cuatro ecuaciones principales. Las primeras dos se derivan en Hausmann *et al* (2004), aunque su aplicación también se hace en Hausmann *et al* (2005). Por cierto, una razón adicional para considerar estos trabajos es que toman el caso salvadoreño para ilustrar la metodología MDC.

La primera ecuación es la siguiente:

$$\frac{du}{d\tau_i} = -\lambda_i + \frac{\sum_j \lambda_j \delta(\mu_j^s - \mu_j^p)}{\delta\tau_i}$$

Aquí es

u = bienestar,

τ_i = distorsión en la actividad i ,

λ_i = multiplicador de Lagrange de la distorsión de la actividad i ,

u_i^s = valor marginal neto de la actividad i para la sociedad s , y

u_i^p = valor marginal neto de la actividad i para los agentes privados.

En esta ecuación se precisan algunos de los problemas que se plantean de la teoría del *second best*. El miembro de la izquierda, $du/d\tau_i$, la derivada del bienestar respecto de la distorsión, se refiere al impacto que en el bienestar ejerce la presencia de la distorsión, que se compone de dos efectos; el primero, dado por λ_i , corresponde a un efecto directo, de manera que si la distorsión se reduce como resultado de acciones de política, el impacto directo en el bienestar será positivo.

Por otro lado, el segundo término de la derecha, $\sum_j \lambda_j \delta(\mu_j^s - \mu_j^p) / \delta\tau_i$, corresponde al efecto indirecto que en el bienestar ejercen las restantes distorsiones, diferentes de la de la actividad i -ésima; estas suelen ser negativas y en conjunto pueden ser de un monto mayor que el del efecto directo; por lo que al final, la remoción de la distorsión τ_i bien puede dejar a la economía peor que antes.

La segunda ecuación está dada por:

$$\frac{\dot{k}_t}{k_t} = \frac{\dot{c}_t}{c_t} = \sigma(c_t)(r_t(a_t, \theta_t, x_t)(1 - \tau_t) - \rho)$$

Aquí es

c = consumo por habitante,

k = capital por trabajador,

a = progreso técnico,

θ = índice de externalidad,

x = disponibilidad de otros factores productivos (i. e. capital humano, etc.),

τ = tasa tributaria,

ρ = tasa de interés real,

n = crecimiento de la población,

z = tasa de preferencia intertemporal,

σ = inversa de la negativa de la elasticidad de la utilidad marginal, y

r = rentabilidad privada de la inversión.

Una expresión más simplificada, que facilita su comprensión y utilización para el análisis de política, es la que se halla en Hausmann *et al* (2005), pg. 8:

$$\frac{\dot{k}_t}{k_t} = \frac{\dot{c}_t}{c_t} = \sigma[r_t(1 - \tau_t) - \rho]$$

En esta ecuación, ρ puede verse como el costo del capital, y, siguiendo a Ianchovichina y Lundstrom (2009), puede decirse que si ρ es elevado para cualquier retorno r de la inversión, la inversión será baja y se dirá que la economía tiene una restricción de liquidez.

Por el contrario, si sucede que el retorno r es bajo, para cualquier costo ρ del capital, entonces la inversión será baja y se dirá que la economía es ineficiente. Esta ecuación es fundamental para la identificación de las restricciones más difíciles que encara el crecimiento, y en los trabajos de Hausmann *et al* se hallan algunas aplicaciones, incluyendo el caso salvadoreño.

Este autor ha señalado su insatisfacción con la MDC de Hausmann *et al* desde González (2010), en donde se examina su aplicación a Ecuador, El Salvador y Panamá. Ianchovichina y Lundstrom (2009) mencionan otras críticas a este enfoque, y proponen algunas extensiones metodológicas encaminadas a su habilitación para el análisis del crecimiento inclusivo. Para esto, parten del trabajo de Lundstrom y Ronnás (2006), sobre lo que dichos autores denominan *Integrated Economic Analysis*, IEA, *i. e.*, Análisis Económico Integrado, en donde se señalan algunas de las críticas más importantes en relación con el grado al que la MDC resulta idónea para el análisis de política en el contexto del crecimiento inclusivo:

En la etapa final del análisis IEA los resultados y conclusiones desde el análisis sobre el empleo, la macroeconomía y el entorno económico se ven en conjunto con la idea de identificar las restricciones más severas para mejorar el empleo, la productividad laboral y la remuneración al trabajo, y asegurar la plena y equitativa participación de los pobres en la economía...

Una versión modificada del enfoque del “Diagnóstico del Crecimiento”, pero elaborado sobre los principios de las restricciones severas, se utiliza para documentar el análisis...

Primero que todo, el análisis se enfocará en las restricciones más severas sobre el crecimiento a favor de los pobres más bien que el crecimiento económico en general. De aquí, las restricciones más severas sobre el aumento del empleo, la productividad laboral y los retornos al trabajo de los pobres deberá ser el aspecto central.

Segundo, Hausmann, Rodrik y Velasco esencialmente confinan su análisis al entorno de los negocios y obtienen sus conclusiones sobre las restricciones más severas de este. En el análisis IEA para el crecimiento a favor de los pobres, las restricciones más severas se identifican al considerar conjuntamente el empleo, la macroeconomía y el ambiente de los negocios en el análisis final.

Tercero, el enfoque del “Diagnóstico del Crecimiento” captura las restricciones al crecimiento debidas a la baja productividad (tecnología, instituciones, riesgo, etc.) o bajos niveles de (...) factores de producción (tierra, trabajo, capital). Sin embargo, el crecimiento también puede resultar de cambios estructurales donde el trabajo se mueve a sectores de mayor productividad (por ejemplo desde la agricultura a la industria, o desde la manufactura de baja productividad hacia la manufactura de alta productividad) (...) Tales fuentes de crecimiento también necesitan incluirse en el cuadro.

Cuarto, en su forma más estilizada el enfoque del “Diagnóstico del Crecimiento” establece como su prioridad la identificación de la restricción más severa. Sin embargo, es importante mirar al conjunto de restricciones que pueden realísticamente ser evaluadas dentro de un período específico de tiempo (...) El enfocarse en solo una restricción a la vez puede ser sub óptimo. Debe haber interrelaciones entre diferentes restricciones que vuelven necesaria la evaluación conjunta de las restricciones (...) Además, en un relativamente largo período de tiempo la óptima dirección de las reformas puede diferir de aquella que surgiría desde una perspectiva de muy corto plazo y la identificación de la más severa de las restricciones resultantes. (pp. 41 y 42).

Estos señalamientos indican claramente las limitaciones de la MDC, al menos en su versión más temprana, para su utilización como un marco analítico del crecimiento inclusivo. Es por esto que Ianchovichina y Lundstrom manifiestan que “en los casos en que el crecimiento se concentra en unos pocos sectores (...) el marco HRV deberá ser modificado y suplementado con el análisis de las restricciones al crecimiento en los sectores emergentes y de lento crecimiento, y las restricciones para que los individuos contribuyan y se beneficien del crecimiento”.

Luego agregan que el marco analítico para el crecimiento inclusivo sería “una mezcla del enfoque del crecimiento con diferentes técnicas aplicadas de series de tiempo, datos de encuestas de hogares y empresas, y otros referentes entre países para efectuar comparaciones y obtener respuestas sobre las tendencias, las restricciones y las fuentes para lograr un crecimiento de base amplia”.

Es aquí cuando aparece la tercera de las ecuaciones, porque para estas autoras “el agente económico en un marco analítico para el crecimiento inclusivo es el

individuo más bien que la empresa, aunque los individuos empleados en las empresas perciben retornos por su empleo -sean autoempleados o asalariados. El análisis no necesita estar limitado a los pobres, pero podría efectuarse desde la perspectiva de diferentes grupos en la fuerza laboral, por ejemplo, los que viven en regiones atrasadas, migrantes, mujeres, y otros”.

Entonces, las autoras definen el ingreso del individuo i como:

$$y_i \equiv w_1 E_1 \omega_{i1} + \dots + w_j E_j \omega_{ij} \quad (3)$$

donde es

y_i = ingreso del individuo i ,

w_j = precio del factor j ,

E_j = dotaciones de cada uno de los j factores de la economía, y

ω_{ij} = la porción que del factor j posee el individuo i .

Si se suma sobre todos los individuos del grupo “pobres”, y se dividen los dos lados de la ecuación por el ingreso total se obtiene

$$\psi_P \equiv \lambda_1 \omega_{P1} + \dots + \lambda_j \omega_{Pj} \quad (4)$$

donde es

ψ_P = la participación del ingreso que percibe el grupo P de interés (los pobres aquí),

λ_j = la participación del factor j en el ingreso total, y

ω_{Pj} = la porción que del factor j posee el grupo P .

Este desarrollo se ha descrito por la siguiente afirmación de las autoras:

El principal instrumento para el crecimiento inclusivo y sostenido se asume que es el empleo *productivo*. El *crecimiento del empleo* genera nuevos empleos e ingreso para los individuos -desde los salarios o el autoempleo- mientras el *crecimiento de la productividad* tiene el potencial de elevar los salarios de los empleados y los retornos de los autoempleados. Después de todo, en muchos países de bajos ingresos el problema no es el desempleo, sino más bien el subempleo. Por tanto, el crecimiento inclusivo no es solamente sobre el crecimiento del empleo, sino también sobre el crecimiento de la productividad.

En realidad, los autoempleados necesitan mejoras tanto de productividad como de los entornos de los negocios en que se encuentran para elevar sus ingresos, y los empleados asalariados necesitan lo mismo de manera indirecta.

La capacidad de los trabajadores para que se les emplee de forma productiva depende de las oportunidades para que utilicen plenamente los recursos disponibles a medida que la economía evoluciona en el tiempo. El análisis entonces busca maneras de fortalecer la *capacidad y recursos* de los individuos por el lado de la oferta de trabajo así como maneras de abrir nuevas *oportunidades* para el empleo productivo en el lado de la demanda de trabajo. Si el problema principal es la falta de oportunidades de empleo para un grupo particular de individuos debido a la oferta limitada de ciertos tipos de habilidades laborales, las restricciones se relacionan con las capacidades y recursos productivos de los individuos más bien que el entorno en que ellos pueden usar tales recursos. Esta situación ameritaría un análisis detallado de empleabilidad que arrojaría luz sobre los recursos de los individuos, por ejemplo, su educación, salud y otros atributos de la productividad que ellos aportan a un empleo. Si el problema principal fuera una baja productividad laboral o una falta de oportunidades de empleo para los individuos debido a una limitada demanda de trabajo, un análisis de los cuellos de botella de los entornos de los negocios sería necesario (del que el análisis HRV es una posibilidad) (p. 7).

Cabe notar entonces la posición central que en el crecimiento inclusivo ocupa el empleo en el análisis operativo que lleva a cabo el Banco Mundial.

III.4. El crecimiento inclusivo en el pensamiento de la CEPAL

Como se sabe, la CEPAL es uno de los entes que más ha contribuido al desarrollo conceptual del crecimiento inclusivo, y otro concepto asociado, el del cambio estructural. En realidad, es una de las fuentes más tempranas -aunque no la más- del origen del concepto. Este desarrollo comenzó por los 40 en el siglo pasado, y el lector interesado puede consultar, por ejemplo, algunos de los trabajos que detallan el papel de la CEPAL en este asunto, como el de CEPAL (1998) para un recuento muy completo, o uno breve como el de Beteta y Moreno-Brid (2012).²⁰ Por otro lado, en la literatura el pensamiento de la CEPAL se asocia principalmente con el “cambio estructural”. ¿Qué es el cambio estructural? Una idea predominante en este punto es que, típicamente, el proceso de desarrollo

²⁰ En González (2012), el Capítulo 4, se encuentra una breve consideración sobre el estructuralismo, atendiendo a algunas

implica cambios en la estructura productiva de la economía. Sin embargo, en la medida en que se opera una transformación económica, se inducen también cambios en varios órdenes: social, político, institucional, ambiental, etc. Todos estos son importantes para el cambio estructural, en particular para el tema del empleo, aunque por el momento se haga un énfasis en la transformación económica propiamente dicha, y otro tipo de cambios se mencionen más bien de pasada.

En el caso de la transformación económica, algunos de los cambios más relevantes en el cambio estructural tienen que ver con los ocurridos en los órdenes del empleo, la educación, la oferta y demanda agregadas, la demanda intermedia (en los factores productivos y sus precios), la intensidad de utilización de los factores en la producción, el comercio internacional, etc. Además, el concepto de cambio estructural suele aplicarse más en un contexto de largo plazo que en uno de corto plazo.

¿El vínculo con el crecimiento inclusivo? Es sencillo: el cambio estructural debe transcurrir de manera que se alivien o desaparezcan los problemas de la exclusión, desigualdad, y toda forma de marginación, y, por el contrario, se perciban paulatinamente mayores grados de igualdad, inclusión, y cohesión social en general. En otras palabras, el cambio estructural puede verse como el medio para el logro del crecimiento inclusivo. De hecho, esta combinación y asociación entre crecimiento inclusivo y cambio estructural se ha denominado a veces solamente como “estructuralismo”.

En este estudio interesa especialmente la manera en que se integra el empleo en el estructuralismo de la CEPAL, para lo cual se recurre a algunas fuentes más recientes pero emblemáticas como CEPAL (2010) y (2012); efectivamente, en CEPAL (2012) se profundizan muchas propuestas de CEPAL (2010). En general, la primera enfatiza la necesidad de reducir la desigualdad, y la segunda expone la manera de lograrlo -a partir de lo que llama “desarrollo integrado”-; desde luego, ocurren muchos traslapes.

Pero nótese de CEPAL (2010) el énfasis en la igualdad, y de paso, lo que se considera como crecimiento inclusivo y cambio estructural:

La profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por una mayor igualdad de

modalidades de este, en su relación con el capital humano, el crecimiento liderado por la demanda, y la educación.

oportunidades y derechos. Esto supone ampliar la participación y la deliberación pública a amplios sectores de la sociedad que se han visto secularmente marginados, pero también avanzar en la efectiva titularidad de derechos económicos, sociales y culturales. La igualdad de derechos va más allá de la estructura meritocrática de las oportunidades. Significa que la ciudadanía, como valor irreductible, prescribe el pleno derecho de cada uno, por el solo hecho de ser parte de la sociedad e independientemente de sus logros individuales y recursos monetarios, a acceder a ciertos umbrales de bienestar social y reconocimiento.

Esto también significa avanzar hacia una mayor igualdad en materia de acceso, sobre todo en campos como la educación, la salud, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la calidad ambiental y la seguridad social. Al traducirse en umbrales mínimos -e incrementales- de bienestar y de prestaciones, indirectamente la igualdad de derechos impone límites a la desigualdad en el acceso, sobre todo cuando esa desigualdad, en cierto punto, se traduce en que parte de la sociedad se vea privada del acceso definido normativamente a partir del enfoque de la titularidad de derechos.

La igualdad de derechos provee el marco normativo y sirve de base a pactos sociales que se reflejan en más oportunidades para quienes menos tienen. Un pacto fiscal que contemple una estructura y una carga tributaria con mayor efecto redistributivo, capaz de fortalecer el rol del Estado y la política pública de modo de garantizar umbrales de bienestar, es parte de esta agenda de la igualdad en la que se incluye una institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo...

En este sentido, el análisis que se presenta en este documento adhiere plenamente a la idea de que la igualdad social y un dinamismo económico que transformen la estructura productiva no están reñidos entre sí y de que el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos elementos. La propuesta que aquí se formula va en esta dirección y nos lleva al siguiente punto: cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos sacrificar el valor del dinamismo económico y productivo en el altar de la igualdad. En el horizonte estratégico de largo plazo, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa. (pp. 11 y 12).

Debe notarse, en particular, las referencias al tema del empleo, como algo a lo que se tiene derecho, y la “institucionalidad laboral que proteja la seguridad del trabajo”. El carácter integral de la propuesta de la CEPAL, así como la necesidad de una combinación entre la intervención estatal y el funcionamiento de los mercados, también se advierte como sigue:

Por eso proponemos crecer con menos heterogeneidad estructural y más desarrollo productivo, e igualar mediante la potenciación de las capacidades humanas y la movilización de energías del Estado. Queremos revertir las tremendas disparidades territoriales mediante la construcción de sociedades más integradas en torno a dinámicas productivas, con sinergias sociales y territoriales positivas, así como reforzar la protección de las personas mediante el mejoramiento de los mercados laborales, las capacidades de las finanzas y la gestión pública. Del mismo modo que la idea de igualdad supone ocuparse de la vulnerabilidad social, creemos que una macroeconomía que proteja a las personas frente a la volatilidad externa juega un papel fundamental. Esta meta no se alcanza automáticamente y requiere de políticas en varios frentes y de más y mejor mercado. Si hay que nivelar el campo de juego, hay que hacerlo elevando los niveles medios y agregados de productividad e ingresos. (p. 12).

El documento también se refiere a los aspectos de la seguridad social y el cambio climático, como otros en los que debe intervenir para el logro del desarrollo integrado. En cuanto al empleo, se le asigna un papel central para el mismo propósito; el capítulo V se dedica enteramente a este tema. Se menciona que:

La dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social. Su capacidad para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los desempleados y jubilados son piezas fundamentales de la cohesión social. Estas capacidades también son esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo.

Pero todo ello no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, sino que depende de las opciones de políticas públicas orientadas a estos fines. En este sentido, deben considerarse cuatro dimensiones relevantes, a

saber: i) la opción democrática por valores que rigen un patrón de desarrollo y se estructuran en contratos sociales que gocen de legitimidad, estabilidad y reconocimiento efectivo de las autoridades (...); ii) el estímulo, mediante políticas industriales y tecnológicas, a la difusión de un paradigma productivo que conlleve incrementos crecientes y sustentables de productividad (...); iii) la adopción de un régimen macroeconómico adecuado a las decisiones de inversión productiva y de consumos privados y públicos (...), y iv) un marco regulatorio que promueva una institucionalidad consistente con las orientaciones de las políticas públicas seleccionadas.

