



**En Seminario "Políticas de Empleo"  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

Santiago, 29 de junio de 2001

En primer lugar, quisiera manifestar mi alegría por estar en esta reunión, que es en parte un trasunto de lo que hemos hecho durante parte importante de nuestra vida, y ver las caras de tantos amigos con quienes hemos compartido tantos momentos. Estamos reunidos en un seminario sobre empleo, pero esta ocasión es también un reconocimiento a Víctor Tokman, por su trayectoria y, tal vez lo más importante, porque ha sabido generar espacios de discusión muy significativos.

Quisiera, entonces, más que hacer una contribución técnica —que, además está decirlo, no estoy en condiciones de ofrecer—, desarrollar una breve reflexión sobre algo de historia; luego proponer una explicación, que podría denominarse "explicación de un Presidente en apuros"; y tercero, referirme a lo último que mencionó Víctor, el tema de "pensar de nuevo".

## UN POCO DE HISTORIA

La mirada histórica que quisiera desarrollar es, simplemente, que a finales de los años setenta veníamos de vuelta de muchas cosas en nuestras concepciones políticas, sociales y económicas; y que en los ochenta comenzó a imponerse un paradigma, una visión o convicción según la cual el mero crecimiento económico era capaz de dar cuenta del resto de los problemas sociales. Esta concepción, sin embargo, pronto comenzó a ser cuestionada desde los núcleos preocupados del tema del empleo, especialmente en el Programa Mundial de Empleo, de la OIT, conscientes de que el crecimiento es muy importante, pero no basta.

Luego, tras el primer shock petrolero de los años ochenta y las crisis que esa situación desató en buena parte de nuestros países, muchos iniciaron políticas de ajuste que, a su vez, arrastraron graves problemas de desempleo. Fue ésta una de las épocas de mayor actividad del Prealc (Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe): prácticamente no hubo país latinoamericano que no recibiera una de sus misiones, en apoyo a la búsqueda de formas de resolver el problema del desempleo en medio de la política de ajuste. Ironías de la vida es que quince años después, un experto que explicaba cómo resolvía el problema de empleo, esté lidiando —como Presidente— con el desempleo en su país. Pero eso forma parte de la segunda parte de la ecuación, que es la explicación.

Creo que lo que sí generamos en ese momento fue una cierta capacidad de cuestionar; y no sólo de cuestionar que el crecimiento por sí solo fuera capaz de dar cuenta de un amplio espectro de problemas sociales: también fuimos capaces de articular una cierta explicación. Toda la concepción que desarrolla Prealc respecto del sector informal de la economía, es un intento de explicar cómo la sociedad se ajusta a la realidad del desempleo creando empleo informal; cómo el crecimiento no crea empleo formal, y cómo opera una sociedad dentro de ese contexto.

Hubo en esto una cierta capacidad de generar una visión que incidió fuertemente en las concepciones de fines de los ochenta, y que fue determinante luego en la generación y formalización del denominado 'consenso de Washington'; ese que nos indicaba que debíamos diseñar políticas macro serias y responsables y políticas monetarias autónomas, abrir la economía, bajar los aranceles... todas las reglas de la buena conducta para tener un buen *rating* internacional, pero que parecían insuficientes ante lo que estábamos viendo en nuestra realidad cotidiana.

A fines de los noventa, el elemento nuevo para nuestras economías no fue solamente la crisis producida en los países del sudeste asiático, y que se extendió al resto del mundo, sino también el fenómeno de la globalización. Creo que lo que la globalización nos plantea como elemento determinante es la limitación de las políticas macroeconómicas al interior de nuestros respectivos países.

Comercio ha existido siempre. Como plantea Alain Touraine, la globalización no es nueva. Algunos dicen que en Europa comenzó con Marco Polo, y otros que mucho antes, con Alejandro Magno. Lo que a mi modo de ver sí es nuevo es la simultaneidad de los procesos. Porque una cosa es decir que había un gran comercio mundial en los siglos XVII, XVIII, XIX; y otra muy distinta es la simultaneidad del proceso que tiene lugar hoy en el mundo, el acortamiento de las distancias o, si se quiere, la desaparición de la geografía como elemento explicativo. Eso es lo que genera efectivamente la globalización y es lo que limita buena parte de nuestras políticas.

