

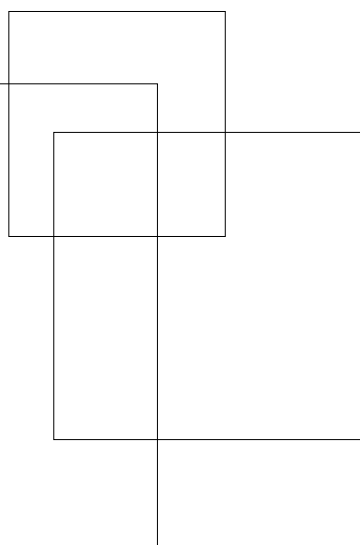


Oficina
Internacional
del Trabajo

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN ||||| DOCUMENTO DE TRABAJO Nro. 2 |||||

Desarrollo y empleo en América Latina: Una mirada hacia el futuro

RAYMOND TORRES
Y ELVA LOPEZ MOURELO



SEPTIEMBRE 2014

Resumen

América Latina y el Caribe ha mostrado, en general, una resistencia a la actual crisis económica superior a la ofrecida por otras regiones, tanto en términos de crecimiento económico como en lo referente al empleo. Asimismo, los países latinoamericanos han sabido mantener un buen desempeño económico y sus mercados de trabajo no se han visto especialmente afectados a pesar de la situación de incertidumbre por la que está atravesando la economía mundial. No obstante, la región se enfrenta al reto de aprovechar los numerosos logros alcanzados sin dejar de tener presente sus vulnerabilidades.

En este contexto, el presente documento presenta las tendencias más recientes en relación al crecimiento económico y al comportamiento del empleo en la región. En este sentido, se reflexiona acerca del freno al crecimiento que se ha observado recientemente en varios países latinoamericanos y se plantean los diversos desafíos macroeconómicos y del mercado de trabajo a los que se enfrenta la región. En concreto, se defiende la necesidad de una estructura productiva más diversificada que favorezca la exportación de productos de mayor nivel valor agregado, algo que exige a su vez una inversión en educación que permita disponer de la mano de obra cualificada para la transformación estructural. Asimismo, América Latina y el Caribe tiene que afrontar el reto social de reducir las desigualdades de ingresos, ampliar la protección social y reducir el peso del sector informal en la economía de la región.

Finalmente, el documento defiende la importancia de articular y coordinar una serie de políticas llevadas a cabo tanto a nivel nacional como internacional. Una mayor integración económica regional, así como la promoción de fuentes internas de crecimiento, contribuiría al desarrollo industrial y a la diversificación de la base económica. Además, una mayor regulación de los flujos financieros y el estímulo a la inversión tanto pública como privada, permitiría lograr una estabilidad macroeconómica más fuerte. En lo referente a las políticas sociales y del mercado de trabajo, los programas de transferencia de efectivo a los hogares, así como medidas que favorezcan la transición hacia la formalidad, son herramientas de gran utilidad para combatir la pobreza y la exclusión social y promover un crecimiento económico inclusivo. Por último, es fundamental que estas medidas de protección social estén complementadas por políticas activas de mercado de trabajo bien diseñadas que favorezcan la integración laboral de aquellos colectivos en mayor riesgo de exclusión.