Ampliar la igualdad social y reducir las brechas existentes en sociedades estructuralmente heterogéneas es una tarea histórica fundamental para quienes formulan las políticas públicas en los países de América Latina y el Caribe. La institucionalidad del mercado de trabajo es fundamental para crear condiciones que permitan absorber los aumentos de la productividad generados por un nuevo paradigma tecnológico y traducirlos en aumentos reales de salarios, reducción de las jornadas laborales y acceso a la protección social, a un ritmo consistente con la trayectoria de la productividad sistémica. Las políticas públicas de empleo son el puente entre las políticas sociales y las productivas, el fiel de la balanza donde el Estado desempeña un papel central. Las mejoras en los salarios reales también pueden reforzarse por la vía de los ingresos indirectos que se transfieren mediante los gastos sociales del Estado, que amplían la oferta de los servicios públicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, los gastos públicos en su conjunto tienen un fuerte efecto estabilizador de los ciclos económicos, ya que reducen las fluctuaciones del nivel de ingreso y de empleo y, de este modo, protegen a la población vulnerable en tiempos de crisis... (pp. 159 y 160).

Nótese que “Las políticas públicas de empleo son el puente entre las políticas sociales y las productivas, el fiel de la balanza donde el Estado desempeña un papel central”; pero más importante para el propósito de este estudio es el que “Las mejoras en los salarios reales también pueden reforzarse por la vía de los ingresos indirectos que se transfieren mediante los gastos sociales del Estado, que amplían la oferta de los servicios públicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, los gastos públicos en su conjunto tienen un fuerte efecto estabilizador de los ciclos económicos, ya que reducen las fluctuaciones del nivel de ingreso y de empleo y, de este modo, protegen a la población vulnerable en tiempos de crisis”. Estos aspectos se relacionan directamente con el tema del Estado como un “empleador de última instancia”, y serán retomados adelante.

Por otro lado, en CEPAL (2012) se hace referencia al trabajo de 2010, asociando la igualdad con el empleo y el desarrollo integrado:

La igualdad como principio normativo y orientación, tal cual se planteó entonces, supone difundir a lo ancho del tejido social el desarrollo de capacidades, oportunidades laborales y acceso a prestaciones y redes de protección social. Pero no solo eso. También es la igualdad una condición de la ciudadanía, de carácter normativo en el campo de los derechos civiles, políticos, sociales y ambientales. Por lo mismo, el documento citado enfatizó la importancia de un orden democrático deliberativo con la plena concurrencia y voz de los más diversos actores, y subrayó la importancia del Estado como garante de estos derechos, con sus consiguientes tareas en materia de promoción, redistribución, regulación y fiscalización. La importancia de pactos sociales y, en especial, de pactos fiscales fue el “cierre natural” en el mensaje que la CEPAL acuñara en *La hora de la igualdad*. Pues los pactos conjugan, precisamente, la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos...

Por otro lado, la igualdad dejó de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornó con energía durante la última década de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil global, y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas. A diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo “pisos mínimos” sino también “techos máximos”. Esto último, sobre todo, en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada.

Partimos diciendo, en aquella ocasión, que la profundización de la democracia, como orden colectivo y como imaginario global compartido, clama por mayor igualdad de oportunidades y de derechos. Argumentamos que la igualdad social y un dinamismo económico que transforme la

estructura productiva no están reñidos entre sí; el gran desafío es encontrar las sinergias entre ambos. Insistimos en que no hay contradicción sino confluencia: hay que crecer para igualar e igualar para crecer...

Planteamos que la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos, y que la política social es el complemento indispensable para enfrentar riesgos en el camino del cambio estructural. En efecto, la política industrial es de largo plazo, y en el camino las recomposiciones sectoriales en función de saltos de productividad requieren de la política social para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos.

La vocación igualitaria es también vocación universalista: todos quieren ser productivos, todos quieren mejor calidad de vida, todos quieren saber, todos quieren estar educados, todos quieren empleo y derechos. A eso aspiramos en la CEPAL, a construir un proyecto de desarrollo inclusivo que provea de espacios para que todos los segmentos de la sociedad puedan llevar adelante sus potencialidades y proyectos de vida, sobre la base del cambio estructural con sostenibilidad ambiental. Al hablar de igualdad estamos hablando de política productiva. Estamos hablando de distribución, de propiedad y apropiación de los bienes colectivos y de la construcción de ganancias de productividad genuinas y no espurias; es decir, a partir de la plena comprensión de la renovabilidad de los recursos naturales y de su uso en el tiempo con igualdad intergeneracional. (pp. 13-15).

Entre los aspectos que deben llamar la atención se encuentra el que “la igualdad dejó de ser anatema en el discurso del desarrollo y retornó con energía durante la última década de la mano de los movimientos de género, étnicos, de la sociedad civil global, y de una profusa gama de foros intergubernamentales y cumbres mundiales en los más diversos temas”, es decir, que aunque algunos de los temas abordados, la igualdad en particular, fueron casi temas tabú, han dejado de serlo porque gozan ahora de un amplio reconocimiento; esto, a su vez los desideologiza, y deslegitima prácticamente cualquier sesgo sociopolítico, llegando a ser de un carácter más bien universal.

Otro de los aspectos que deben llamar la atención en estas declaraciones es la alusión a los “pisos mínimos” que, como el salario mínimo, se constituye en un elemento especialmente importante para un programa del tipo EUI. Pero esto no es todo. Nótese el vínculo entre empleo e igualdad: “la llave maestra de la igualdad es el empleo con plena titularidad de derechos”, siempre que se

establezca una política social “para garantizar pisos de bienestar a quienes no pueden, en las primeras etapas, alcanzarlos por vía del empleo de calidad y con derechos”. Esta noción es relevante al caso salvadoreño, porque el desempleo actual es elevado y es difícil que en un proceso de crecimiento integrado el empleo crezca fuertemente desde las primeras etapas, lo que es otra razón para pensar en la conveniencia de un programa del tipo EUI.

Más específicamente, en relación con el empleo, en CEPAL (2012) se indica, por un lado, el papel de la protección social de los trabajadores más vulnerables:

...a mediano y corto plazo, una mayor demanda de trabajadores cualificados para los sectores de alta productividad en expansión podría provocar un aumento de la desigualdad laboral y, por ende, de la desigualdad en general. En el tránsito hacia economías más homogéneas y con un nivel mayor de productividad, el alto peso del sector informal en los mercados de trabajo de la región seguirá siendo el principal desafío en materia de protección social, que es una esfera en la que la región todavía hace frente a importantes deficiencias. También podrían producirse fricciones significativas en el mercado de trabajo, que debería contar con mecanismos de protección para los trabajadores más vulnerables. Asimismo, en ese contexto de cambio estructural, es fundamental la adecuación de la oferta laboral a los requerimientos de la nueva demanda, lo que afecta sobre todo a la capacitación y la creación de capacidades...

Señala también la interacción entre la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo y la protección social, así como el papel del trabajo en esta interacción:

Por lo tanto, el elevado grado de desigualdad que persiste en la región está relacionado con el funcionamiento interactivo de una cadena compuesta por la heterogeneidad estructural, el mercado de trabajo y la protección social. En esta secuencia, la heterogeneidad estructural es el punto de partida fundamental, ya que es el primer eslabón de la cadena de reproducción de la desigualdad. El mercado de trabajo opera como “espacio bisagra” hacia el que se trasladan los efectos de la desigualdad estructural, donde se distribuyen los logros de la productividad, se estratifican los empleos y los ingresos, y desde el que se accede, también de forma estratificada, a la protección social. El tercer eslabón, la protección social, refleja en buena medida lo que ocurre en los dos anteriores, pero, al mismo tiempo, según las políticas que se adopten en la materia, es un espacio que permite reforzar o neutralizar la desigualdad.

Y en lo que respecta a la inclusividad, otorga al empleo el calificativo de motor principal de la inclusión social, no sin dejar de indicar, para efectos del EUI, la necesidad de ver el trabajo decente como un derecho:

En contraste, la dinámica positiva que supondría la gestión del ciclo y el cambio estructural, con convergencia productiva, permitiría que la economía desarrollara sus potencialidades y, a largo plazo, que la sociedad se beneficiara de ello de manera más igualitaria. El principal mecanismo en el que convergen ambos procesos (el desarrollo productivo y la igualdad social) es, sin duda, el mundo del trabajo, que se podría calificar de motor principal de la inclusión social. Es en ese ámbito donde habría que procurar que la sociabilidad ampliada se diera en un contexto de mayor desarrollo de la capacidad de todos los miembros de la sociedad, con mejores oportunidades para retribuir esas capacidades productivamente y mejores condiciones para armonizar los intereses de los distintos actores del ámbito laboral. Los logros en materia de empleo no solo están relacionados con una mayor convergencia en torno al empleo de calidad y la consiguiente disminución de las brechas en materia de ingresos laborales y acceso a la seguridad social, sino que esas dinámicas están inscritas en el marco del “empleo con plena titularidad de derechos sociales”, como se señaló en *La hora de la igualdad* (...) Esto implica que los impactos positivos del cambio estructural deberían articularse mediante instituciones propias del ámbito laboral y la negociación colectiva, lo que contribuiría a hacer efectivos los derechos específicos del trabajo decente y a una apropiación más igualitaria de los beneficios del progreso y el aumento de la productividad. Por lo tanto, como se planteó en el documento recién mencionado, una mayor igualdad en el ámbito del empleo está relacionada, al mismo tiempo, con los ingresos y con la ciudadanía.

Entonces, aunque el término de empleador de última instancia no se menciona en estas publicaciones de la CEPAL, las nociones principales alrededor de este concepto claramente forman parte de su pensamiento en relación con el crecimiento.

Finalmente, en relación con las mediciones del cambio estructural, basta recordar las expresiones que utilizan, por ejemplo, McMillan y Rodrik (2011), reproducidas a continuación:²¹

$$\Delta Y_t = \sum_{i=n} \theta_{i,t-k} \Delta y_{i,t} + \sum_{i=n} y_{i,t} \Delta \theta_{i,t}$$

²¹ Cabrera y Amaya (2012) utilizan esta expresión para realizar cálculos para El Salvador, los que se comentan adelante.

Se recuerda que Y_t e $y_{i,t}$ se refieren a los niveles de productividad de la economía en su totalidad y de cada sector de actividad, respectivamente; $\theta_{i,t}$ es la participación del trabajo en el sector i ; además, el operador Δ denota el cambio, ya sea en la productividad o el empleo, entre los momentos $t-k$ y t .

También cabe recordar que el primer sumatorio de la derecha se refiere a la suma ponderada del crecimiento de la productividad *dentro* de los sectores individuales, donde las ponderaciones son el peso de cada sector en la economía al comienzo de cada período, y que el segundo sumatorio se denomina *cambio estructural*, porque captura el impacto que en la productividad total se lleva a cabo como resultado de los traslados -cambios en las participaciones laborales- de mano de obra entre sectores. Este término puede ser positivo -en cuyo caso el cambio estructural ejerce un impacto positivo en la productividad global- si los cambios en las participaciones ($\Delta\theta_{i,t}$) se correlacionan positivamente con los niveles sectoriales de productividad ($y_{i,t}$); claro, si la correlación es negativa, aquella contribución será negativa también, y se dirá que el cambio estructural ha deteriorado el desarrollo, aun en un contexto de crecimiento económico, un fenómeno por lo demás común en América Latina, y también en El Salvador como se verá.

IV. Experiencias con el EUI

Claro, una cosa es la teoría, otra cosa es la *praxis*. Sin embargo, en el caso del EUI la experiencia es cada vez mayor y en cierto sentido abrumadora. En cierto sentido, porque el EUI no es un esquema rígido que no admita variaciones; por el contrario, una de sus modalidades es la de la gradualidad en su aplicación, al tratar de distinguir entre lo que puede llamarse una terapia de choque -una aplicación completa de una sola vez, a toda la masa de desempleados- y una de carácter más gradual; otra es la de si los empleos a ofertar son de tiempo completo o de tiempo parcial; otra modalidad es la de si se aplica en todo el país o si se aplica en regiones especialmente deprimidas o atrasadas; etc.

El propósito de este apartado es el de mostrar algunos ejemplos de intentos que se han llevado a cabo en varios países para lanzar programas de empleo que se apegan a la filosofía de un EUI.

IV.1. Experiencias con el EUI en el mundo

Estas experiencias solo se bosquejan en sus rasgos más importantes para este estudio. Más detalles se pueden encontrar en la literatura citada. A continuación se presentan los casos de EE. UU. -específicamente el *New Deal*-, el de Argentina, el de la India, y otros menos mencionados en la literatura.

IV.1.1. El New Deal en EE. UU.

Ya se ha mencionado la relevancia que para los programas EUI reviste el *New Deal*, y se han explicado algunas de sus principales características al respecto. Aquí se indican otras características básicas de dicho programa que permiten adquirir una panorámica, porque este está muy lejos de ser solo un programa para suministrar empleo a los desempleados.

En efecto, el *New Deal* puede verse como un evento en el que la intervención gubernamental de manera sustancial ocurrió ante la debacle que supuso la aparición de la Gran Depresión de los años treinta. Esta intervención tuvo lugar en una variedad de temas como los siguientes:

- Se efectuaron varias reformas que a veces se han denominado de urgencia, ejecutadas en los primeros cien días del primer período del presidente Roosevelt.

- Se efectuaron varias reformas de un carácter más estructural, como la reforma profunda del sistema bancario y monetario, como la salida del dólar del patrón oro; la votación de la Ley de Ajuste Agrícola, por la que los agricultores recibieron apoyos como ayudas y subvenciones condicionadas por una disminución de su producción.
- En el sector industrial también se llevaron a cabo reformas importantes: por un lado se instó a las empresas a firmar códigos de competencia leal, y por otro lado, se concedió a los trabajadores la libertad de formar sindicatos y entablar negociaciones colectivas.
- Se establecieron varias agencias para realizar todas las reformas, incluyendo una para la estabilización de precios y salarios, en un marco de cooperación entre empresas y sindicatos.
- Sobre todo, el Estado abordó los problemas sociales con una serie de acciones como las jubilaciones, los sindicatos, y especialmente el desempleo.
- Dado el deseo del gobierno de garantizar a la población trabajadora un grado de independencia y medios contra las reducciones de los ingresos en tiempos de emergencia, tanto de corto plazo como de largo plazo -por discapacidades o vejez-, se aprobó la *Social Security Act* en 1935, por la que se establece un sistema de protección social a nivel federal que jubila a los mayores de 65 años y se incluye el seguro de desempleo.
- Al principio el sistema de protección social es de un carácter limitado pero se iría ampliando de forma progresiva haciéndolo cada vez más abarcador. Es así como el *New Deal* pone las bases para el Estado del Bienestar.

En aquel tiempo, la votación de tantas reformas necesariamente tuvo que desencadenar una ola de críticas así como de opiniones que favorecieron las acciones gubernamentales, y aunque los resultados en el ámbito puramente económico son siempre tema de discusión, los logros en el campo social son mucho más reconocidos, en particular, el que tantos cambios pudieran llevarse a cabo, no mediante una revolución sino a partir de reformas.

IV.1.2. El Plan Jefes en Argentina

Esta sección descansa principalmente en Tcherneva (2012). El caso de un EUI de Argentina es emblemático en la literatura, por varias razones. Una de estas

se explica en Tcherneva (2012): “el Plan Jefes es el único programa de creación directa de empleo en el mundo específicamente modelado después de la (...) propuesta en los Estados Unidos”, refiriéndose al *New Deal*.²²

Al respecto, conviene recordar que este Plan fue una de las reacciones del Gobierno ante la debacle argentina en 2000. Esta nación era considerada un caso exitoso en la aplicación de una serie de medidas y reformas patrocinadas por el FMI y el Banco Mundial, pero poco antes de 2000, después de varias acciones entre las que se incluye el establecimiento de una Caja de Conversión (*Currency Board*) por el que se fijó la paridad del peso con el dólar, la economía experimentó la crisis más fuerte de su historia.

La tasa de desempleo alcanzó un máximo de 21.5% para mayo de 2002, y tuvieron lugar varios acontecimientos que en ocasiones adquirieron un matiz más bien dramático, como en las protestas que se denominaron “cacerolazos”, llevadas a cabo por amas de casa que se quejaban por la falta de alimentos, o el famoso “corralito”, por el que se limitó drásticamente el monto que los depositantes del sistema bancario podían retirar de sus cuentas, con el propósito de evitar una corrida bancaria. Quizás menos conocidas, pero las protestas incluyeron fuertes demandas para que el Gobierno ejecutara programas de empleo para los desocupados.

En medio de una rápida secuencia de quitar y poner jefes de Estado, el presidente Adolfo Rodríguez Saá, que ocupó la silla presidencial por solo una semana, firmó una orden presidencial por la que se estableció un programa para la creación de empleos para los cabeza de familia que estuvieran desempleados, que se denominó Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; dicho plan se modeló siguiendo de cerca el *New Deal* de los EE. UU. de los años 40.

Sus características principales fueron:

- La entrega de 150 pesos (= 150 dólares en 2002) mensuales a un jefe de familia por un mínimo de 4 horas diarias de trabajo.
- Los participantes trabajarían principalmente en proyectos comunitarios y participarían en programas de entrenamiento, aun en programas por los que terminarían la educación básica.

²² Más detalles se encuentran en Kostzer (2008), el estratega principal del “Plan Jefes”, o solamente “Jefes”, como se suele abreviar el caso argentino. Además, este programa no fue el primero de su tipo en Argentina; los otros se consideran brevemente, por ejemplo, en Deveroux y Solomon (2006), en su Anexo 1.

- Para ser elegibles al programa, la familia debía tener hijos menores de 18 años, miembros con discapacidades o una mujer embarazada.
- La participación por hogar se limitó generalmente a un miembro.
- El gasto total del programa registró un pico de 1% del PIB, con cerca de dos millones de participantes, equivalente a un 5% de la población y 13% de la fuerza de trabajo.

Varias de las evaluaciones llevadas a cabo para este programa por parte del Ministerio de Trabajo de Argentina y el Banco Mundial han puesto de manifiesto resultados abrumadoramente positivos. Pero, como menciona Kostzer (2008), “hay mucho desacuerdo sobre la importancia de este programa para la recuperación de la economía de Argentina, pero nadie puede negar que jugó, y juega, un importante papel, especialmente a favor de aquellos sectores excluidos de la sociedad (...) por más de una década de seguir las recomendaciones tradicionales”.