## UN INTENTO DE EXPLICACIÓN

Y llego, entonces, a la segunda parte, que es "búsqueda de explicaciones" para lo que ocurre.

Si se examina lo que ha ocurrido en nuestro país, podría decirse que aquí se han aplicado con mucha seriedad los dos instrumentos de políticas macroeconómicas por excelencia: la política fiscal y la política monetaria. Esta última es manejada con bastante autonomía por el Banco Central, mientras la política fiscal requiere de un cierto grado de complementariedad indispensable para que el Central pueda hacer su manejo monetario. Ambas obviamente van a incidir en el desempeño de distintas variables macro, a través de distintos instrumentos que afectan a la demanda agregada. La política fiscal lo hará a través del mayor gasto público, sea en salud, en educación, infraestructura; sea a través de subsidios, transferencias, programas de empleo, etc. Y la monetaria, sea a través de menores tasas de interés, de reincentivar el consumo de agentes privados mediante un mejor acceso al crédito y costo de oportunidad menor para los proyectos de inversión. Todo eso está ahí. Y creo que difícilmente se puede encontrar una operación más completa, desde el punto de vista de la ortodoxia en el manejo de las políticas, que lo que se ha hecho en el país. Y, sin embargo, a pesar de lo que está ocurriendo en materia de presión respecto a demanda agregada, a pesar de tener hoy una política monetaria expansiva y de focalización proempleo del gasto público, el gasto agregado no ha aumentado todo lo que se espera. Digámoslo con claridad: la mayor producción no genera, o no ha generado empleo.

Podemos discutir cuánto fue el crecimiento el año pasado, cuánto el crecimiento este año, pero si el año pasado el crecimiento fue del orden 5 y este año el crecimiento estará entre 3,5 y 4 o 4,5 por ciento, lo concreto es que se está dando un cierto nivel de crecimiento de la economía, pero igualmente hoy tenemos 98 mil empleos menos que hace un año atrás. Y el año pasado tuvimos 130 mil empleos menos. Esto es, tenemos un país que crece a cifras razonablemente adecuadas y una economía que ofrece menos puestos de trabajo. Aplaudamos que tenemos una masa laboral más productiva; preocupémonos de que tenemos un desempleo en los niveles que conocemos hoy.

Este es, a mi juicio, el tema central. Y cuando digo "un Presidente que trata de dar una explicación, porque se encuentra en apuros", en el fondo estoy diciendo: "perdón, estamos aplicando toda la ortodoxia, la ortodoxia nos permite crecer".

Es muy importante, si queremos ser fuertes en el mundo global, ser muy sólidos en el mundo local. Para poder adentrarnos en una economía global, nuestras cuentas deben estar en orden. Así, mi primera explicación es que estamos creciendo después de la crisis, pero todavía nos quedan algunos años para poder generar empleo. Por ejemplo, la crisis en Suecia fue larga: crecieron durante tres años con cero generación de empleo; sólo al cuarto año comenzaron a hacerlo. No es una explicación que me haga muy feliz. El período presidencial son seis años, tenemos que esperar por lo menos cuatro para empezar a generar empleo.

Mi segunda explicación se refiere a algo que ya se ha mencionado aquí, que es un problema generado por la parte del ciclo en que se encuentra la economía. En períodos de recuperación, el empleo tiende a recuperarse más lentamente que el producto; y esto se traduce en un aumento de la productividad que hace más lenta la contratación de nuevos trabajadores. En consecuencia, las políticas fiscales, monetarias, producen efectos con rezago. Hay un espacio de tiempo en que dichas medidas no surten el efecto esperado. Así, la creación de empleo es más lenta que la destrucción de empleo, dependiendo de la etapa del ciclo en que nos encontremos. Cuando ajustamos, ajustamos rápidamente y tenemos una expansión rápida del desempleo; después, el crecimiento no revierte este proceso con el mismo ritmo. Este obviamente es nuestro caso. Tenemos hoy niveles de producto similares

o mayores que los de la pre-crisis, y no hemos generado los empleos que teníamos en la pre-crisis. La empresa que tenía cien empleados, bajó a ochenta; ahora tiene noventa, y descubre que con noventa produce lo mismo que antes con cien.