Palabras Clave: Crecimiento económico, empleo, desarrollo, América Latina

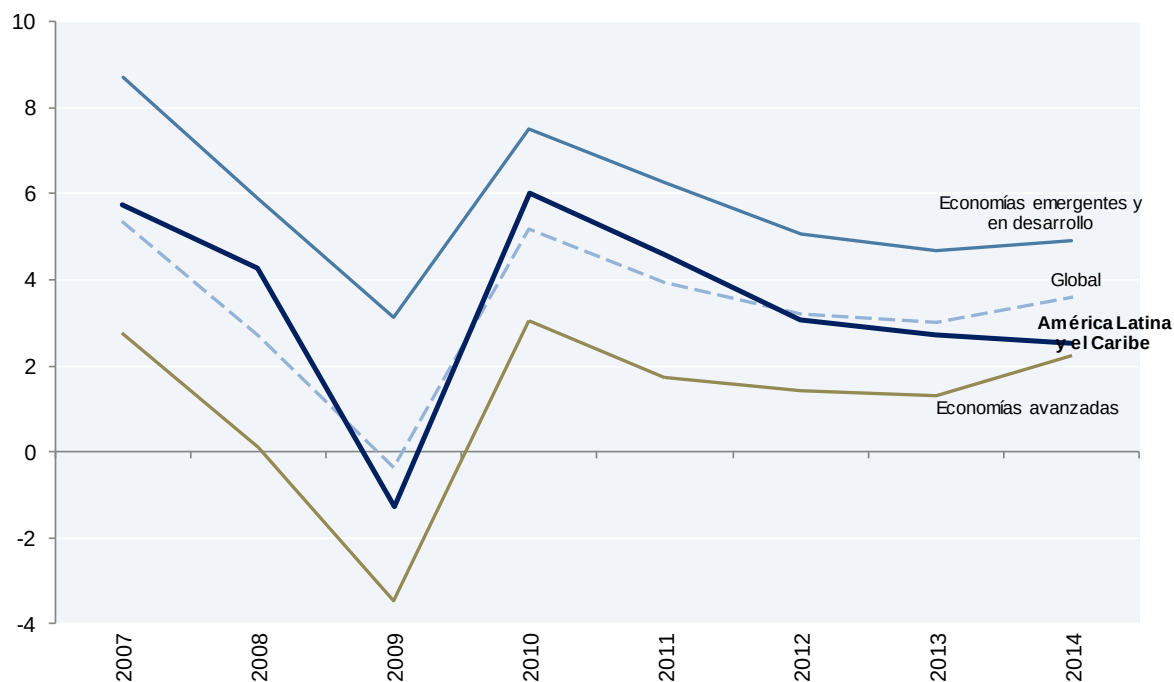
1. América Latina y el Caribe en el contexto mundial

La economía mundial enfrenta una situación de incertidumbre, con perspectivas de modesto crecimiento durante un periodo prolongado. Las proyecciones más recientes del FMI estiman un crecimiento mundial del 3,6 por ciento en 2014, una tasa que se sitúa 0,6 puntos porcentuales por encima de la observada en 2013 (Gráfico 1). Si bien este dato permite cierto optimismo acerca de una mayor recuperación económica mundial, es importante tener en cuenta que esta tasa de crecimiento es 0,2 puntos porcentuales inferior a la observada, en promedio, durante el periodo posterior a la crisis (2010-2013). Además, tal y como señala el *Informe sobre Tendencias Mundiales del Empleo 2014*, las proyecciones de crecimiento por parte de los principales organismos internacionales encargados de su elaboración han sido revisadas a la baja de manera repetida a lo largo de los últimos años (OIT, 2014a). Por lo tanto, existen indicios para pensar que las previsiones para 2014 puede que no se materialicen tampoco en esta ocasión.

El débil crecimiento mundial tiene su origen fundamentalmente en las economías avanzadas, que se estima crecerán un 2,2 por ciento en 2014 (Gráfico 1). A su vez, este lento crecimiento tiene su causa en los problemas no resueltos del sector financiero y en el elevado endeudamiento público de los países avanzados, acompañado de medidas de consolidación fiscal que limitan el crecimiento económico y la creación de empleo.

El desfavorable contexto económico de los países avanzados está teniendo efectos colaterales negativos en ciertas economías emergentes, como es el caso de China e India. Hasta hace relativamente poco tiempo, el principal mecanismo de transmisión global de los efectos negativos de la crisis había sido el comercio internacional. No obstante, el anticipado y estrecho estímulo monetario de los bancos centrales de algunas economías avanzadas ha creado incertidumbre y volatilidad en los mercados financieros mundiales (OIT, 2014b). Una inestabilidad financiera que, tal y como señalan diversos autores, afecta de manera especial a las economías emergentes y en desarrollo que generalmente tienen menos mecanismos de defensa (Ffrench-Davis, 2012). De hecho, regiones como América Latina y el Caribe se han visto afectadas por el aumento de la volatilidad de los flujos internacionales de capital que les ha obligado a ajustar rápidamente su política macroeconómica con el fin de amortiguar los efectos sobre las tasas de cambio, debilitando al mismo tiempo sus economías nacionales.