Tchernava (2012), sin embargo, va más allá cuando reconoce que “La literatura sobre los EUI tiende a enfatizar la importancia macroeconómica de los efectos estabilizantes del programa. [Sin embargo], este se halla entre las pocas propuestas de política que aseguran y mantienen el pleno empleo como algo práctico en el largo plazo. Estos últimos objetivos son, después de todo, la *raison d'être* de la política fiscal, como la ha concebido John Maynard Keynes. De nuestro examen de la propuesta del EUI, hay razones para creer que el programa puede abordar problemas que van más allá del pleno empleo. En realidad, un EUI puede ser una herramienta de política transformadora que trata con problemas socioeconómicos agudos, como la pobreza y la disparidad de género. Un EUI es entonces no solo una política para el pleno empleo sino también una institución para el cambio”. (p. 23).

IV.1.3. Los programas EGS y NREGA en la India²³

Esta nación tiene un historial de puesta en marcha de planes de creación de empleo, al igual que otros países. Fue en 2005 que adoptó la *National Rural Employment Guarantee Act*, NREGA, que se asemeja al programa *Maharashtra Employment Guarantee Act* de 1977. Con todo, el programa *Maharashtra Employment Guarantee Scheme*, EGS, de 1965, ha sido uno de los mayores programas públicos del mundo en desarrollo.

²³ Las fuentes de esta información son Gaiha e Imei (2006), Wray (2007) y Hurford y Kaboub (2012).

El programa EGS garantizaba el trabajo a un salario definido a todos los adultos mayores de 18 años en las zonas rurales que estuvieran dispuestos a realizar un trabajo manual, y desde un principio se le consideró como un programa que garantizaba el derecho a trabajar. Los proyectos a los que se aplica el EGS incluyen trabajos para la conservación de la humedad, conservación del agua (percolación y tanques de almacenamiento), conservación de suelos y desarrollos de zonas, caminos, y arreglos para la protección contra las inundaciones.

Su financiamiento es del todo interesante. Se trata de una combinación de impuestos específicos para el sistema: 1) un impuesto a los profesionales como médicos, abogados, contables, etc., y a los empleados del sector formal en el sector urbano; 2) un impuesto adicional sobre los vehículos de motor; 3) un sobrecargo a las ventas; 4) un sobrecargo a los ingresos provenientes de la tierra; y 5) un impuesto a la tierra urbana no residencial y los edificios. El más importante es el de la primera modalidad.

En comparación con otros programas de lucha contra la pobreza, el EGS se ha encontrado muy efectivo para el alivio de la pobreza como es usual en los programas rurales. Además, también ha impulsado la democracia, lo que ayuda a explicar por qué ha sido este el programa más popular del país. Su administración, además, a diferencia de otros programas, ha sido mucho mejor, lo que, sin embargo, no ha impedido cierta dosis de corrupción. Cabe agregar que, a diferencia del Jefe, el programa EGS siempre se ha visto como permanente, es decir, como una condición para hacer efectivo el derecho humano básico al trabajo.

Como se mencionó, en 2005 se estableció el programa NREGA, por el cual se promete 100 días de trabajo por año fiscal a al menos un desempleado adulto de cada hogar rural, que se halle dispuesto a efectuar un trabajo manual no calificado. El costo total del programa se estimó en cerca de \$ 7.24 billones, o 1.3% del PIB de la India en 2008.

Se admite que este programa no ha sido tan efectivo como se esperaba, especialmente en las zonas rurales de la India, por problemas de la burocracia y la corrupción, pero se ha encontrado que es financieramente sostenible al mismo tiempo que genera empleo suplementario e ingresos para muchos trabajadores, contribuyendo además al crecimiento de las regiones en donde se llevan a cabo sus proyectos. Solo en 2008 generó más de 1437 millones de días de trabajo por persona.

Por otro lado, como en el programa Jefes de Argentina, no se puede decir que NREGA sea un EUI completo; más bien es un EUI acotado, porque no se ha ofrecido empleo a todos los que sean capaces de trabajar y estén listos y dispuestos para hacerlo, aunque cabe mencionar que el programa se está expandiendo en esa dirección.

IV.1.4. Otras experiencias

Teniendo en cuenta las modalidades del EUI, un repaso rápido de algunas aplicaciones es como sigue. En UNDP (2010) se presenta un listado de experiencias seleccionadas de programas gubernamentales de creación de trabajo (pp. 3 y 4). Ahí se encuentran países desarrollados y en desarrollo, un total de 18 países. Entre los países desarrollados se halla EE. UU. con su experiencia del *New Deal* entre 1933 a 1936, por la Gran Depresión, y el esfuerzo más reciente de 2009 en ocasión de la crisis financiera iniciada un año antes. También Australia, que estableció el programa *The Commonwealth Employment Service*, entre los 40 y 70, por el que se llevó el desempleo a sólo 2%, muy diferente del 9% que se obtuvo en los 90 después que se terminó el programa.

En Corea, en 1997, se aplicó el programa El Plan Maestro para Abatir el Desempleo, a raíz de la crisis mundial de ese año. En 1999 el programa empleó a cerca de 400.000 trabajadores, con lo que redujo la tasa a solo un 2 %. Finalmente, el caso de Suecia, donde entre 1938 y 1970 se aplicó un programa en el que se enfatizó el derecho al trabajo más que el derecho a un ingreso; las tasas de desempleo permanecieron por debajo del 3% hasta fines de los ochenta cuando se desmanteló el programa.

Los países restantes que se incluyen en UNDP (2010) son Argentina, Bolivia, Botswana, Chile, Etiopía, Gana, India, Indonesia, Marruecos, Nepal, Perú, África del Sur, Sri Lanka, y Zambia. Entre estos los casos más conocidos pueden ser el de Argentina por su programa Jefes de Hogar, y el de la India, con su programa Esquema Maharastra de Garantía de Empleo. Hay más casos; una descripción del de Francia puede verse en Kaboub (2007). Y otros más se notan en Deveroux y Solomon (2006). También se han propuesto programas de EUI a los países de Túnez (Kaboub (2007a), Arabia Saudita (Kaboub *et al* (2015), e Italia en ocasión de la crisis financiera de 2008 (Mastromatteo y Esposito (2015 y 2015a).

IV.2. Sobre la aceptación del crecimiento inclusivo y el EUI

Es muy probable que hace tiempo el lector haya concluido que este estudio presenta un sesgo hacia la izquierda del espectro político. Esto puede haber

sucedido por varias razones. Una es que las nociones que se han expuesto en el capítulo anterior sobre el crecimiento inclusivo, así como la reprobación -hasta cierto punto al menos- de la política macroeconómica convencional con su énfasis en la inflación y los equilibrios fiscal y de la cuenta corriente, tienen su origen en pensadores que el público asocia con la izquierda política, como Keynes, Lerner, Minsky y Wray.

Otra razón sería que el plan económico y social del Gobierno salvadoreño comparte en su casi totalidad los conceptos que aquí se han vertido sobre la importancia del crecimiento inclusivo y el hecho de que aun en el caso del EUI ya se ha lanzado un programa -que se comenta adelante- con muchas de sus características esenciales.

El problema que surge consiste en que un número de lectores podría perder el interés por dicha circunstancia. El propósito de esta parte es el de ofrecer algunas razones por las que, en realidad, no se justifica ninguna inquietud al respecto.

En primer lugar, aunque en la literatura suele hallarse lo que para algunos observadores constituye un rompimiento total con la política macroeconómica convencional, en realidad, no puede hablarse de un rechazo o repudio de esta clase, aunque solo sea porque el funcionamiento de los mercados sigue siendo indispensable, así como la atención que debe darse a las restricciones interna y externa por parte de cualquier economía. Incluso, los objetivos de la inflación y el déficit fiscal son siempre de gran importancia, pero ahora claramente subordinados a los principales objetivos de un crecimiento inclusivo sostenido con pleno empleo.²⁴

En otras palabras, la inflación y el déficit fiscal, controlados por el sube y baja de la tasa de interés, con todo lo importantes que son, han dejado de ser los objetivos principales de la política macroeconómica; su puesto lo ocupan ahora esencialmente el empleo y el crecimiento económico, y la tasa de interés ya no se manipula principalmente en función de la inflación, sino en función del empleo; aunque sin quitar la vista sobre aquella.

¿No es un tanto exagerada esta declaración? Una prueba clara en esta dirección es la reciente decisión por parte de la *Federal Reserve*, en el sentido de no tocar todavía las tasas de interés porque las señales en relación con el empleo todavía no son satisfactorias. Note el siguiente reporte:

²⁴ Por ejemplo, Felipe (2012).

La directora de la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed), Janet Yellen, dijo este lunes que la economía está mejorando, pero que continúa definida por tantas incertidumbres que no está claro cuándo la banca volverá a subir las tasas de interés...

El discurso de Yellen había sido muy esperado dado que se produce apenas una semana antes de que el banco central realice su próxima reunión.

Hasta la semana pasada, muchos analistas habían pensado que la Reserva Federal podría subir las tasas el 15 de junio, o en la reunión subsiguiente en julio. Pero el sombrío reporte de empleos para mayo y el discurso de Yellen parecieron incrementar dudas de un incremento pronto.

En su discurso, Yellen calificó el reporte de empleos de “decepcionante”, pero advirtió que sería equivocado dar demasiado énfasis a un solo reporte mensual.

El dato de desempleo de mayo supuso un jarro de agua fría justo cuando la Fed se mostraba dispuesta a considerar nuevamente una subida de los intereses de referencia en EE. UU. ...²⁵

El lector debe notar que no se está hablando de la política macroeconómica de un país tercermundista, sino de la de la primera potencia económica del mundo; por cierto, no es una economía socialista, sino una capitalista. Aunque, a decir verdad, esto no sorprende en absoluto a cualquiera que sabe que ya hace algunos años que la inflación dejó de ser el objetivo principal de la Fed -así como para muchos bancos centrales-, para sustituirlo por el empleo y el crecimiento económico.

En segundo lugar, cabe enfatizar que tampoco se trata de que el crecimiento inclusivo implique un rompimiento entre el sector público y el privado. Se trata más bien de una profundización de la relación de complementariedad que siempre se ha dado entre estos. Profundización -provechosa en ambas vías- porque ante la implantación de un programa EUI aparecen más oportunidades de complementariedad, como lo explican Lal *et al* (2010):

Ha habido una tendencia a mezclar la ideología en la discusión sobre el rol del sector privado versus el rol del sector público en la creación de empleo.

²⁵ El Diario de Hoy del 7 de junio de 2016, pg. 35, bajo el título “Pese a incertidumbre, mejora perspectiva de EE. UU.: FED”. El reporte incluye dos subtítulos: 1) El débil crecimiento de empleos aleja la decisión del banco central de subir las tasas de interés, y 2) Los economistas están pendientes, además, del referendo de Gran Bretaña para ver si salen de la UE.

En efecto, ambos tienen un rol que jugar. Idealmente, la programación de la creación de empleo debería explícitamente buscar la identificación de complementariedades así como el potencial de los P(rogramas) P(úblicos) de E(mpleo) para estimular o multiplicar la inversión del sector privado. Además, un PPE no impide, sino más bien complementa, los enfoques más tradicionales para la creación de empleo, tales como la promoción del crecimiento económico, las intervenciones sectoriales, el desarrollo empresarial, y un énfasis en aquellas empresas que ofrecen un potencial para el crecimiento rápido y la creación de trabajo decente. Un PPE puede contribuir a la identificación de políticas de identificación de inversiones intensivas en trabajo y/o el fortalecimiento de los vínculos y servicios hacia sectores más intensivos en empleo. Otras acciones y políticas relevantes incluyen: políticas para la promoción de inversiones en educación, entrenamiento, capacidades humanas e institucionales; desarrollo de infraestructura física para incrementar la productividad y la competitividad; aumentar la capacidad del sector privado para la creación de empleo; implantar programas y políticas activas para el mercado laboral dirigidas; y asegurar una gobernanza mejorada de los mercados laborales a través de una mejor participación de representantes de empleados y empleadores en la formulación de la política de empleo. Cuando se diseña apropiadamente, una garantía de empleo puede contribuir a la creación de activos e infraestructura que por sí mismos ayudan al aumento de la productividad y competitividad del sector privado. (p. 10).

En tercer lugar, la insistencia en el alivio de la desigualdad por no decir su eliminación, es un asunto que se viene ventilando por lo menos desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; en EE. UU., aun desde antes, en la época del presidente Roosevelt, llegando a ser una de las principales motivaciones en su equipo de asesores para todas las reformas que se impulsaron en ese país, lo que le acarreo no poca oposición.

Pero este problema -la desigualdad- ha empeorado sistemáticamente en el tiempo y es ahora mayor que nunca; las denuncias son tantas que ahora se le tolera mucho menos, llegando a constituirse en un objetivo común en muchos planes de desarrollo y crecimiento; estos contienen muchas políticas que apuntan a su reducción, entre las que cabe mencionar las políticas en pro del pleno empleo y de la protección social.

Por esto, cabe mencionar que, como se mostró, las nociones en pro de la igualdad y la necesidad de un estilo de crecimiento económico que termine o al menos alivie la desigualdad, han llegado a adquirir un carácter universal, es decir, son de una aceptación que ya no se discute, entre otras razones, porque la evidencia a su favor es descomunal.

Esto es en parte la explicación de giros tan importantes en la asesoría que organismos como el Banco Mundial y el FMI proporcionan a los países miembros en materia de desarrollo y crecimiento económico. Los términos “crecimiento inclusivo” y “cambio estructural” son ahora lo más común en la literatura de estos entes como se mostró en páginas anteriores de este trabajo. En algunas ocasiones los mismos hasta han reconocido que las prescripciones de política del pasado han sido muchas veces nocivas para el desarrollo de varios países.

Esto también explica la tendencia clara a la aplicación de programas del tipo EUI y de otros parecidos como el de un ingreso o renta básicos, en países tan dispares como Suiza, Canadá, Holanda y Kenia.²⁶ De manera notable, los países desarrollados parecen llevar la delantera en esta tendencia, independientemente del color político de sus Gobiernos.

Puede concluirse entonces que en estas circunstancias es difícil asociar algún matiz ideológico a los planteamientos en relación con el EUI. Más importante todavía: en realidad, carece de sentido hacerlo, por la sencilla razón de que estos programas y sus respaldos teóricos y técnicos han llegado a adquirir un carácter y reconocimiento universales, lo que, guste o no, los despoja del carácter ideológico y político que alguna vez pudieron tener.

IV.3. Vinculos entre un EUI y el crecimiento inclusivo

Supóngase que se aplica un EUI, de manera que se logra el pleno empleo. Más allá de semejante logro, todavía se presentarán varias situaciones que requieren atención. Por ejemplo, todavía habrá personas cuyo nivel de formación les incline a no aprovechar el programa, porque el salario que habrían de percibir no cumple

26 Moisés Naím, por ejemplo, explica la propuesta a examinar en el parlamento suizo de entregar 2 500 euros mensuales a cada ciudadano, señalando una tendencia que parece inevitable, en su artículo “Regalar dinero: ¿idea inevitable?” aparecido en *El País* de 06/06/2016. Detalles del caso suizo pueden verse en Jörimann (2015). En la literatura se suelen contrastar los esquemas del Ingreso Básico y el EUI. Es frecuente un dictamen favorable al EUI, como se nota, por ejemplo, de Harvey (2007) y (2003) y Tcherneva y Wray (2005). El caso argentino entre el Ingreso Básico y el EUI se detalla en Pérez *et al* (2004). En todo caso hay que mencionar que lejos de ser incompatibles, ambos esquemas pueden implantarse de formas muy complementarias.

sus expectativas, y deciden emigrar o integrarse a la delincuencia, pensando que el beneficio de hacerlo supera con creces el riesgo de ser deportado o apresado.

Por otro lado, la noción del empleo ha sido acompañada de otros conceptos: el empleo basado en derechos y el empleo decente. Eso, sin entrar en otros aspectos como el de la protección social -un aspecto estrechamente ligado a la obtención de un trabajo decente-, recordando que en general un EUI ofrecerá un salario menor que el salario mínimo vigente, en cuyo caso difícilmente se le puede considerar decente.

Más importante todavía, una vez alcanzado el pleno empleo ¿cómo puede mantenerse? Obviamente, la solución del problema del empleo es una que requiere atención permanente, porque se trata de una situación que puede cambiar en el tiempo. En otras palabras, la mejor manera de enfocar un EUI es integrándolo a un proceso de crecimiento económico, especialmente uno que tenga apellido, o sea, el crecimiento inclusivo. De esta manera, por ejemplo, se atenderán también los problemas de la pobreza y la desigualdad; recuérdese que la solución de estos problemas pasa primero por la obtención de un empleo productivo y digno, lo que requiere que con el tiempo los salarios reales crezcan sostenidamente. Claramente, estos son aspectos que trascienden el esquema de un EUI y su consideración amerita un tratamiento más amplio. Es aquí donde entra el crecimiento inclusivo.

El lector debe recordar que muchos de estos detalles se mostraron en el apartado III.1, sobre el crecimiento inclusivo, es decir, la relación entre el empleo y el crecimiento inclusivo. Ahora, el propósito de este apartado es el de elaborar un poco en dos aspectos principales del crecimiento inclusivo para el logro de los objetivos en relación con el empleo: los papeles que deben cumplir la política industrial por un lado, y la política macroeconómica por otro lado.

Esto, porque en CEPAL (2012), en la introducción a su capítulo VI, se mencionan tres ejes alrededor de los cuales se diseñan las políticas para una visión integrada del desarrollo: 1) la política industrial en el espacio del cambio estructural; 2) la política macroeconómica en la creación de un ambiente favorable al crecimiento, la inversión y la estabilidad real y nominal; y 3) las políticas sociales y de empleo en el campo de la distribución del ingreso y la igualdad.

En relación con los primeros dos ejes, el mismo documento sigue explicando que:

...el cambio estructural es el eje de un proceso de crecimiento con empleo e igualdad en el largo plazo. Este cambio no es resultado de fuerzas

espontáneas; todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana).