Ahora, podría decirse que todo esto se da junto con otros elementos asociados a un ajuste más complejo o con el fenómeno de la globalización, y que es esta nueva economía la que nos crea dificultades de la índole que hemos mencionado. Y aquí entramos en una *terra incógnita*. Lo único que puedo agregar es que la autoridad monetaria dice "vamos a autorizar que el sistema financiero chileno tenga *back office* fuera de Chile. Si usted quiere ser competitivo, mi amigo, todas las cuentas van a ser procesadas en Miami". No basta con que nuestro nivel de escolaridad esté cerca de los doce años, o que tengamos un buen nivel en infraestructura de comunicaciones. No nos basta tener buenos ingenieros si pierden competitividad frente a empresas extranjeras porque no hablan inglés. Y si se piensa en el sistema bancario, no es necesario decir la cantidad de personal que se ha ido despidiendo, porque ya no se usa que cada sucursal lleve las cartolas de sus respectivos clientes y se las mande a fin de mes por correo a su casa. Crecientemente la cartola es enviada por correo electrónico. Es otra forma de entender el desempleo y otra característica del empleo.

Y en todo esto uno actúa más bien caso a caso. No hay una capacidad política de decidir, salvo decir "necesito gente más preparada, necesito enseñar más idiomas, necesito un buen sistema de telecomunicaciones, que me viene con la banda ancha". Y cuando tengamos la banda ancha, vamos a descubrir que ahora las nuevas comunicaciones van a llegar por la electricidad. Ahora, ¿qué va a significar eso respecto de toda la inversión en telecomunicaciones? Otro problema.

Tengo la sensación de que a las explicaciones clásicas sobre economía, competitividad, empleo, tenemos que incorporar algo de esto. Y la pregunta que uno se hace es: ¿Todos los países van a estar en condiciones de incorporarse a esta nueva realidad, o sólo algunos? No lo sé.

Es frente a esto, entonces, que debemos actuar, y con otra dificultad aún: porque aunque el empleo se crea hoy en el sector privado, tenemos que ver cómo el sector público puede crear empleo ante la emergencia. De la visión según la cual los privados iban a crear 200 mil empleos en el año 2000,

mientras el Estado genera las condiciones para ello, pasamos a una según la cual se van a crear 150 mil empleos con financiamiento público. En parte esto se hará a través de un subsidio entregado a los privados para que éstos contraten personal, pero igualmente solventado por el sistema público. Y nadie reclama en contra, nadie dice que esto está mal. Hay una percepción implícita de que en este proceso cabe el estatismo. Se llega a reclamar cómo es que no se crea más empleo con apoyo estatal.

Quisiera referirme en este punto a lo que ocurrió ayer con la encuesta Casen, que muestra un éxito notable en las políticas públicas destinadas a la lucha contra la pobreza. Nunca en la historia de Chile habíamos bajado de 5 a 3 los millones de pobres. Nunca en la historia de Chile habíamos tenido ese nivel de disminución en las cifras de pobreza. El test de las políticas públicas se dio entre 1998 y el 2000, cuando se detuvo el crecimiento y se disparó el desempleo. Sabíamos que las políticas públicas eran exitosas para combatir la pobreza sobre la base de empleo y crecimiento. Pero si no hubo crecimiento y el desempleo se disparó, y prácticamente no tuvimos un retroceso desde el punto de vista de pobreza, entonces reivindicó el éxito de las políticas públicas.

## UN NUEVO PENSAMIENTO

Ante la emergencia, entonces, generamos empleo con financiamiento estatal; pero si queremos combatir la pobreza en el mediano plazo, ello se hace con políticas públicas. Y en esto hubo éxito. Pero empieza a surgir otro elemento, y es: ¿sólo la pobreza importa? ¿O las sociedades se van construyendo con un tipo de cohesión que está más allá de los niveles de pobreza? De aquí que la gran pregunta hoy sea —y empiezo a pasar al último punto, que es el referente a la necesidad de un nuevo pensamiento—, ¿qué hacemos con otros sectores que no son los pobres, pero que también sienten que están en una situación deficitaria? Y esa situación deficitaria quisiera referirla fundamentalmente a aquellos sectores que veían que su crecimiento, y el del país, implicaba también un mejoramiento sustancial en su ascenso social, y que ahora han perdido esa esperanza.