Como resultado del entorno internacional negativo, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe se desaceleró a lo largo de 2013, aunque se mantuvo su pauta positiva. El PIB de la región creció al 2,7 por ciento en 2013, 0,4 puntos porcentuales menos que el año anterior y 3,3 puntos porcentuales menos que en 2010. Además, se prevé una desaceleración del crecimiento económico a lo largo de 2014. Concretamente, se estima que el PIB en América Latina crecerá en torno al 2,5 por ciento en 2014, una tasa de crecimiento que es 0,2 puntos porcentuales inferior a la observada en 2013 (Gráfico 1).

Gráfico 1 Crecimiento anual del PIB real, 2007-2014

Fuente: FMI (2014)

Como consecuencia del incierto contexto económico, se estima que la tasa de desempleo global alcance el 6 por ciento en 2014, 0,6 puntos porcentuales superior a la registrada con anterioridad a la crisis. Además, se estima que la tasa de desempleo global se mantenga prácticamente constante durante los próximos cinco años y, por lo tanto, permanecerá medio punto porcentual por encima de la observada con anterioridad a la crisis. Si bien es cierto que los países emergentes y en desarrollo presentan una situación en relación al desempleo más positiva, el efecto contagio de las economías avanzadas ha dado lugar a una aceleración en el crecimiento del desempleo en la mayoría de los países y regiones (OIT, 2014b). Por ejemplo, se estima que la tasa de desempleo crecerá a lo largo de 2014 en 0,2 puntos porcentuales en Europa Central y Sudeste, y en 0,1 puntos porcentuales tanto en Asia del Sur como en Asia del Este. Del mismo modo, también se prevé que la desaceleración económica observada en 2013 deje sentir sus efectos en el mercado de trabajo latinoamericano a lo largo del 2014. De hecho, se estima que la tasa de desempleo aumentará ligeramente en la región, pasando del 6,2 por ciento en 2013 al 6,3 por ciento en 2014 (Tabla 1).

Tabla 1 Tasa de desempleo según región, 2007, 2012, 2013 y 2014

	2007	2012	2013	2014p
Global	5,4	5,9	6,0	6,0
Asia del Sur	4,0	3,9	3,9	4,0
Asia Sudoriental y el Pacífico	5,5	4,1	4,3	4,3
Asia del Este	3,8	4,4	4,5	4,6
América Latina y el Caribe	6,9	6,3	6,2	6,3
África Subsahariana	7,3	7,4	7,4	7,4
Europa Central y Sudeste (no-UE) y CEI	8,2	8,0	8,1	8,3
Economías avanzadas	5,8	8,6	8,5	8,3
Oriente Medio	10,2	11,1	11,1	11,1
África del Norte	11,5	12,4	12,3	12,3

Notas: Los datos correspondientes a 2014 son proyecciones.

Fuente: OIT, *Trends Econometric Models*, Abril de 2014 (OIT, 2014b).

2. Los desafíos de América Latina y el Caribe

A partir del contexto económico y del mercado de trabajo que se ha detallado en la sección anterior, es fundamental que la región aproveche los numerosos logros alcanzados sin dejar de tener presente sus vulnerabilidades, especialmente si se tiene en cuenta la profundización de la crisis en los países avanzados. En este sentido, los países latinoamericanos enfrentan diversos desafíos macroeconómicos, así como del mercado de trabajo.

2.1. Desafíos relacionados con el modelo de crecimiento

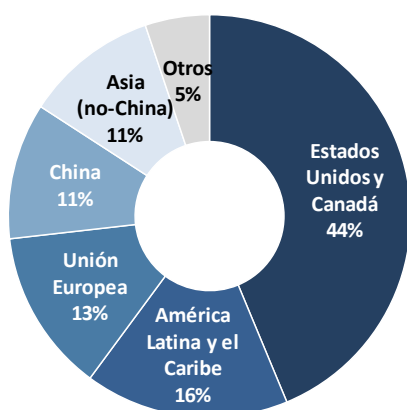
Las exportaciones han representado un papel crucial en la evolución económica de América Latina y el Caribe, especialmente a partir de la década de los 80. Concretamente, las exportaciones latinoamericanas pasaron de representar en torno al 15 por ciento del PIB a comienzos de la década de los 80 a alcanzar más del 25 por ciento del PIB a lo largo de la primera década del milenio. En 2012, las exportaciones representaron el 24,7 por ciento del PIB latinoamericano, 1,5 puntos porcentuales menos que el año anterior y 1,7 puntos porcentuales menos que con anterioridad a la crisis.