En la primera sección de este capítulo, se analiza la evolución de las políticas industriales en la región y se enfatiza la necesidad de una política que defina explícitamente una dirección para el esfuerzo sostenido de cambio estructural, respetando las especificidades productivas, de escala e institucionales de los países de la región. Tener políticas industriales implica elegir sectores que impulsen este proceso...

También se mostró que el proceso de cambio estructural no ocurre con independencia del ciclo económico y que su duración, la intensidad del auge y de la contracción, el monto de las inversiones y su composición afectan la estructura productiva y contribuyen a definir su trayectoria en el tiempo. Por ese motivo, la política macroeconómica se aborda en la segunda sección de este capítulo desde una perspectiva diferente, enfatizando sus efectos sobre la estructura y el largo plazo. Dos aspectos reciben especial atención. Primero, la necesidad de que estas políticas sostengan la demanda agregada, la utilización de la capacidad instalada y el empleo, es decir, la eficiencia keynesiana. Segundo, estas políticas deben impedir que la volatilidad y estructura de los macroprecios comprometan los esfuerzos de diversificación productiva. Las políticas macroeconómicas que apoyan el cambio estructural se basan en una noción más amplia de estabilización que, sin descuidar la evolución de las variables nominales, incorpore objetivos de crecimiento y empleo. En particular, deben sostener los períodos de auge, evitando que se interrumpan tempranamente debido a desequilibrios y crisis que deterioran la inversión y comprometen la producción de bienes transables no tradicionales... (p. 242).

Estas nociones se han tomado de Astorga *et al* (2014), quienes sostienen que:

...la mayoría de economías en desarrollo tienen un gran excedente de mano de obra en el sector de subsistencia o en sectores con niveles extremadamente bajos de productividad (subempleo). Estas son economías “duales” en el sentido de Lewis, o al menos estas tienen mercados laborales segmentados con niveles de productividad cercanos al nivel de subsistencia. Estos modelos ven el desarrollo económico como un proceso en el que

el trabajo se mueve desde segmentos de baja productividad a otros de alta productividad (...) Los países necesitan transformar la estructura de producción, es decir, crear nuevos sectores y tecnologías que generen mejores y más productivos empleos. (p. 79).

Luego identifican las políticas clave para lograrlo:

Este capítulo arguye que la creación de empleo y la reducción del desempleo dependen críticamente de la diversificación de las estructuras de producción y exportación. Aquí, la diversificación se entiende como el desarrollo y expansión de sectores que son más dinámicos en un sentido keynesiano y schumpeteriano (dinámica KS), i. e., estos muestran mayores tasas de crecimiento de la demanda y más oportunidades de cambio técnico. Dos variables que determinan el proceso de diversificación serán destacadas: el tipo de cambio real (TCR) y las políticas industriales y tecnológicas (PIT). El TCR se define como el precio de los bienes extranjeros en términos de los bienes domésticos. Por esto, un TCR elevado, que refleja una moneda doméstica depreciada, implica más competitividad. En años recientes la literatura ha establecido claramente la importancia del TCR en el cambio estructural y el crecimiento. En cuanto a las PIT, este capítulo las define en un sentido amplio, incluyendo todas las medidas que crean incentivos a favor de ciertos sectores y a favor del cambio técnico... (p. 80).

Los autores desarrollan un marco de análisis en el que pueden destacarse los siguientes aspectos:

- La evolución del desempleo depende de la diferencia entre las tasas de crecimiento del PIB y de la productividad laboral.
- El crecimiento económico medido por el crecimiento del PIB, se halla limitado por la conocida restricción externa de la balanza de pagos, especialmente en países especializados en productos de baja tecnología.
- Estos países tienen una baja elasticidad ingreso de demanda por exportaciones y una elevada elasticidad ingreso por importaciones. Por esto, el déficit en la cuenta corriente como porcentaje del PIB sube cuando la economía crece.
- Como dicha situación no es sostenible en el largo plazo, el país se ve forzado a reducir su tasa de crecimiento económico para mantener el equilibrio externo.

Entonces, explican el funcionamiento de su marco para extraer conclusiones al aplicarlo a cinco países: Argentina, Brasil, Chile, México y Corea. Dicho funcionamiento es como sigue.

El crecimiento de la productividad es determinado por cambios en el TCR, el crecimiento económico y el cambio estructural. El TCR influye en el crecimiento de la productividad por dos razones. Primero, en las economías en desarrollo una parte importante de la inversión total en bienes de capital es importada. Entonces, una caída en el TCR reduce el precio de estos bienes y acelera el reemplazo de equipo antiguo. Segundo, un TCR menor aumenta las presiones competitivas en los mercados interno y externo. Los bienes extranjeros serán más baratos, y las firmas domésticas tendrán que invertir más en tecnología que cuando estaban “protegidas” por un elevado TCR. En el análisis, los aumentos en la productividad también provienen del aprender-por-hacer y dependen positivamente de la tasa de crecimiento económico, una relación que se conoce como la ley de Kaldor-Verdoorn.

El cambio estructural, un factor clave en la determinación del crecimiento de la productividad, se asocia estrechamente con la diversificación de la producción, aumento de los retornos, nuevas habilidades y capacidades y varios derrames de conocimiento que son posibles con una estructura económica más compleja. El cambio estructural también depende del TCR y el crecimiento de la productividad de otras maneras. El TCR y la productividad determinan los costos unitarios laborales de producción en cada sector. Un aumento en el TCR y/o el crecimiento de la productividad permite a las firmas domésticas irrumpir y competir en nuevos sectores, y esto promueve la diversificación de las exportaciones y la sustitución de las importaciones.

En conjunto, la demanda efectiva, la productividad y el cambio estructural definen los parámetros que describirán las diferentes tipologías del crecimiento y cómo los cambios de política y en las condiciones externas afectan los prospectos de crecimiento y empleo... (p. 82).

Es a partir de aquí que construyen el siguiente cuadro que muestra los cuatro escenarios principales para el análisis de política.

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Cuadro n.º 1

Crecimiento en productividad, empleo y cambio estructural: escenarios alternativos		
Crecimiento del empleo	Crecimiento de la productividad	
	Crecimiento rápido	Crecimiento lento
Crecimiento rápido	I: Círculo virtuoso	II: Absorción de empleo
	Fuerte crecimiento de demanda agregada	Fuerte crecimiento de demanda agregada
	Fuerte crecimiento de la productividad	Bajo crecimiento de la productividad
	Fuerte cambio estructural	Poco cambio estructural
Crecimiento lento	III: Ajuste defensivo	IV: Círculo vicioso
	Bajo crecimiento de demanda agregada	Bajo crecimiento de demanda agregada
	Fuerte crecimiento de la productividad	Bajo crecimiento de la productividad
	Poco cambio estructural	Poco cambio estructural

Fuente: Astorga *et al* (2014), p. 83.

En principio, la historia que cuentan las cuatro posibilidades no es complicada; a partir del hecho de que el cambio estructural en la dirección correcta -positivo, recuérdese a McMillan y Rodrik (2011)- es una consecuencia de la acción conjunta de las políticas industrial y cambiaria, es fácil ver que en el panel I la depreciación cambiaria, al provocar un aumento fuerte en la demanda agregada, y la política industrial, al provocar el fuerte crecimiento de la productividad, dan lugar a un aumento fuerte en el cambio estructural; que a su vez potencia los resultados anteriores, dando lugar a lo que estos autores llaman un círculo virtuoso. Todo esto conduce a un aumento rápido del empleo.

El panel IV, en el que el TCR sufre una apreciación y la política industrial y tecnológica es débil, los aumentos en la demanda y la productividad son exiguos, y así resulta ser el cambio estructural, también muy bajo, dando lugar a lo que los autores denominan círculo vicioso. Al final, el empleo crece lentamente.

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

El panel II es aquel en que el TCR se ha depreciado y un aumento de la demanda ocurre, pero la PIT ha experimentado una aplicación leve, y la productividad no crece a la misma velocidad que la demanda, de manera que el cambio estructural no es significativo; aunque el empleo crece rápidamente -ocurre una absorción laboral- por el aumento de la demanda agregada, no puede sostenerse con el tiempo.

En el panel III se considera el caso de una apreciación cambiaria, quizás por una entrada fuerte de recursos externos, que, aunque se acompaña de una muy activa política industrial y tecnológica que aumenta la productividad laboral, da lugar a un ajuste defensivo del nivel del tipo de cambio nominal y de la inflación, lo que al final se traduce en un débil cambio estructural, una contracción del producto y un leve crecimiento del empleo.

Aunque esta es una descripción muy resumida de los cuatro escenarios, y más detalles deben verse en el trabajo original, queda claro que el aumento del empleo de calidad solo se mantiene y sostiene en el tiempo cuando el cambio estructural es fuerte, o sea, que el TCR se ha depreciado y las PIT se aplican de manera vigorosa, lo que se traduce en un aumento constante en el contenido tecnológico de la producción, especialmente la de exportación. El aumento constante de la productividad asegura un aumento sostenido de los salarios reales.

Nótese que ambas políticas deben aplicarse activamente, la macroeconómica -un TCR depreciado- y la PIT; la aplicación de una pero no de la otra no resuelve los problemas. Al aplicar este marco analítico a Argentina, Brasil, Chile, México y Corea, los autores arriban a la siguiente conclusión:

Sostenemos que, cuando el TCR se aprecia y la PIT está ausente o es débil, el crecimiento de la productividad es provocado por una respuesta de tono defensivo que no se relaciona con la expansión de la demanda efectiva. En este caso los sectores que son más intensivos en tecnología pierden competitividad, y el empleo se mueve hacia actividades de menor productividad. Inversamente, cuando el tipo de cambio es competitivo y la PIT favorece la diversificación productiva, el empleo de mayor calidad aumenta, a la par de la productividad. La combinación de la política de TCR y la PIT es crítica: sin la PIT, el TCR solo puede ocasionar un patrón de absorción laboral que no cierra la brecha tecnológica. Al mismo tiempo, sin un TCR competitivo, la PIT no puede promover un crecimiento rápido de la demanda y aprovechar plenamente los retornos crecientes. Nuestro

análisis también destaca los riesgos de la apreciación cambiaria por largos períodos, lo que puede afectar adversamente el cambio estructural y por esto el crecimiento en el largo plazo. (p. 101).

Sin llegar hasta el crecimiento inclusivo, se recuerda que el contexto básico del EUI requiere un tipo de cambio flexible, como se notó de las ideas de Minsky. Adicionalmente, es importante tomar nota de las ideas de Wray (2007) en relación con las posibilidades que caben a un país pequeño para el manejo cambiario que requiere un EUI. Este identifica cinco desafíos que se resumen a continuación:

- Un rango relativamente pequeño en la producción y exportación de bienes y uno relativamente amplio en las importaciones, de modo que el tipo de cambio es muy sensible a los desarrollos del sector externo.
- El sector formal es pequeño y buena parte de la producción se lleva a cabo en el sector informal, dando lugar a brechas importantes entre los salarios pagados en uno y otro sector.
- La capacidad administrativa gubernamental puede ser muy limitada.
- La infraestructura nacional no es apropiada para apoyar una expansión en la capacidad productiva.
- El tipo de cambio puede ser fijo.

La más recomendable para este país dice Wray es “moverse hacia un tipo de cambio flotante”. Reconociendo que no muchos países podrían tomar esta acción, se pregunta por lo que pueden hacer para aplicar un EUI a pesar del problema cambiario. Entonces sugiere varias medidas:

- Reducir el impacto en la demanda agregada por medio de establecer un salario menor que el mínimo del sector formal y acercarlo más bien al del sector informal, entregando también un paquete de compensación de carácter asistencial como servicios básicos educativos, de salud, transporte, etc.
- Llevar a cabo una aplicación por fases del EUI, lo que limitará el impacto en los mercados formales e informales y en el presupuesto público. Esto, además, permitirá al gobierno desarrollar la capacidad necesaria para cuando aplique un EUI más completo.

- La ayuda externa debe buscarse de preferencia, aunque el endeudamiento es permitido siempre que el programa EUI incluya el correspondiente componente de producción para exportar.
- El gobierno puede echar mano de acciones tradicionales para impedir un déficit externo como la aplicación de tarifas a las importaciones, y para mantener el nivel del tipo de cambio como los controles de capital.

Wray termina diciendo que “...si el EUI eleva los ingresos y la demanda agregada, entonces el gobierno debería utilizar los métodos tradicionales para proteger su moneda y la cuenta comercial, según sea necesario”, y agrega que “Ningún gobierno debería usar la pobreza y el desempleo para dicho propósito”. (Pg.38)

El comentario que se impone tiene dos aspectos. Primero, que un tipo de cambio fijo quizás no impida enteramente la ejecución de un EUI, pero de cualquier manera lo limita. Segundo, derivado del anterior, puede decirse que la rigidez cambiaria impone un costo social que puede medirse por la diferencia entre una aplicación plena del programa y la versión limitada que permite de este.

Y sí; aunque “Ningún gobierno debería usar la pobreza y el desempleo...” para sostener el equilibrio externo y el tipo de cambio fijo, alguna concesión tendrá que hacer, precisamente en términos de pobreza y desempleo, para mantenerlos. Como si esto fuera poco, hay que decir que la restricción externa acompañada de un tipo de cambio fijo impone un costo mucho mayor todavía a una economía.

Esto, porque no solo impide una ejecución plena de un EUI -una tarea de corto o mediano plazo-; sino, peor todavía, complica el logro del cambio estructural y por tanto del crecimiento inclusivo, en el largo plazo; recuérdese la discusión anterior en el contexto del estudio de Astorga *et al* (2014).

Es un hecho que el régimen de dolarización en El Salvador se constituye en una traba formidable tanto para la aplicación de un EUI, como para asegurar que los beneficios del programa se sostengan en el tiempo mediante el logro del cambio estructural. Pero las complicaciones del país no terminan aquí.

El trabajo de Astorga y sus colegas señala la interacción entre la política cambiaria y la política industrial y tecnológica, la PIT, en el contexto del cambio estructural. Y en el apartado de la PIT, el país ha tenido un pésimo desempeño. Así lo demuestra el notable trabajo de Cabrera y Amaya (2012), quienes, a partir del

marco analítico de McMillan y Rodrick (2011), que se ha resumido en el apartado I.1. Crecimiento económico y creación de empleo, de este estudio, explican la situación como sigue:

Las fuentes del crecimiento la productividad laboral ha sido desagregada por quinquenios para encontrar los patrones del cambio estructural en El Salvador (...) la contribución del cambio estructural al crecimiento global de la productividad ha sido pequeña pero con una magnitud positiva entre 1990 a 2012 al igual que el resto de América Latina (...) entre 1990 a 2005 donde la contribución del componente de cambio estructural fue de una décima...

En el primer quinquenio de los noventa, el crecimiento de la productividad laboral salvadoreña se explica por un aporte igualitario del efecto dentro de los sectores como por la re-localización del empleo del sector agropecuario hacia la industria y los servicios. El signo positivo del cambio estructural significa que el empleo se incrementó en los sectores donde subió la productividad laboral.

Un común denominador de la productividad laboral es el descenso acelerado del cambio estructural en el segundo quinquenio de los noventa, el primer quinquenio de siglo actual hasta presentar un aporte negativo a la productividad entre 2005 y 2009. La reducción del aporte del cambio estructural nos sugiere que la dirección de los flujos de trabajadores está correlacionada en forma negativa con la productividad laboral en los sectores individuales y un trasvase de empleo hacia sectores de baja productividad laboral...

Los resultados de Cabrera y Amaya (2012) se resumen en el siguiente cuadro.

Cuadro n.º 2

Descomposición del Crecimiento de la Productividad Laboral			
Período	Cambio Estructural	Efecto Sector	Crec. Productividad
1990-1994	1.4	1.4	2.8
1995-1999	0.8	1.5	2.3
2000-2004	0.3	1.1	1.4
2005-2009	-0.3	0.6	0.3
2010-2012	0.2	0.0	0.2
1990-2012	0.4	1.0	1.4

Fuente: elaborado a partir de Cabrera y Amaya (2012), Ilustración 12 de p. 15.

La historia que cuenta el cuadro es sencilla: el cambio estructural ha venido en picada desde 1990 hasta 2009, para registrar un pequeño repunte entre 2010 y 2012. Teniendo en cuenta que 1) una nueva Administración tomó las riendas del país en 2009, y 2) que esta ejecuta una estrategia de crecimiento inclusivo, dicho repunte quizás pueda explicarse por tales circunstancias.

A partir de la perspectiva que presentan Astorga *et al* (2014) en el Cuadro n.º 1, podría decirse que la caída secular del cambio estructural en el país se explica por la falta, también secular, de una PIT, así como la apreciación cambiaria que se ha registrado en el país desde hace más de dos décadas. Esto significaría que el país ha estado enmarcado en el panel IV del Cuadro 1, sin una PIT y sin un TCR competitivo que provoque un aumento claro de la demanda agregada.

Es probable que el país esté transitando hacia el panel III del Cuadro n.º 1, en la medida en que se practica una PIT, dada por la denominada Política Nacional de Fomento, Diversificación y Transformación Productiva de El Salvador, abreviada por FDTP. Esta política plantea acertadamente como uno de sus principales objetivos el de lograr un fuerte aumento en el número de puestos de trabajo. No obstante, siempre desde la perspectiva de Astorga *et al* (2014), ante la falta de una acción clara en la política macroeconómica, en su vertiente cambiaria, la apreciación vigente ha de forzar no solo un leve cambio estructural, sino también una reducida generación de empleo.

Por último, es importante destacar que no debe pensarse que la taxonomía que presentan Astorga *et al* entre el cambio estructural, la PIT y el TCR, es solo una simplificación grosera de los tres aspectos, y que esta es mucho más complicada en la realidad. Este estudio coincide en reconocer que la realidad es muy complicada, pero cabe mencionar que existe un cuerpo de literatura que sustenta los resultados de Astorga *et al*.

El lector puede consultar, por ejemplo, los trabajos de Frenkel (2008) y (2004), Frenkel y Taylor (2006), Ocampo (2005) y (2011), Rappeti (2011), Guzman *et al* (2016), y algunos estudios aplicados como el de Kilikaslan (2007) para Turquía, Chen y Dao (2011) y Xiangquan *et al* (2011) para China, Frenkel y Ros (2004) para Argentina y México, Frenkel y Ros (2006) para América Latina, y Ros (2005) para América Latina. Obvio, también puede verse las referencias contenidas en estos trabajos. Adicionalmente, se recomienda una lectura de Felipe (2012) para una consideración cuidadosa de todo el paquete del crecimiento inclusivo, el cambio estructural, el pleno empleo, la educación, la PIT y la política cambiaria.