Frente a esto, la pregunta que me surge es cómo ser capaces, a lo menos, de generar un nuevo tipo de pensamiento a partir de cuatro líneas básicas:

La primera, un poco más de heterodoxia en la búsqueda de soluciones y respuestas.

Segundo, y me parece esencial, es necesario abordar el tema de la limitación a las políticas nacionales de tipo macroeconómico. Porque seguimos aplicando políticas nacionales como si tuviéramos los mismos grados de autonomía que teníamos en los años setenta u ochenta. Pero hoy las tasas de interés del Banco Central, dadas las actuales economías abiertas y con flujo de capitales amplio, sólo sirven para las pymes, porque son las que no pueden conseguir créditos en el mercado externo. Los otros están más preocupados de la tasa de interés que fija mister Greenspan. Entonces, ¿cuál es el grado de autonomía de la política monetaria? Es decir, si tenemos un grado de apertura muy grande, es mucho más importante lo que pasa afuera que lo que pase adentro.

Tercer punto, cómo compatibilizamos mayores grados de cohesión social con generación de empleo. Éste es el gran debate. Explico esto con un episodio que es real, pero que tiene un poco de caricatura: el año pasado, en agosto o septiembre, yo estaba en Calama cuando dieron las cifras de desempleo. Entonces se me acerca el ministro de Hacienda, que es un señor muy responsable, y me dice: "Presidente, estoy pensando si en estos momentos es conveniente o no mandar el proyecto destinado a combatir la evasión tributaria, porque puede ser una señal muy negativa a los mercados hacerlo justo cuando se dispara el desempleo". Yo le dije: "Mire, para combatir la evasión todos los días son buenos".

Pero había ahí una cosa real, y es hasta qué punto se puede plantear medidas para una mayor cohesión social en cualquier sentido —seguros de desempleo, sistemas de salud más solidarios, mejoras en la educación—, cuando cualquier medida de cohesión implica, en definitiva, un costo sobre los privados, que son los que deben crear empleos. Y, por lo tanto, éstos bien pueden plantear que cada medida de cohesión social es un punto en contra para la creación de empleos.

Creo que este tema de la relación entre las medidas destinadas a crear o aumentar la cohesión social, por una parte, y los fenómenos de creación de empleo, por la otra, va a estar en el centro del debate. Y no se puede aceptar la respuesta simplista según la cual todo lo que encarece el empleo es malo y, en consecuencia, debemos mantener un cierto grado de no cohesión social. No podemos aceptarlo, porque una sociedad que no tiene cohesión

social no es una sociedad que pueda competir en el mundo; es una sociedad que, a la larga, está destinada a una conflictividad interna enorme.

Finalmente, un cuarto elemento sobre el cual pensar es el rol del Estado y los privados. Porque estamos aprendiendo que, en el ámbito de la cohesión social y a diferencia de los años sesenta, cuando la cohesión social era tarea absolutamente del Estado, hoy quizá se abre aquí un espacio de participación Estado-privados mucho más rico que lo que hemos tenido hasta ahora. Puede darse, por ejemplo, a través de un sistema de seguros que garanticen ciertos beneficios, independientemente de la situación de empleo o desempleo de la persona. El punto está en establecer esa red de cohesión social, que no necesariamente es la clásica red que conocimos en los años sesenta o en los setenta.

Creo que en estos cuatro puntos hay materia para pensar: cómo introducir más heterodoxia, porque las políticas macro no son suficientes para crear empleo; segundo, cuál es la limitación de las políticas macro en el ámbito nacional, producto de la globalización; tercero, cómo generar mayores espacios de cohesión social sin que conspiren contra la creación de inversión privada y, en consecuencia, empleo; y cuarto, cómo establecer para esta cohesión una asociación entre Estado y privados de una manera distinta a lo que hemos hecho clásicamente, en que son entidades públicas las encargadas exclusivamente de financiar la cohesión social.

Para terminar, cuando llegué acá lo hice muy contento, porque descubrí que al tener estas cuatro líneas de pensamiento sobre las cuales seguir trabajando, podía figurarme que estaba hablando con futuros colegas para después de los próximos cinco años.

Muchas gracias por esta invitación.