V. El Plan Quinquenal 2014-2019

El propósito de este capítulo es el de mostrar el grado de coincidencias que puede haber entre el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, o solo PQD,²⁷ y los conceptos que aquí se han vertido sobre el crecimiento inclusivo y un programa EUI.

V.1. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 y el crecimiento inclusivo

En general, se halla una coincidencia plena entre el PQD y el crecimiento inclusivo. Dicho documento explica lo siguiente:

Cuando planteamos el camino de la construcción de políticas de Estado, más allá de las simples políticas de gobierno, estamos reafirmando nuestro compromiso con el desarrollo de corto, mediano y largo plazo. Pero no de cualquier desarrollo. Estamos comprometidos con el desarrollo equitativo e incluyente que se traduzca en buen vivir para la población y ello significa, ni más ni menos, que la base de este Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 es la firme decisión de continuar trabajando por la superación definitiva de las causas de la exclusión social, económica, política y cultural que han vivido los sectores mayoritarios de la población salvadoreña por muchos años. (p. 15).

También, después de explicar que el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “apuesta a convertir a El Salvador en un país incluyente, equitativo, próspero y solidario”, agrega que:

Lo anterior requiere impulsar y profundizar una serie de transformaciones en las relaciones entre la sociedad, el Estado, la economía y el medio ambiente. Para materializar estas transformaciones, la gestión gubernamental ha asumido los siguientes compromisos: (a) priorizar el derecho de las personas a una vida digna, plena, feliz y libre de discriminación; (b) garantizar que la realización humana ocurra de forma colectiva, igualitaria y solidaria, en un contexto de paz, equidad y de profundo respeto y armonía con la naturaleza; (c) liderar activamente el proceso del buen vivir; y (d) garantizar el equilibrio y la corresponsabilidad entre los diversos actores nacionales como uno de los requisitos fundamentales para generar el bienestar de la mayoría de la población. (p. 23).

²⁷ Es decir, Gobierno de El Salvador (2015).

Es del todo importante que entre los enfoques de política pública para el PQD se incluya el enfoque de derechos humanos, en el que figura, desde luego, el derecho al trabajo como se ha mencionado en páginas anteriores; esto se enfatiza de la siguiente manera:

El enfoque de derechos es un marco que orienta la oferta de programas y servicios públicos hacia el cumplimiento de los derechos de las personas, para así determinar de qué manera la inversión pública y los modelos de intervención contribuyen a reducir brechas que afectan a la población en distintas áreas. Además, supone dos condiciones: (a) la ciudadanía puede exigirle al Estado que asuma la responsabilidad de cumplirle sus derechos, en contraposición a los enfoques caritativos o clientelares; y (b) el Estado debe ejecutar las acciones necesarias para que la ciudadanía ejerza de manera plena sus derechos.

En este enfoque, el primer paso para garantizar el respeto y goce de los derechos humanos es reconocer que las personas son titulares de derechos y que el Estado tiene obligaciones para con ellas. En consecuencia, la lógica del diseño de políticas públicas debe cambiar para que partan de la concepción de que las personas tienen derechos, y no de que deben ser asistidas.

Los principios comunes a los derechos humanos, como la igualdad, la no discriminación, la inclusión, la participación y la rendición de cuentas derivan de este marco. Bajo un enfoque de derechos humanos, el Estado está obligado a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalezcan la capacidad de las persona para manejar los riesgos y mejorar su calidad de vida.

Por otra parte, este enfoque supone que los derechos de poblaciones específicas también representan obligaciones para terceros -la familia, el Estado y la sociedad-, los cuales deben garantizar su cumplimiento. En particular en el caso de la niñez y la adolescencia, el Estado debe darles prioridad absoluta y garantizar su protección integral. Para ello debe adoptar medidas con todos los recursos a su alcance, recurriendo si es necesario a la cooperación internacional. Los niños, las niñas y la población adolescente también deben tener prioridad en la asignación de los recursos públicos, y preferencia absoluta en atención y socorro ante situaciones de amenaza, violación o negación de sus derechos. (p. 29).

Hay que reconocer que se trata de una perspectiva novedosa en la que el Estado se compromete a garantizar el disfrute de los derechos ciudadanos, incluido el empleo. Algunos detalles al respecto se muestran a continuación.

V.2. Sobre el PQD y el EUI

El PQD no menciona en ningún lado la posibilidad de un programa del tipo EUI, pero está ejecutando uno que comparte una serie de características con un EUI. Este programa se ha denominado Programa de Empleo y Empleabilidad Juvenil: Jóvenes con Todo. Conviene establecer primero su nexos con el PQD. En GOES (2015a)²⁸ se le menciona como sigue:

Es tomando como base el reto que se establece en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, como una prioridad la referida a estimular el empleo productivo, a través de un modelo de crecimiento sostenido, equitativo, inclusivo y generador de empleo digno. Más específicamente se plantea como un legado de este gobierno el referido a empleo, emprendimientos y empleabilidad para las juventudes, en donde se apostará por el fortalecimiento del talento y la capacidad de la juventud como factor clave para dinamizar el desarrollo económico y social del país. (p. 1).

Las prioridades del PQD son tres: 1) empleo con crecimiento económico sostenido; 2) educación; y 3) seguridad ciudadana. Este programa forma parte entonces de la primera prioridad, la del empleo.

Sus objetivos se muestran en el recuadro siguiente.

Recuadro n.º3

Objetivos del Programa de Jóvenes con Todo

Objetivo general:

Promover el desarrollo de habilidades/competencias para mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva en las juventudes.

²⁸ GOES por Gobierno de El Salvador.

Objetivos específicos:
1. Fortalecer las capacidades y competencias en habilidades/competencias para la vida y el trabajo que sirvan de base sólida para el desarrollo de trayectorias laborales positivas.
2. Promover la reinserción y continuidad educativa para que los jóvenes alcancen los mayores niveles de escolaridad con la meta de finalizar bachillerato en cualquiera de sus especialidades y modalidades.
3. Facilitar el acceso a pasantías y experiencias laborales en empresas privadas e instituciones del sector público para incrementar sus oportunidades de inserción y fomentar el aprendizaje de cultura laboral.
4. Brindar acceso a la orientación e intermediación laboral especializada para los jóvenes, especialmente para la población más vulnerables.
5. Asistir técnicamente el desarrollo de emprendimientos por oportunidad de jóvenes fomentando las iniciativas que tengan oportunidades de crecimiento como empresas formales principalmente con procesos de innovación y uso de tecnologías.
6. Facilitar procesos de formación técnica profesional orientada a la demanda de oportunidades de empleo local y en los sectores de la estrategia de transformación productiva del país.
7. Desarrollar experiencias/prácticas laborales temporales en servicios comunitarios, municipales y en sectores que ofrezcan posibilidades de generar empleos en el mediano plazo.

Fuente: GOES (2015a), p. 28.

El Programa es acotado de varias maneras. Una de estas se nota de sus componentes, que son tres (GOES (2015a), pg. 41):

1. *Empleo*: que se ofrecerá por medio de
 - * Intermediación y orientación laboral.
 - * Empleo público temporal.
 - * Primer empleo.

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

2. *Empleabilidad*, que se logrará mediante:

- * Pasantías.
- * Formación técnica profesional.
- * Reinserción educativa en modalidades flexibles.
- * Certificación de competencias.

3. *Emprendimiento*, a partir de:

- * Desarrollo de emprendimientos por oportunidad y necesidad.
- * Capital semilla.

En relación con la empleabilidad, se le entiende como “el proceso (...) que hace de las personas, estar mejor equipadas y por tanto tener más oportunidades para su colocación en una actividad productiva, con posibilidades reales para aumentar sus ingresos y desarrollo”. Con este propósito, se ha identificado un número de territorios en los que se focalizará el Programa, aplicándolo a personas con edades entre los 15 y 29 años (p. 34). Y como se explica en la p. 52:

Se ha trabajado este plan considerando especialmente a:

- Mujeres jóvenes que han salido del sistema educativo.
- Juventudes rurales que no continúan sus estudios.
- Estudiantes de bachilleratos técnicos del sistema educativo formal y modalidades flexibles.
- Personas jóvenes en empleo, subempleo y autoempleo que requieren actualizar y mejorar sus competencias.
- Juventudes de 7° a bachillerato que han salido del sistema educativo.
- Jóvenes con discapacidad o grupos prioritarios (LGBTI, jóvenes indígenas).
- Jóvenes retornados.
- Jóvenes en muy alto riesgo (definido por lugar de vivienda y entorno).

Por otro lado, aunque se espera atender cerca de 130.000 personas, serán unos 100.000 los que participarán directamente en el Programa. De estos, según GOES (2016): 30% accederá a empleos, 10% hará prácticas laborales y empleo público temporal, 20% volverá a la escuela, 10% desarrollará emprendimientos por oportunidad, y 30% obtendrá formación profesional. Se estima que el Programa, que va desde 2016 a 2019, tendrá un costo total de cerca de \$ 150 millones, de los cuales \$ 130 millones provendrán de un préstamo que se gestiona con el Banco Mundial y \$ 20 millones de la Unión Europea. Tomando solo a los participantes directos, de cien mil, el costo por participante sería cerca de \$1.500 anuales.

VI. El costo del desempleo y la alternativa del EUI en El Salvador

El propósito de este capítulo es el de entregar una estimación básica del costo de un EUI para El Salvador, al mismo tiempo que se entrega una estimación del costo que para el país reviste una masa de población desempleada, de manera de estimar un costo neto.

En la discusión sobre una política de empleo, con demasiada frecuencia se pasa por alto que el desempleo impone un costo severo a un país. No es solo el desempleado el que sufre un costo, sino también su familia, y toda la sociedad. Este costo tiene varias dimensiones y la monetaria es solo una de ellas.

VI.1. Sobre el costo social del desempleo

Aunque ya se han entregado varios elementos al respecto, conviene abundar sobre este asunto. Por esto, a manera de introducción note la siguiente declaración de Kaboub *et al* (2015):

Es posible que no haya una política que por sí sola tenga tantos beneficios como la de crear empleos; los beneficios no son solo para los que obtienen un empleo, sino como resultado, para sus familias, vecindarios, comunidades, naciones, y regiones. El pleno empleo es bueno para todo el mundo: empleados y empleadores, niños y mayores, hombres y mujeres, los habitantes de las ciudades y los del campo. Y un programa bien diseñado puede beneficiar tanto a la economía como el medio ambiente. En parte, estos beneficios se explican por el hecho de que el desempleo y el subempleo tienen tremendos costos económicos y sociales para los individuos, las comunidades, y para toda la sociedad. Una vez se consideran los costos del desempleo y los beneficios de la creación de empleo, llega a ser claro que la cuestión no es, “¿podemos tener pleno empleo?” sino más bien, “¿cómo es posible seguir soportando la carga del desempleo?”

Una de las razones por las que frecuentemente se pasan por alto o subestiman los beneficios de la generación de empleo es la tendencia a ver solo un lado del empleo, el costo. Esto porque es crucial recordar que:

- *los salarios son un costo, pero también son un ingreso.*
- *el trabajo es un costo, pero también es un recurso.*

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Los salarios son ingreso que se traduce en gasto, ventas para los negocios, ganancias y beneficios. El trabajo es un recurso que resulta en producción, servicios, seguridad, y prosperidad.

Es en gran parte por estos hechos que el pleno empleo es un objetivo de política económica en un número de documentos de la ONU, incluyendo la Carta de la ONU y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El empleo también es un aspecto central en las Metas de Desarrollo del Milenio. Más todavía, es un aspecto central para el logro de muchos otros importantes objetivos, incluyendo unas amplias y adecuadas nutrición, vivienda, y estándar de vida para todos. (p. 7)

No obstante, a menudo se plantean reproches ante los intentos de los Gobiernos por intervenir para aliviar el problema del empleo. Y es que se trata de un terreno en el que con facilidad se puede viciar la gestión de uno de estos programas. Uno de los señalamientos más frecuentes es el de que se lleva a cabo con fines “electoreros”. Como si esto fuera poco, con frecuencia, conforme la experiencia, se ha dado que se cometen actos de corrupción en el manejo de los fondos asignados para la ejecución.

Más allá de la validez o no de estos señalamientos, es claro que un EUI debe ser acompañado de un aparato gestor suficientemente transparente para prevenir en lo posible, desde el inicio, la aparición de los vicios y sesgos que en otras partes han comprometido seriamente los objetivos más importantes de estos programas.

En todo caso, no debe cometerse el error de no llevarlos a cabo por el peligro que representa la posibilidad de que aparezcan los vicios señalados. Lo que debe asegurarse es prevenir, controlar o minimizar, sus probables consecuencias en el caso de que aparezcan, porque no aplicarlos se halla fuera de la lógica del verdadero problema: este no es si se puede lograr el pleno empleo, sino si un país puede seguir soportando el costo del desempleo.

Por esa razón no sorprende que en todas partes se lleven a cabo sendos estudios para cuantificar los costos del desempleo. Una lista muy limitada incluye los siguientes trabajos: Douglas y Wall (2000) y Ayres (2013) en EE. UU., Gerard *et al* (2012) para seis países (Alemania, Bélgica, España, Francia, Suecia y Reino Unido), Kaboub *et al* (2015) para el Reino de Arabia Saudita (RAS), Knabe y Rätzl (2007) para Alemania, y Watts y Mitchell (2000) para Australia. A lo mejor del conocimiento de este estudio, no se sabe de la confección de una estimación del costo del desempleo para El Salvador. Aunque la cita del trabajo

de Kaboub *et al* no lo menciona, el costo del desempleo en el caso salvadoreño incluye el que hoy por hoy es el problema más grave que enfrenta el país: la delincuencia; aunque, obviamente, no toda la delincuencia es resultado del desempleo. También, la monetización del costo del sufrimiento que de diversas maneras impone el desempleo siempre es una tarea muy difícil, por más intentos que se hayan hecho al respecto. Por esto, y con el propósito de entregar cifras indicativas de lo que puede ser el costo monetario de un programa EUI para el país, a continuación se hará una estimación rápida siguiendo algunos de los lineamientos que Kaboub *et al* (2015) siguieron para el RAS.

VI.2. Una estimación del costo social del desempleo en El Salvador

De GOES (2015a) se encuentra (p. 12) que para 2013 la PEA es de 2.795.156 personas, los ocupados, PEO, son 2.629.507 y los desocupados, PEAD, son 165.649. Esto significa que la productividad promedio fue de \$ 9.260, con un PIB corriente de \$ 24.350 millones en 2013 según la página web del BCR.

Kaboub *et al* estiman el costo económico de la desocupación de dos maneras. La primera consiste en multiplicar el número de desocupados por la productividad promedio de la economía, es decir, \$ 9.260 por 165.649, que es igual a \$ 1.534 millones, equivalente al 6.3% del PIB de 2013. La clave es suponer que el costo de un desempleado para el país es igual al PIB real por ocupado, como lo hacen Watts y Mitchell (2000) para Australia.

Estas cifras se resumen en el cuadro que sigue.

Cuadro n.º 3

Costo del desempleo	
Método 1: PEAD*(PIB/PEAO)	
(1) PIB (millones de \$)	24,350
(2) PEA	2,795,156
(3) PEO	2,629,507
(4) PIB/PEAO (\$)	9,260
(5) PEAD	265,649
(6) Costo: (4)*(5) (millones de \$)	1,534
(7) Costo/PIB (%)	6,3

La otra manera consiste en la aplicación de la Ley de Okun, una relación entre el PIB y el desempleo. Esta Ley es muy conocida y establece una relación empírica bastante robusta entre las tasas de crecimiento del PIB y del desempleo; esta relación es negativa en la gran mayoría de casos, conforme se espera que en una recesión el desempleo aumente, y en una expansión el desempleo se reduzca. A manera de ilustración, para EE. UU., Okun (1962) encontró que un 3% de aumento en el PIB real se corresponde con un 1% de reducción en la tasa de desempleo, dando lugar a un “coeficiente de Okun” de 3.

¿A cuánto asciende el coeficiente de Okun para El Salvador? En IMF (2015) se menciona que “una brecha positiva del producto de uno por ciento del producto potencial se asocia con un cuarto del uno por ciento de reducción de la brecha del desempleo”, (pg. 4) que equivale a un coeficiente de Okun de 4; es decir, que si se logra reducir en un punto porcentual la tasa de desempleo, el PIB real aumentaría en 4%.

Entonces, si se ejecuta un EUI en el que se proporciona empleo al 5.9% de la PEA, o sea a los 165.649 desempleados, el PIB real crece en 4 por 5.9, es decir 23.6%, o sea el PIB real (cifras de 2013) aumentaría en \$ 5.746.6 millones. Si el lector piensa que este valor es muy elevado es conveniente que vea el Anexo sobre el coeficiente de Okun.

El siguiente cuadro contiene un resumen de estos números.

Cuadro n.º 4

Costo del desempleo	
Método 2: Ley de Okun	
(1) PIB (millones de \$)	24,350
(2) Reducción de desempleo	5,9
(3) Coeficiente de Okun	4
(4) Aumento PIB: (2)*(3) (%)	23,6
(5) Aumento PIB: (1)*(4) (millones de \$)	5,746,6

VI.3. Sobre el costo del programa EUI

Ahora bien, ¿Cuánto cuesta la aplicación del programa EUI en el país? Esto depende de varias opciones. Las principales tienen que ver con el salario que se piensa pagar y el número de desempleados a los que se decide abarcar. Supóngase que el salario mínimo es de \$ 300 mensuales. Como una idea principal al aplicar un programa EUI es el de no alterar los resultados del mercado laboral, que en este caso significa no extraer trabajadores del sector privado hacia el programa gubernamental, el salario del EUI debe ser algo menor, por ejemplo, \$ 200 mensuales. Entonces, este valor se toma como la opción más conservadora, denotada por SM, de salario mínimo.

Por otro lado, un aspecto fundamental en los programas EUI es el de proporcionar un salario decente, con todo lo que esto significa. Para dar una idea de lo que se trata, cabe mencionar que Kaboub *et al*, en su estudio para el RAS, propone un salario “decente” de casi \$ 1.500 mensuales. Entonces, sin mayor apología, y teniendo en cuenta que los recursos de El Salvador no son ni de cerca los de Arabia Saudita, aquí se supondrá que el salario decente es de \$ 500 mensuales, denotado por SD, de salario decente.

Solo para añadir alguna precisión a los cálculos, a estos salarios se suman un componente de seguridad social del 10% del salario, y otro 10% para cubrir los aspectos de administración del programa, lo que da como resultado un rango con extremo inferior de \$ 290 y extremo superior de \$ 600 mensuales; el costo anual por desocupado será de \$ 3.480 y \$ 7.200 respectivamente. Entonces, si se aplica el programa a todos los desempleados de 2013 los costos de su aplicación estarán entre \$ 48.038.210 y \$ 99.389.400, mensuales; anualmente será entre \$ 576.458.520 y \$ 1.192.672.800; porcentualmente el costo se hallaría entre 2.4% y 4.9% del PIB de 2013.

El siguiente cuadro incluye los costos del desempleo y del programa EUI.

Cuadro n.º 5

Costos anuales del desempleo y del programa EUI				
	Costo de la PEAD		Costo del EUI	
	Método 1	Método 2	SM	SD
Millones de \$ de 2013	1,534	5,747	577	1,193
Porcentaje del PIB	6,3	23,6	2,4	4,9

Los comentarios son los siguientes. En primer lugar nótese que los costos del programa son siempre menores que el menor de los de la PEAD. Al comparar con el costo del método 2, deberá ser claro por qué lo importante no es si es posible financiar el programa, sino más bien cómo se puede soportar el costo del desempleo.

En segundo lugar, el lector puede hacer sus propios cálculos con diferentes opciones, y si le preocupa pasar las cifras en dólares de 2013 a 2016, una buena aproximación es que las multiplique por 1.05, una aproximación de la inflación compuesta desde 2013 a 2016. Y debe tener presente que los porcentajes respecto del PIB se mantendrían.

En tercer lugar, algunas comparaciones con el programa Jóvenes con Todo, JCT, que aplica el GOES y que se describe en el capítulo 3 de este estudio, siguen a continuación.

Objetivos. Para JCT es el de “Promover el desarrollo de habilidades/competencias para mejorar el acceso al mercado laboral y la inserción productiva en las juventudes”. Esta es una tendencia muy marcada en estos programas, la de incluir un componente de formación laboral para aumentar la “empleabilidad” del desocupado; se recuerda que Minsky advirtió contra este componente, e insistió en que al desocupado hay que ofrecerle, al menos al principio de la ejecución del programa, un empleo confeccionado a su medida, en vez de prepararlo para otro que por ahora no existe; y que tampoco existirá en la medida en que continúe la recesión. A lo sumo, los programas de entrenamiento podrían aparecer una vez se reanude la recuperación y se vayan demandando nuevas capacidades. En cambio, en el EUI que aquí se propone no se considera ningún componente de esta clase, no obstante lo cual se ofrecen empleos esencialmente productivos, que aumentarán la producción de bienes y servicios, y que en el proceso estimularán el surgimiento de otras actividades vinculadas, por el efecto multiplicador.

Cobertura. El número de personas a cubrir por el JCT es de 100.000 y el del EUI es de cerca de 170.000 en 2016. El JCT costará \$ 150 millones, mientras que los extremos del EUI van desde cerca de \$ 600 hasta \$ 1.250 millones en 2016, es decir, desde cuadruplicar hasta multiplicar por ocho el presupuesto del JCT. Sus impactos desde luego, serán completamente diferentes, porque mientras el JCT tendrá escaso efecto multiplicador, los costos del EUI se traducirían en un aumento inmediato en la demanda interna, y podrían volver innecesarios algunos, quizás la mayoría por lo menos, de los programas de carácter más

asistencial que se llevan a cabo en la actualidad. Nótese lo que explica Pérez (2014) al analizar el impacto fiscal de estos programas contenidos en la Ley de desarrollo y protección social de El Salvador:

...la ejecución de los programas sociales contenidos en la propuesta de ley implica un costo para el Gobierno y este asciende a un aproximado de 1.1% del PIB anual, lo que equivale a un desembolso mínimo de USD 2 012 millones en el período 2014-2019, monto que de acuerdo a la ley debería formar parte de los presupuestos anuales de manera obligatoria.

Un elemento importante es que el proyecto de ley no constituye la totalidad de la política social del gobierno, pues uno de los pilares de dicha política: los subsidios a los servicios básicos (gas licuado de petróleo, energía eléctrica y transporte público), que de hecho son los rubros más onerosos, no forman parte del conjunto de programas del Sistema de Protección Social Universal establecido en la propuesta de ley. Entonces, si tales subsidios continúan operando con los mismos mecanismos en el mediano plazo el costo de los programas sociales se elevará hasta situarse aproximadamente en los US\$3,993 millones para el período 2014-2019, lo que corresponde a un promedio anual de US\$ 666 millones, es decir, 2.3% del PIB. (p. 45).

De manera que algunos de los recursos que actualmente se dedican a estos programas podrían trasladarse al EUI, incluso algunos de los subsidios que ahí se mencionan, el componente más importante de la política social del Estado, lo que vuelve más atractiva la ejecución del EUI, con todas las ventajas que tiene sobre el JCT. No hay que olvidar que el EUI también alivia de forma sustancial los costos no monetizados -los más dramáticos quizás- del desempleo; sin decir nada del grado al que puede contribuir a reducir la migración y la delincuencia.

Por último, cabe mencionar que ambos programas no tienen que ser incompatibles. Uno de los aspectos que Kaboub *et al* recomiendan en su propuesta para Arabia Saudita consiste en la conveniencia de una ejecución *gradual* del programa -terminándolo en unos cuatro años e incorporando a diferentes grupos de desempleados en diferentes momentos-, lo que también se puede recomendar para el país.

Y en este sentido, con algunas modificaciones convenientes, el JCT podría convertirse en la primera etapa del EUI, con la ventaja adicional que esta permitirá acumular por parte del GOES la *expertise* necesaria para un manejo eficiente del

programa, que le permita prevenir algunos de los vicios más frecuentes, como los de la corrupción y la falta de transparencia.

VI.4. Otras consideraciones

En este apartado se consideran dos aspectos en relación con un EUI: algunos refinamientos para los cálculos de su costo, y las posibilidades que caben a este programa cuando la economía se halla en crisis. Se examinan en ese orden:

VI.4.1. Algunos afinamientos en el costo de un EUI

Al seguir los lineamientos que Kaboub *et al* (2015) siguieron para el RAS en la estimación de las cifras sobre el costo del desempleo y el costo del EUI, se ha optado por una metodología que privilegia la claridad y la sencillez de los cálculos. Y se considera que los resultados obtenidos son suficientemente ilustrativos para el país. Pero conviene referirse ahora a algunos aspectos adicionales.

En primer lugar, es posible afinar de muchas maneras estos números para obtener resultados más realistas. En sus cálculos para EE. UU., por ejemplo, Harvey (2011) incluye dos elementos asociados al gasto involucrado en el EUI que no se han contemplado en el caso salvadoreño: los ingresos y ahorros adicionales que serán generados y un número de empleos adicionales que indirectamente se crearán como resultados del efecto multiplicador del programa.

Harvey lo explica así:

Este costo estimado depende, naturalmente, de las características de diseño del programa de empleos. Las características de las estimaciones de este programa se describen en la nota debajo de la Tabla 3. Un conjunto diferente de características de diseño resultará en cifras diferentes. No obstante, la significación de las cifras reportadas en la Tabla 3 no depende de las características seleccionadas. Como se explicó, la ventaja que para crear empleo corresponde a la estrategia de la creación directa de empleo es tan grande, que aun para un diseño más costoso del programa dicha ventaja todavía se mantiene.

Al usar un programa como el diseñado en la Tabla 3, un millón de empleos podría crearse con un costo presupuestario total de \$46.4 billones por año. Estos \$46.4 billones de gasto del programa también tendrán un efecto multiplicador

por el que se crean 414.000 empleos fuera del programa. Y no es este el fin de la historia. Otro punto que ilustra la tabla es que nuestra falla en proveer trabajo para gente que quiere trabajar no es barata en absoluto. Aun una lista parcial de los ingresos y ahorros que un programa de creación directa de empleo ha de generar subraya el hecho de que el costo neto de la estrategia, después de tomar en cuenta estos ingresos y ahorros adicionales, se hallará muy por debajo de su costo presupuestado. La lista de ingresos y ahorros adicionales en la Tabla 3 reducirá el costo de crear un millón de empleos temporales por un estimado de \$17.8 billones; y esto es un estimado bajo porque no incluye otros ingresos y ahorros que la estrategia de creación directa de empleos generaría. Al usar este estimado, entonces, el verdadero costo neto al gobierno de la iniciativa de creación de empleo descrita en la Tabla 3 totalizará sólo \$28.6 billones.

Debido a que algunos de los ahorros contrarrestarán el impacto fiscal del gasto del programa de empleos, la creación de 414.000 empleos indirectos (...) puede ser un número un poco alto. Pero, cualquiera sea el ajuste requerido para (...) corregir por dichos ahorros, el programa todavía constituye un medio para crear empleos de lejos más eficiente que otras estrategias alternativas. (p. 10).

Otros trabajos con cálculos detallados sobre el costo de un EUI son los de Harvey (2007), Kaboub (2007), Hurford y Kaboub (2012), y Mastromatteo y Esposito (2015) y (2015a). De cualquier manera, la enseñanza básica que deja este apartado es que la alternativa del EUI es en realidad muy atractiva cuando se le compara con otras que son más frecuentes, y pone de manifiesto que, en realidad, el costo neto del EUI en El Salvador puede ser todavía menor que las cifras que se han entregado.

VI.4.2. Aplicación de un EUI como factor de recuperación económica

Obvio, las dudas sobre las posibilidades de financiamiento de un programa EUI se disparan cuando la economía se encuentra en crisis y las cuentas fiscales muestran saldos rojos como en El Salvador de hoy. Las dudas solo se agudizan si a esto se agrega la posibilidad de que el programa también pueda verse como uno de los principales factores determinantes para la recuperación. A continuación se examina el caso argentino del programa Jefes.

Después de señalar algunas de las críticas que estos programas han recibido, incluso de economistas heterodoxos, Wray (2008) menciona que:

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

...Aunque el programa tiene algunos problemas de diseño, y aunque se halla todavía en una etapa temprana de desarrollo, nosotros creemos que nos permite evaluar la validez de algunas de las quejas contra el EUI.

Cuando Argentina abandonó la caja de conversión [*currency board*], satisfizo las primeras condiciones para ganar la independencia de política: su tipo de cambio ya no estaría atado al desempeño del dólar; su política fiscal ya no sería un rehén de la cantidad de dólares que el gobierno pudiera acumular; y su tasa de interés doméstica llegaría a estar bajo control de su banco central. Sin la flexibilidad propia de una moneda soberana y flotante, el gobierno no habría sido capaz de prometer un empleo garantizado a tantos participantes. La soberanía monetaria también permitió que la nación usara la política fiscal (y la política monetaria) para continuar creando empleos en los sectores público y privado.

Aquí el lector repasará provechosamente lo que antes se ha mencionado en relación con la necesidad que tiene un EUI exitoso de un tipo de cambio competitivo, y de las limitaciones que a su desempeño impone un tipo de cambio fijo como el que tuvo Argentina con el sistema de caja de conversión, *currency board*, desde 1991 hasta 2001.

Wray continúa:

...Con todo, la temprana experiencia con el programa *Jefes* muestra que un programa enorme puede ser formulado y aplicado rápidamente, sin mayores problemas. Además, la implementación se llevó a cabo en condiciones menores que las ideales: la inestabilidad económica, social y política era alta; hubo disturbios en las calles que obligaron al gobierno a tomar acciones rápidas; la economía había colapsado, el desempleo se situaba arriba del 20 por ciento, y el PIB estaba cayendo rápidamente; la inflación al consumidor corría al 40 por ciento y los precios del productor se multiplicaron por 125 por ciento; y el peso se devaluó por más del 200 por ciento. Admitidamente, las terribles estrecheces económicas forzaron al gobierno a tomar acción, y este vio a *Jefes* como el último esfuerzo para restaurar la estabilidad. Esto hizo que el programa fuera políticamente factible aun cuando la crisis impuso verdaderos desafíos de implementación.

En cuatro meses, el *Plan Jefes y Jefas de Hogar* había creado empleo para 2 millones de participantes -igual al 13 por ciento de la fuerza laboral y

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

con un gasto del programa cerca del 1 por ciento del PIB. Esto no solo ayudó a calmar el malestar social al proveer ingresos a las familias más pobres de Argentina, sino que también puso a la economía en la senda de la recuperación. Adicionalmente, el programa comenzó a proveer una serie de nuevos servicios e infraestructura pública que estimuló el gasto adicional del sector privado.

Nótese también que la implementación de *Jefes* no generó una inflación descontrolada ni la depreciación de la moneda. En realidad, después de la devaluación inicial causada por el abandono de la caja de conversión, la moneda de Argentina se ha apreciado fuertemente. Admitidamente, esta no es una evidencia fuerte de mis argumentos anteriores sobre el papel jugado por un EUI en la recuperación de la estabilidad macroeconómica. Cuando Argentina adoptó el EUI, se hallaba en condiciones muy críticas, con alta inflación, alto desempleo y una moneda colapsando. No hay duda que muchos otros factores también ayudaron a Argentina a reencausar su economía, incluyendo el abandono del dólar, la flotación de la moneda, el default de su deuda externa, la elección de un gobierno competente, y así sucesivamente.

Pero...

De acuerdo a una revisión del Banco Mundial (por ejemplo World Bank (2002)) el programa alcanzó exitosamente varias metas. Primero, el gasto del programa estuvo bien dirigido a la población objetivo. Segundo, el programa ha provisto proyectos de servicios y pequeña infraestructura en comunidades pobres, con la mayoría de proyectos exitosamente completados y operando. Tercero, el programa ha aumentado el ingreso de los hogares pobres, aunque esto no los haya llevado arriba de la línea de pobreza (lo que no es sorprendente por el bajo monto del ingreso mensual provisto por el programa). Mientras ha habido algunos problemas con la implementación y supervisión del programa, los casos que envuelven un mal manejo o corrupción parecen haber sido relativamente raros. (pp. 106 y 107).

Ciertamente la crisis en El Salvador no es como la de Argentina en las postrimerías del siglo veinte y principios del nuevo milenio. En ocasiones se sostiene que una de las ventajas de la economía salvadoreña es su estabilidad macroeconómica; pero esto solo es cierto en el caso de los precios; no lo es en el terreno fiscal ni en el del exterior. Además, el desempleo es rampante, como lo indica el que ante

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

un anuncio en el que un conocido comercio ofrece 60 empleos acuden más de mil solicitantes. En todo caso, la baja inflación no ayuda mucho ante la falta de ingresos que resulta de un desempleo elevado.

Este país no pasa por una crisis cambiaria como la que ocurrió en Argentina. La crisis cambiaria es de otra naturaleza, y sin ninguna duda es tan grave o peor que la del país suramericano, porque más allá de varias similitudes como la del régimen de tipo de cambio fijo y dolarización, la apreciación cambiaria lleva casi medio siglo y en Argentina no duró tanto. Algunos observadores, al no ver un colapso de la dolarización en El Salvador -de la clase que tuvo lugar en Argentina con su caja de conversión- sostienen que no hay un “problema cambiario”. Incluso, cuando el FMI llama la atención a la situación cambiaria del país en sus reportes periódicos, lo hace de forma ambigua y generalmente menos que tibia.

Y se hace desde una perspectiva que pasa por alto que una economía es un sistema. Pasan por alto que el colapso de un sistema se puede manifestar de varias maneras; que existen varias salidas no deseadas para las presiones acumuladas por décadas, a cual peor de todas. En Argentina el colapso se manifestó en varias dimensiones: desempleo del 20%, inflación del 45% en algunos momentos, devaluación de 200%, protestas sociales, etc.

Pero en El Salvador, la inflación rara vez ha pasado de un 5%, no hay devaluación, el desempleo no pasa del 7%, y las protestas sociales no son de la magnitud de las que tuvieron lugar en Argentina, salvando las proporciones. Pero la crisis ha tenido salidas diferentes de las de Argentina; son por lo menos cuatro: un estancamiento prolongado, una crisis fiscal de larga data, la migración secular, y la delincuencia.

Recalcando: el desempleo no es mayor porque los trabajadores han emigrado, la crisis fiscal ya lleva más de una década, y las protestas no son mayores porque -entre otras razones- la población o ha dejado el país, se ha volcado al subempleo, o se ha vuelto a la delincuencia. En cambio, la economía ha dejado de crecer por más de una década, y la salida principal de la crisis ha sido sorpresa!: la migración y la delincuencia. Claro, también en Argentina hubo migración y delincuencia, pero no de las proporciones que hacen de El Salvador -ya por años- uno de los países más peligrosos del planeta.

Puede hacerse la pregunta de cuál de los dos desenlaces es peor, si el argentino o el salvadoreño; más allá de la respuesta de cada quien, cabe mencionar un

detalle. En Argentina, después del caos de 2001/2, el orden con cierta dosis de inestabilidad ha reaparecido, especialmente al amparo del reordenamiento macroeconómico, particularmente en el terreno cambiario, y las alzas en los precios internacionales de algunos *commodities* argentinos.

En cambio, en El Salvador, después de muchos años, la crisis sencillamente no termina y tampoco su desenlace: más bien pareciera que la hemorragia socioeconómica aumenta con el tiempo. Como si esto fuera poco, no se notan señales importantes de que esto vaya a terminar siquiera en el mediano plazo. Más aún: una reversión de las tendencias, de negativas a positivas, es impensable. Y más aún: el agudizamiento es cada vez más visible. De hecho, como se ha mencionado, para algunos observadores el país se halla cerca de, o ya está en, la categoría de “estado fallido”; es bien conocido que en varios lugares del territorio las autoridades no pueden ejercer su autoridad. Esto no ha sucedido en Argentina.

Sin duda, el “problema cambiario” en el país es uno de los principales responsables de este estado de cosas. Y los estudios de la situación macro del país no han ayudado mucho, porque aunque reconocen un grado de apreciación cambiaria, no mencionan su secularidad ni la urgencia de corregirlo cuanto antes; más bien, con su pasividad dan a entender que la apreciación no es importante y que el nivel del TCR, después de todo, se encuentra muy cerca del consistente con los “fundamentales”. Es decir, básicamente, que con una inflación baja y un déficit externo que se viene cubriendo por años con las remesas, no hay ninguna necesidad de cambios en el TCR.

Pero esa es la perspectiva tradicional de la complejidad macro del país. La literatura más reciente señala inequívocamente que el TCR ejerce una variedad de efectos determinantes, no solo sobre el crecimiento, sino también, sobre la educación y el empleo (o el desempleo), y en general, sobre las condiciones sociales de un país, como se ha mostrado en este estudio.

Para terminar, note lo que dice Wray en relación con las críticas que a veces se han formulado contra un EUI en el sentido de que estimula la inestabilidad macro:

Antes de concluir, consideremos las condiciones macroeconómicas de Argentina, como la estabilidad cambiaria, la inflación y la demanda. Nuestro argumento ha sido que la aplicación de un EUI no provocará inestabilidad cambiaria ni de precios. Después del colapso de la caja de conversión en enero de 2002, el peso se devaluó rápidamente, bajando a 3.76 pesos por

dólar. Desde entonces, el tipo de cambio ha mejorado y se ha estabilizado en 3 pesos por dólar. La tasa de inflación igualmente se ha estabilizado en tasas anuales de cambio de un solo dígito. Mientras tanto, la demanda ha aumentado sostenidamente y la producción se ha expandido robustamente. El Ministerio de Trabajo de Argentina estima que el efecto de *Jefes* en el crecimiento es positivo, con un efecto multiplicador de 2.57, de modo que en el momento de más empleo del programa este impulsó un crecimiento de casi 2.5% en el PIB. Entonces, la implementación de una versión limitada de un EUI ciertamente no ha llevado a la inestabilidad; si algo, este ha contribuido al regreso de la estabilidad macroeconómica después de una crisis financiera, económica y social. (p. 109).

Una ventaja principal de la aplicación de un EUI en el país podría ser el de un alivio sustancial en el desempleo y la delincuencia en una primera etapa. Después, provisto que se corrige el problema cambiario, y que se aplica una política industrial en los términos planteados por Astorga *et al* (2014), es posible que el impacto del EUI en el crecimiento inclusivo sea importante, hasta un punto en el que el mismo programa ya no sea necesario.

VII. Conclusiones

En este estudio se han señalado las ventajas de la ejecución de un programa EUI para El Salvador. Aunque el país pasa por una crisis de empleo, se reconoce que el problema es mundial. En el caso salvadoreño, sin embargo, las consecuencias del desempleo se han manifestado de formas especialmente dramáticas, a través de la migración -incluso de niños solos- y la delincuencia. La falta de un crecimiento económico sostenido y elevado ha contribuido a este panorama, aunque no es la única causa.

Se han enfatizado los orígenes teóricos y aplicabilidad de los programas EUI señalando que aunque su origen puede identificarse con algunas escuelas de pensamiento económico y social, en la actualidad se trata de valores y principios que han adquirido un carácter universal, en la medida en que los problemas de pobreza y desigualdad, amplia y decididamente conectados con la falta de empleo, son cada vez menos tolerables en el mundo.

En particular, se ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar las nociones del crecimiento inclusivo para salir del estancamiento económico del país, especialmente en vista de que las políticas macro convencionales vigentes por décadas en el país, han propiciado un cambio estructural negativo y un sector informal que explica un 60 % del empleo.

Se ha mostrado que los mejores resultados en la ejecución de un programa EUI se obtienen cuando este se inserta en una estrategia de crecimiento económico y desarrollo de carácter más amplio, dada en este caso por la estrategia del crecimiento inclusivo. En este sentido, se ha enfatizado la importancia que para la creación de empleo reviste el acompañamiento del EUI con las políticas industrial, tecnológica y macroeconómica; esta última referida en particular con la política cambiaria.

Se mostró que el cambio estructural registrado en las últimas dos décadas en el país no ha sido de un carácter virtuoso, sino más bien de uno espurio, por dos razones principales: una política industrial y de tecnología, la PIT, prácticamente ausente en dicho período, y una política cambiaria por la que el TCR ha experimentado una apreciación que ya lleva unas cuatro décadas, restando competitividad a la producción de exportación que resulta vital para la promoción de aquellos sectores intensivos en tecnología, atenuando de esta manera la demanda por trabajadores calificados, que habrían de constituirse en la punta de lanza para un aumento sostenido de los salarios reales en el tiempo para abatir la pobreza en el país.

La buena noticia ha sido que las autoridades actuales han abrazado los esquemas propios del crecimiento inclusivo para el desarrollo del país, en particular, lo referente a la política industrial y de tecnología, así como la prominencia que ha recibido en los programas gubernamentales la creación de empleo, de la cual el programa de JCT es una muestra clara de la importancia que se le otorga al problema del empleo.

Es solo lamentable, por otro lado, que no se encuentre un esfuerzo similar para la vigencia de un régimen cambiario que dote de la competitividad necesaria al sector exportador para que cumpla con el papel que le corresponde en la promoción del empleo decente de forma sostenida, como ha sucedido, por ejemplo, en los países del este asiático.

Finalmente, se ha propuesto la aplicación de un programa EUI no solo para aliviar en gran parte el problema del desempleo que azota al país por mucho tiempo ya, sino también para aliviar a un grado importante los problemas de la migración, la delincuencia, y la pobreza en general, mostrando previamente el papel crucial que cabe al empleo en este proceso.

En relación con este programa se ha enfatizado también su probable papel determinante para la recuperación económica y el crecimiento.

Apéndice: Sobre el coeficiente de Okun

Este coeficiente se deriva de la conocida ley de Okun, denominada así en honor de Arthur Okun, quien la formuló en 1962 a raíz de su preocupación por el costo que para una economía reviste el desempleo; básicamente, en términos del producto que deja de obtenerse por no emplear los recursos -en este caso trabajo- en su totalidad.

Los manuales de economía intermedia suelen dedicar algunas páginas a su consideración, por lo que no es necesario dar más detalles. Aquí se trata de estimar el valor del coeficiente de Okun para utilizarlo a su vez en la estimación del aumento que en el PIB se ha de operar como resultado de la puesta en marcha de un EUI.

En Okun (1962), el autor formula tres modelos para estimar una relación por la que se vincula la tasa de desempleo con el crecimiento del producto. Estos se pueden escribir como sigue:

$$\text{Primeras diferencias:} \quad \Delta U_t = \beta_1 + \beta_2 \dot{Y}_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$\text{Prueba de brechas:} \quad U_t = \beta_1 + \beta_2 Y_t^* + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$\text{Ajuste de tendencia y elasticidad:} \quad \ln E_t = \beta_1 + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 t + \varepsilon_t \quad (3)$$

Con:

U_t = tasa de desempleo,

$\dot{Y}_t$ = tasa de crecimiento del PIB real,

$Y_t^* = (Y_t^P - Y_t)/Y_t^P$, brecha de producción,

Y_t^P = PIB real potencial,

Y_t = PIB real observado,

$E_t = (100 - U_t)$, tasa de empleo,

t = tiempo, medido en años, y

ε_t = perturbación aleatoria.

En todos los casos el coeficiente de Okun es β_2 , pero mientras en (1) y (2) debe ser negativo, en (3) debe ser positivo.

Al inquirir por estimaciones del coeficiente de Okun en El Salvador, los resultados son escasos. Más allá de la estimación del FMI que se ha utilizado en la estimación del costo del EUI, el cual no entra en detalles sobre dicha estimación, excepto que se utiliza el filtro de Kalman en la estimación del producto potencial, sólo se encuentra el trabajo de Guerrero (2007).

Pero dicho trabajo permite alcanzar algunas percepciones adicionales sobre el coeficiente de Okun en el país. Guerrero estima las siguientes especificaciones para los países centroamericanos:

$$u_t = \alpha_0 + \alpha_1 dy_t + e_t \quad (4)$$

$$u_t = \beta_0 + \beta_1 (dy_t - dyt_t) + e_t \quad (5)$$

Aquí, u_t , dy_t , dyt_t , y e_t se refieren a la tasa de desempleo, tasas porcentuales de crecimiento del PIB real y tendencial -obtenido por el filtro de Hodrik Prescott- y las perturbaciones aleatorias. A su vez, α_t y β_t son los parámetros que representan el coeficiente de Okun en (4) y (5), respectivamente.

El siguiente cuadro es un resumen de los resultados de Guerrero.

Cuadro n.º A.1

Centroamérica: ganancia económica por disminución del desempleo

(Porcentajes)				
País	$\widehat{\alpha}_t$	$\frac{1}{\widehat{\alpha}_t}$	$\widehat{\beta}_t$	$\frac{1}{\widehat{\beta}_t}$
Costa Rica	-0.25	4.00	-0.21	4.88
Guatemala	-0.71	1.40	-0.73	1.37
Nicaragua	-0.38	2.60	-0.25	3.95
Panamá	-0.17	5.85	-0.25	3.94
Honduras	0.05	-20.80	0.09	-11.10
El Salvador	-0.02	50.00	-0.11	9.43

Fuente: Guerrero (2007), págs. 28 y 29.

Aquí hay que tener presente que todas las estimaciones fueron significativas, excepto las de Honduras y El Salvador. Todas exhiben el signo correcto, excepto Honduras, significando que la caída del desempleo implicaría una caída del PIB. Y en el caso de El Salvador, el coeficiente de Okun es tan pequeño que una reducción de un punto porcentual en la tasa de desempleo significa un aumento del 50 % del PIB en el caso de la estimación de α , y un aumento de más de 9 % del PIB en el caso de la estimación de β .

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

En realidad, los resultados para Honduras y El Salvador son inesperados, por lo que Guerrero ni los comenta. Una razón importante puede ser la de que las muestras disponibles para ese estudio eran muy pequeñas: 13 y 14 observaciones anuales, respectivamente. En El Salvador las observaciones van desde 1991 a 2004, seguramente porque los datos de desempleo solo están disponibles desde 1991.

Cuando a los datos de Guerrero (2007) se añaden los más recientes -provenientes de CEPAL- la muestra llega hasta 2013 y queda de tamaño 23, que todavía es una muestra muy pequeña. Es así como a continuación se muestran otras estimaciones que se llevan a cabo para este estudio, teniendo en cuenta que aunque se estimaron varios modelos, solo en el (3) se obtuvieron resultados que confirmaron las estimaciones de Guerrero (2007) con un mínimo de requisitos estadísticos.

Después de comprobar que se trata de variables estacionarias, con las pruebas ADF y Philips-Perron, las estimaciones se llevaron a cabo directamente por MCO para las especificaciones

$$\ln E_t = \beta_1 + \beta_2 \ln Y_t + \varepsilon_t \quad (6)$$

$$\ln E_t = \beta_1 + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 d09 + \varepsilon_t \quad (7)$$

Donde d09 es una variable ficticia que permite tomar en cuenta la fuerte caída del PIB en 2009. El programa entrega LEM para $\ln E_t$, y LY para $\ln Y_t$.

Cuadro n.º A.2

Estimación del modelo $\ln E_t = \beta_1 + \beta_2 \ln Y_t + \varepsilon_t$

Dependent Variable: LEM

Method: Least Squares

Date: 08/23/16 Time: 15:51

Sample: 1991 2013

Included observations: 23

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.294577	0.097751	43.93368	0.0000
LY	0.026586	0.010936	2.430969	0.0241
R-squared	0.219610	Mean dependent var		4.532155
Adjusted R-squared	0.182448	S.D. dependent var		0.010877
S.E. of regression	0.009834	Akaike info criterion		-6.322909

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Sum squared resid	0.002031	Schwarz criterion	-6.224170
Log likelihood	74.71345	Hannan-Quinn criter.	-6.298076
F-statistic	5.909609	Durbin-Watson stat	1.576710
Prob(F-statistic)	0.024102		

Cuadro n.º A.3

Estimación del modelo $\ln E_t = \beta_1 + \beta_2 \ln Y_t + \beta_3 d09 + \varepsilon_t$

Dependent Variable: LEM

Method: Least Squares

Date: 08/23/16 Time: 15:53

Sample: 1991 2013

Included observations: 23

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.280952	0.100467	42.61052	0.0000
LY	0.028148	0.011249	2.502168	0.0211
D09	-0.007725	0.010343	-0.746879	0.4638
R-squared	0.240785	Mean dependent var		4.532155
Adjusted R-squared	0.164864	S.D. dependent var		0.010877
S.E. of regression	0.009940	Akaike info criterion		-6.263462
Sum squared resid	0.001976	Schwarz criterion		-6.115354
Log likelihood	75.02981	Hannan-Quinn criter.		-6.226213
F-statistic	3.171503	Durbin-Watson stat		1.560019
Prob(F-statistic)	0.063628			

En ambos casos se comprobó la cointegración a partir del método de Engle y Granger, es decir, comprobando que los residuos en niveles son estacionarios, calculando primero el estadístico ADF y comparándolo después con el estadístico de prueba de Davidson y Mckinnon (1993). En ambos casos la estacionariedad se comprobó con el 1% de confianza. Y, aunque las pruebas de normalidad y heterocedasticidad no se cumplieron, la de falta de autocorrelación en los residuos fueron satisfactorias, un requisito especial mencionado por Okun en su trabajo seminal.

El lector puede preguntarse por qué podría ser tan elevado el coeficiente de

El Salvador:

Empleo y Crecimiento

Okun en el país. La respuesta podría ser la de que esta economía se ha mantenido reprimida por mucho tiempo con tasas de crecimiento muy bajas, de manera que una reducción inducida del desempleo puede ser muy rentable en términos de un aumento del PIB. Esto es parecido a la explicación que varios observadores ofrecieron para las relativamente elevadas tasas de crecimiento del PIB en el país en los años próximos a la terminación del conflicto de los ochenta.

No obstante, lo relativamente precario de estos resultados, es posible extraer algunas conclusiones importantes para la justificación de un EUI en El Salvador. En primer lugar, se nota que las estimaciones del coeficiente de Okun, con la excepción de la del FMI, que es de -0.25 ,²⁹ entregan valores muy pequeños: -0.02 y -0.11 según las especificaciones de Guerrero, y 0.027 y 0.028 según las de este estudio.

En segundo lugar, sean cuales sean las razones, parece probable que, siendo tan pequeño el coeficiente de Okun, el impacto de una reducción del desempleo en el país es muy elevado en términos del aumento correspondiente del PIB.

En tercer lugar, más allá de que el impacto en el PIB de una reducción del desempleo parece ser exagerado con estas estimaciones, el utilizar la estimación del FMI para los cálculos puede verse como una posición conservadora, en el sentido de que el impacto puede ser mucho mayor que sólo 4% del PIB por un 1 % de reducción del desempleo, aunque no tanto como de un 50% de aumento.

Por último, el lector puede preocuparse por el impacto inflacionario que un gasto de algo más de mil millones de dólares -poco menos del 5% del PIB de 2013-, según la propuesta más cara del EUI, puede producir en la economía. En IMF (2015) se entregan resultados no solo sobre la Ley de Okun, por la que se obtiene una relación entre las tasas de desempleo y de crecimiento del PIB, sino también entre la tasa de crecimiento del PIB y el crecimiento asociado en la tasa de inflación en conformidad con la conocida relación dada por la Curva de Phillips.

En este caso el informe reporta³⁰ que “Una brecha positiva del producto del uno por ciento se asocia con un aumento en la inflación de 0.1 de un punto porcentual”; esto quiere decir que si el PIB aumenta en 25%, conforme a la propuesta más

²⁹ Esto a partir de una muestra de datos de empleo y PIB desde 1999 a 2019, es decir, incluyendo proyecciones de estos datos hasta 2019 (pg. 9 de IMF (2015)).

³⁰ En su pg. 4.

optimista del EUI, el aumento en la inflación sería de aproximadamente 0.1 multiplicado por 25%, o sea 2.5% más de inflación. Este es en realidad un aumento en la inflación muy bajo al compararlo con el formidable aumento en el PIB real de 25%.

Y, otra vez, el lector puede preguntarse por qué el impacto inflacionario es tan reducido. Y otra vez, la respuesta es básicamente la misma: la política macroeconómica del país en las últimas décadas ha sido una que ha privilegiado indebidamente la estabilidad de precios de manera exagerada sobre los objetivos de empleo y crecimiento económico, de tal forma que cuando esta política deja de aplicarse, aumentos importantes en el empleo y el crecimiento no tienen que traducirse en inflaciones disparadas; al menos en el corto y mediano plazos.

Referencias

Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, abril; pp. 35-50.

Agu, Ugochukwu and Chijioke J. Evoh (2011), “Macroeconomic policy for full and productive and decent employment for all: The case of Nigeria”. *Employment Working Paper* No. 107. International Labor Office.

Arestis, Philip and John McCombie, eds. (2008), *Missing Links in the Unemployment Relationship*. Palgrave Macmillan.

Ashe, Frank (2010), “A Kindergarten guide to modern monetary theory”. Institute of Actuaries of Australia.

Astorga, Rodrigo, Mario Cimoli and Gabriel Porcile (2014), “The role of industrial and exchange rate policies in promoting structural change, productivity and employment”. Contenido como Capítulo 3 de Salazar-Xirinach *et al*, eds. (2014).

Ayres, Sarah (2013), “The High Cost of Youth Unemployment” Center for American Progress.

Bacchetta, Marc and Marion Jansen, eds. (2011), *Making Globalization Socially Sustainable*. World Trade Organization and International Labor Office.

Banco Mundial (2012), *Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Panorama General: Empleo*. Banco Mundial.

Bell, Stephanie and L. Randall Wray (2004), “The War on Poverty After 40 Years. A Minskyan Assessment”. *Public Policy Brief* No. 78. The Levy Economics Institute of Bard College. También se encuentra como *Working Paper* No. 404, de The Levy Economics Institute of Bard College.

Beteta, Hugo y Juan Carlos Moreno-Brid (2012), “El desarrollo en las ideas de la CEPAL”. *Economía*, vol. No. 27, sep/dic, pp. 76-90. UNAM.

Blanchard, Olivier, Giovanni Dell’Ariccia and Paolo Mauro (2013), “Rethinking Macro Policy II: Getting Granular”. *IMF Staff Discussion Note*. IMF.

Blanchard, Olivier, Giovanni Dell’Ariccia and Paolo Mauro (2010), “Rethinking Macroeconomic Policy”. *IMF Staff Position Note*. IMF.

Cabrera M., Oscar O. y Pablo Amaya (2012), “Crecimiento Inclusivo y Transformación Estructural en El Salvador: Una primera aproximación”. *Boletín Económico 2012*, No. 213, Noviembre-Diciembre, Año XXV. Banco Central de Reserva de El Salvador.

CEPAL (1998), *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*. Vols. 1 y 2. CEPAL y Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL; Brasilia; 30 de mayo a 1 de junio. CEPAL.

CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL; San Salvador; 27 a 31 de agosto. CEPAL.

Cibils, Alan y Rubén Lo Vuolo (2004), “El Estado como empleador de última instancia”. *Documentos de Trabajo/40*. CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS. CIEPP. Buenos Aires.

Cimoli, Mario, ed. (2005), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. CEPAL y BID.

Colander, David C. (1984), “Selected Economic Writings of Abba P. Lerner”. *The Economic Journal*. Vol. 94, No. 375, September.

Chen, Ruo and Mai Dao (2011), “The Real Exchange Rate and Employment in China”. *IMF Working Paper* WP/11/148. International Monetary Fund.

Commission on Growth and Development, (2008), *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. The World Bank.

Davidson, Russell and James G. MacKinnon (1993), *Estimation and Inference in Econometrics*. Oxford University Press.

De la Torre, Augusto, Julián Messina y Samuel Pienknagura (2012), “El papel del mercado laboral en la transformación de América Latina”. *LAC Informe Semestral* (Octubre), Banco Mundial. Washington, D. C.

Deraniyagala, Sonali and Ben Kaluwa (2011), “Macroeconomic policy for employment creation: The case of Malawi”. *Employment Working Paper* No. 93. International Labor Office.

Devereux, Stephen and Colette Solomon (2006), “Employment creation programmes: The international experience”. *Issues in Employment and Poverty Discussion Paper* 24. ILO.

Douglas, Stratford and Howard J. Wall (2000), “The Revealed Cost of Unemployment”. Federal Reserve Bank of St. Louis.

Felipe, Jesús (2012), *Inclusive Growth, Full Employment, and Structural Change*. Asian Development Bank and Anthem Press. Second edition.

Forstater, Mathew (1999), “Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today?”. *Working Paper* No. 272. Levy Economics Institute of Bard College.

Frenkel, Roberto (2004), “Real Exchange Rate and Employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad, CEDES and Universidad de Buenos Aires. Paper prepared for the G24.

Frenkel, Roberto (2008), “The competitive real exchange-rate regime, inflation and monetary policy”. *CEPAL Review* 96, pp. 191-201. December.

Frenkel, Roberto and Lance Taylor (2006), “Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment”. *DESA Working Paper* No. 19.

Frenkel, Roberto and Jaime Ros (2006), “Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America”. *World Development* Vol. 34, No. 4, pp. 631-646.

Frenkel, Roberto and Jaime Ros (2004), “Unemployment, Macroeconomic Policy and Labor Market Flexibility: Argentina and Mexico in the 1990s”. *Working Paper* No. 309. The Kellogg Institute. University of Notre Dame.

Gaiha, Raghav and Katsushi Imai (2006), “India: The Maharashtra Employment Guarantee Scheme”. *Policy Brief* 6. Inter-Regional Inequality Facility, Overseas Development Institute.

Gerard, Maarten, Daphné Valsamis and Win Van der Beken (2012), “Why invest in employment? A study on the cost of unemployment”. *Idea consult*. Final report. On behalf of: European Federation for Services to Individuals (EFSI). Brussels.

Gobierno de El Salvador (2015), *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019: El Salvador Productivo, Educado y Seguro*. Gobierno de El Salvador. San Salvador.

Gobierno de El Salvador (2015a), “Documento Conceptual del Programa Nacional de Empleo y Empleabilidad para Jóvenes: Jóvenes con Todo”. Gobierno de El Salvador. San Salvador.

Gobierno de El Salvador (2016), “Programa de Empleo y Empleabilidad Juvenil”.

Gonzalez O., Mauricio (2010), *Ecuador, El Salvador y Panamá: Dolarización y Crecimiento*. Universidad Dr. José Matías Delgado. San Salvador.

González O., Mauricio (2012), *El Salvador: Inversión en Educación y Crecimiento Económico*. Universidad Dr. José Matías Delgado. San Salvador.

González, O., Mauricio (2014), *El Salvador: Determinantes del Crecimiento en el Período 1950-2013*. Universidad Dr. José Matías Delgado. San Salvador.

González O., Mauricio (2015), “El Salvador: Gasto público en educación y crecimiento económico”. *AKADEMOS*. Año 9, Vol. 1, No. 24, enero-junio; pgs. 9-60. Universidad Dr. José Matías Delgado. San Salvador.

González O., Mauricio (2016), *El Salvador: Enfermedad Holandesa, Educación y Crecimiento*. Universidad Francisco Gavidia. San Salvador.

Guerrero de Lizardi, Carlos (2007) “Evolución reciente y perspectivas del empleo en el Istmo Centroamericano”. *Serie Estudios y Perspectivas* 78. CEPAL.

Guzman, Martin, Jose Antonio Ocampo, and Joseph E. Stiglitz (2016), “Real Exchange Rate Policies for Economic Development”. *Initiative for Policy Dialogue Working Paper Series* # 300. Initiative for Policy Dialogue.

Harvey, Philip L. (2011), “Back to Work: A Public Jobs Proposal for Economic Recovery”. Dēmos (March).

Harvey, Philip L. (2007), “Is there A Progressive Alternative to Conservative Welfare Reform?”. Rutgers School of Law – Camden. From the Selected Works of Philip L. Harvey.

Harvey, Philip L. (2003), “The Right to Work and Basic Income Guarantees: A Comparative Assessment”. The U.S. Basic Income Guarantee Network. *USBIG Discussion Paper* No. 57, February.

Herrendorf, Berthold; Richard Rogerson and Ákos Valentinyi (2013), “Growth and Structural Transformation”. Prepared for the *Handbook of Economic Growth*, Vol. 2, ed. Philippe Aghion and Steven Durlauf. Elsevier.

Hausmann, Ricardo; Dani Rodrik, and Andres Velasco (2005 y 2004), “Growth Diagnostics”. Mimeo.

Hurford, Peter and Fadhel Kaboub (2012), “The Employer of Last Resort: A Policy to Ensure Full Employment and Greater Price Stability”. Department of Economics. Denison University Summer School Project.

Ianchovichina, Elena and Susanna Lundstrom (2009), “Inclusive Growth Analytics: Framework and Application”. *Policy Research Working Paper* 4851. The World Bank. Washington.

Ianchovichina, Elena and Susanna Lundstrom (2009a), “What is Inclusive Growth?”. The World Bank. Washington.

ILO-IMF (2010), “The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion”. Joint ILO-IMF conference in cooperation with the office of the Prime Minister of Norway. *Discussion Paper. ILO-IMF*.

IMF (2016), “El Salvador. Consulta del artículo IV de 2016 -comunicado de prensa; informe del personal técnico; y pronunciamiento del Director Ejecutivo”. FMI. Informe del país No. 16/208.

IMF (2015), “El Salvador: Selected Issues”. *IMF Country Report* No. 15/11. International Monetary Fund.

IMF (2015a), “El Salvador. Informe del personal técnico sobre la consulta del artículo IV correspondiente a 2014”. FMI, Informe del país No. 15/13.

IMF (2014), “Back to Work: How Fiscal Policy Can Help”. FISCAL MONITOR, October 2014. *World Economic and Financial Surveys*.

IMF (2013), “Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund”. International Monetary Fund.

IMF (2013a), “Guidance Note on Jobs and Growth Issues in Surveillance and Program Work”. International Monetary Fund.

IMF (2013b), “Guidance Note on Jobs and Growth Issues in Surveillance and Program Work –Supplement on Country Case Studies”. International Monetary Fund.

IMF (2012), “Fiscal Policy and Employment in Advanced and Emerging Economies”. International Monetary Fund.

Jörimann, Albert (2015), “Financing Basic Income in Switzerland - state of the debate before the 2016 popular vote on the Basic Income Initiative”. The U.S. Basic Income Guarantee Network. USBIG *Discussion Papers* No. 267.

Kaboub, Fadhel (2007), “Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences”. *Working Paper* No. 498. The Levy Economics Institute of Bard College.

Kaboub, Fadhel (2007a), “ELR-led Economic Development: A Plan for Tunisia”. *Working Paper* No. 499. The Levy Economics Institute of Bard College.

Kaboub, Fadhel, Mathew Forstater and Michael Kelsey (2015), “The Cost of Unemployment and the Job Guarantee Alternative in Saudi Arabia”. *Policy Report* No. 101, July 2015. Binzagr Institute for Sustainable Prosperity.

Kelvin, Peter and Joanna E. Jarret (1985), *Unemployment: Its Social Psychological Effects*. New York, NY: Cambridge University Press.

Keynes, John M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Harcourt Brace. New York.

Knabe, Andreas and Steffen Rätzl (2007), “Quantifying the psychological costs of unemployment: the role of permanent income”. *SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research* 32. The German Socio-Economic Panel Study of the German Institute for Economic Research.

Kostzer, Daniel (2008), “Argentina: A Case Study on the *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, or the Employment Road to Economic Recovery”. *Working Paper* No. 534. The Levy Economics Institute of Bard College.

Lal, Radhika, Steve Miller, Maikel Lieuw-Kie-Song, and Daniel Kostzer (2010), “Public Works and Employment Programmes: Towards a Long-Term Development Approach”. *Working Paper* No. 66. International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) and Poverty Group, UNDP.

Lerner, Abba P. (1951), *The Economics of Employment*. McGraw Hill. New York.

Lerner, Abba P. (1943), “Functional Finance and the Federal Debt”. Contenido en Colander (1984).

Lieuw-Kie-Song, Maikel, Kate Philip, Mito Tsukamoto, and Marc Van Imschoot (2012), “Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en Programas de Empleo Público (IPEP)”. *Documento de Trabajo* Núm. 69 Spa. Organización Internacional del Trabajo.

Lipsey, Richard G. and Kelvin Lancaster (1956), “The General Theory of Second Best”. *The Review of Economic Studies*, Vol. 24, No. 1 (1956 - 1957), pp. 11-32.

Lundstrom, Susanna and Per Ronnás (2006), “Integrated Economic Analysis for Pro-Poor Growth”. *SIDA Methods Document*.

Kilikaslan, Nilay (2007), “The Effect of Real Exchange Rate on Unemployment in Turkey”. The Department of Economics, Bilkent University. Ankara.

Mastromatteo, Giuseppe and Lorenzo Esposito (2015), “Banking on ELR. How the ideas of Minsky can tackle unemployment”. Banca d'Italia. Sede di Milano.

Mastromatteo, Giuseppe and Lorenzo Esposito (2015a), “Employer of Last Resort Program for Italy: It's cheaper than you think”. *Policy Note* No. 105. Binzagr Institute for Sustainable Prosperity.

McMillan, Margaret and Dani Rodrik (2011), “Globalization, structural change and productivity growth”. Contenido en Bacchetta y Jansen eds. (2011), pgs. 49-84.

Minsky, Hyman P. (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, Yale University Press.

Muqtada, Muhamed (2010), “The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment”. *Employment Working Paper* No. 53. Employment Sector. International Labour Office.

Neffa, Julio C. y Pablo Pérez, coordinadores (2004), *Macroeconomía, Mercado de Trabajo y Grupos Vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas*. Asociación Trabajo y Sociedad. CEIL-PIETTE CONICET.

Ocampo, José A. (2011), “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”. *Revista CEPAL* 104. Agosto.

Ocampo, José A. (2005), “The quest for dynamic efficiency: Structural dynamics and economic growth in developing countries”, in Ocampo ed. (2005).

Ocampo, José A. ed. (2005): *Beyond reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Stanford University Press. Palo Alto, CA.

OECD (2014), “All on Board: Making Inclusive Growth Happen”. OECD.

OECD (2013), “Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth”. *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing.

OECD (2011), “How’s Life?: Measuring Well-being”. OECD Better Life Initiative. OECD Publishing.

OIT-FMI (2010), “Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social”. Documento para debate presentado en la Conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre.

Okun, Arthur M. (1962), “Potential GNP: Its Measurement and Significance”. *Proceedings of the Business and Economic Statistics Section of the American Statistical Association*.

Pagés, Carmen, Gaëlle Pierre and Stefano Scarpetta (2009), *Job Creation in Latin America and the Caribbean. Recent trends and policy challenges*. World Bank.

Pérez T., Carlos A. (2014), “Ley de desarrollo y protección social de El Salvador: su impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas”. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.

Pérez, Pablo; Mariano Félix y Fernando Toledo (2004), “¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia”. Contenido en Neffa y Pérez, coordinadores (2004).

Rapetti, Martin (2011), “Macroeconomic Policy Coordination in a Competitive Real Exchange Rate Strategy for Development”. *Economics Department Working Paper Series* (117), 2011-09. University of Massachusetts-Amherst.

Roche, Cullen O. (2011), “Understanding the Modern Monetary System”.

Ros, Jaime (2005), “El desempleo en América Latina desde 1990”. *Estudios y perspectivas* 29. CEPAL.

Seccareccia, Mario (2004), “What Type of Full Employment? A Critical Evaluation of Government as the Employer of Last Resort Policy Proposal”. *Investigación Económica*, vol. LXIII, No. 247, enero-marzo, pp. 15-43.

Salazar-Xirinachs, José M. (2015), “Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) para el Crecimiento Inclusivo y más y mejores Empleos”. 21^a Conferencia Bradford sobre el Desarrollo. Universidad de Bradford.

Salazar-Xirinachs, José M.; Irmgard Nübler and Richard Kozul-Wright (eds.) (2014), *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development*. International Labour Office.

Sparreboom, Theo and Anita Staneva (2015), “Structural change, employment and education in Mozambique”. *Employment Working Paper* No. 174. Employment Sector. International Labour Office.

Tcherneva, Pavlina R. (2012), “Beyond Full Employment: The Employer of Last Resort as an Institution for Change”. *Working Paper* No. 732. The Levy Economics Institute of Bard College.

Tcherneva, Pavlina R. (2003), “Job or Income Guarantee?”. *Working Paper* No. 29. University of Missouri – Kansas City.

Tcherneva, Pavlina and L. Randall Wray (2005), “Common Goals—Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises”. *Discussion Papers* # 112. The U.S. Basic Income Guarantee Network.

UNDP (2010), “Employment Guarantee Policies”. *Policy Brief*, Issue 02. UNDP.

Xiangquan, Zeng, Cui Yuxue, Qing Shison and Yang Yumei (2011), “Real Exchange Rate, Foreign Trade and Employment: Evidence from China”. *IZA Discussion Paper* No. 5931. Institute for the Study of Labor (IZA, Bonn). August.

Watts, Martin J. and William F. Mitchell (2000), “The Costs of Unemployment in Australia”. Centre for Full Employment and Equity (CofFEE).

World Bank (2002), “Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$ 600 Million to the Argentine Republic for the Jefes de Hogar (Heads of Households) Program Project”. *World Bank Report* No. 23710-AR, October 22.

Wray, L. Randall (2015), *Modern Money Theory. A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems*. Second Edition. Palgrave Macmillan UK.

Wray, L. Randall (2008), “Macroeconomic Stability, Affordability and Manageability of Employer of Last Resort Programmes”. Contenido como capítulo 6 de Arestis and McCombie eds. (2008).

Wray, L. Randall (2007), “The Employer of Last Resort Programme: Could it Work for Developing Countries?”. *Economic and Labor Market Papers*. International Labor Office.

Wray, L. Randall (2007a), “Minsky’s Approach to Employment Policy and Poverty: Employment of Last Resort and the War on Poverty”. *Working Paper* No. 515. The Levy Economics Institute of Bard College.

Wray, L. Randall (2000), “Keynes y el pleno empleo: una lectura contemporánea”. *Comercio Exterior*. Diciembre de 2000; pp. 1045-1052.

Wray, L. Randall (1998), “Modern Money”. *Working Paper* No. 252. The Levy Economics Institute of Bard College.

Wray, L. Randall (?), “Understanding Modern Money: How a sovereign money works”. Mimeo.

El Salvador: Empleo y Crecimiento

El desempleo en el mundo se ha agudizado de manera impresionante a raíz de la crisis financiera de 2008/9. El Salvador, pasa también por una crisis de empleo, una de cuyas más claras manifestaciones en la actualidad es la delincuencia sin freno que azota al país, lo que a su vez provoca subempleo y una fuerte migración, no solo de adultos sino también de niños, que buscan un futuro diferente del que avizoran hoy.

Por esto, no sorprende que la política económica se enfoque cada vez más en la creación de empleo. En el terreno práctico, una de las manifestaciones más claras del énfasis en el empleo consiste en la proliferación de una amplia variedad de programas para la creación de empleo, muchos de estos impulsados exclusivamente por los Gobiernos, y en otros casos con la participación del sector privado. Uno de los que más atención recibe es el denominado “empleador de última instancia”. En este estudio se presenta una propuesta de esta clase para el país.

Mauricio González Orellana (El Salvador, 1946)

Licenciado en Ciencias Económicas. Ha laborado en el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva, en el Departamento de Estudios Económicos y Sociales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, entre otras instancias. Desempeñado como consultor de los Ministerios de Economía y Hacienda, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha ejercido la docencia universitaria en pregrado y posgrado en las áreas de Microeconomía, Macroeconomía, Econometría, Economía Internacional y Finanzas. Sus publicaciones versan sobre los temas de política cambiaria, fiscal y tributaria, en economía internacional, y economía de la educación. Es investigador asociado del ICTI, en el área de ciencias económicas.