Otro rasgo característico de las exportaciones latinoamericanas es su concentración tanto en términos de productos comercializados como de destino de las mismas. En 2012, los países latinoamericanos en conjunto destinaron el 57 por ciento de sus exportaciones a las economías avanzadas (es decir, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea), mientras que solo el 16 por ciento de las exportaciones latinoamericanas tuvieron como destino otro país de la región (Gráfico 2). Estas cifras contrastan significativamente con lo observado en la región asiática. De hecho, Asia destina alrededor del 40 por ciento de sus exportaciones a otros países asiáticos (más del 55 por ciento si consideramos las exportaciones destinadas a China). La concentración de sus exportaciones supone un importante desafío para América Latina y el Caribe sobre todo si tenemos en cuenta el empeoramiento de la

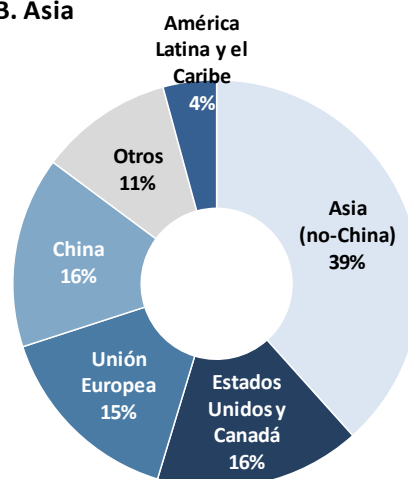
situación económica mundial y, especialmente, la recesión económica de varios países desarrollados, entre los cuales se encuentran los principales socios comerciales de la región.

Gráfico 2 Exportaciones de América Latina y Asia según la región de destino, 2012

Panel A. América Latina y el Caribe



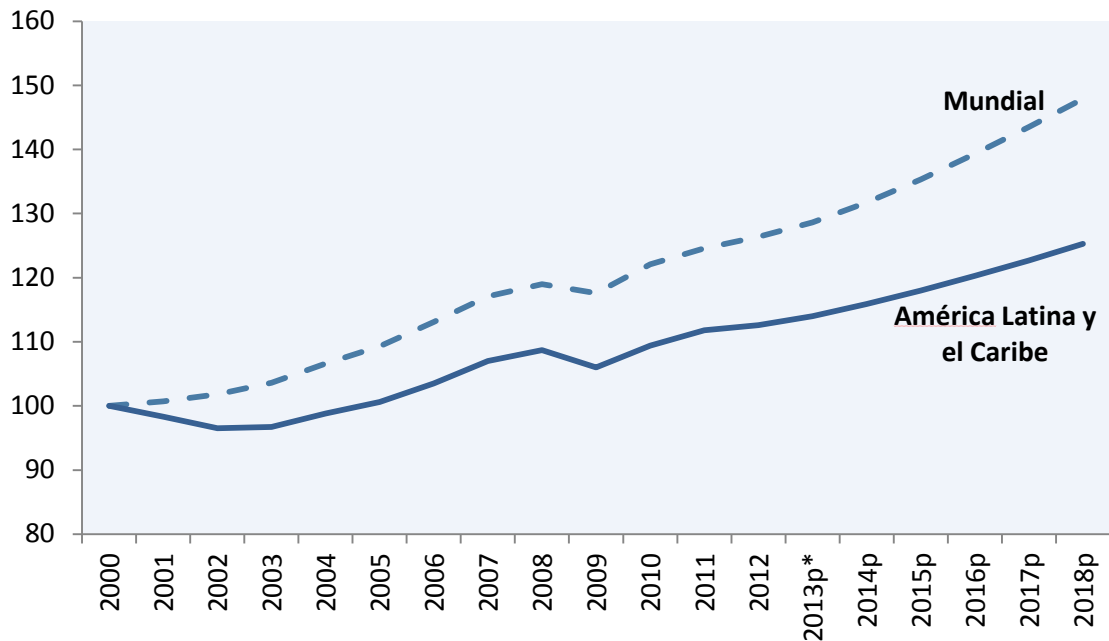
Panel B. Asia



Fuente: International Trade Center.

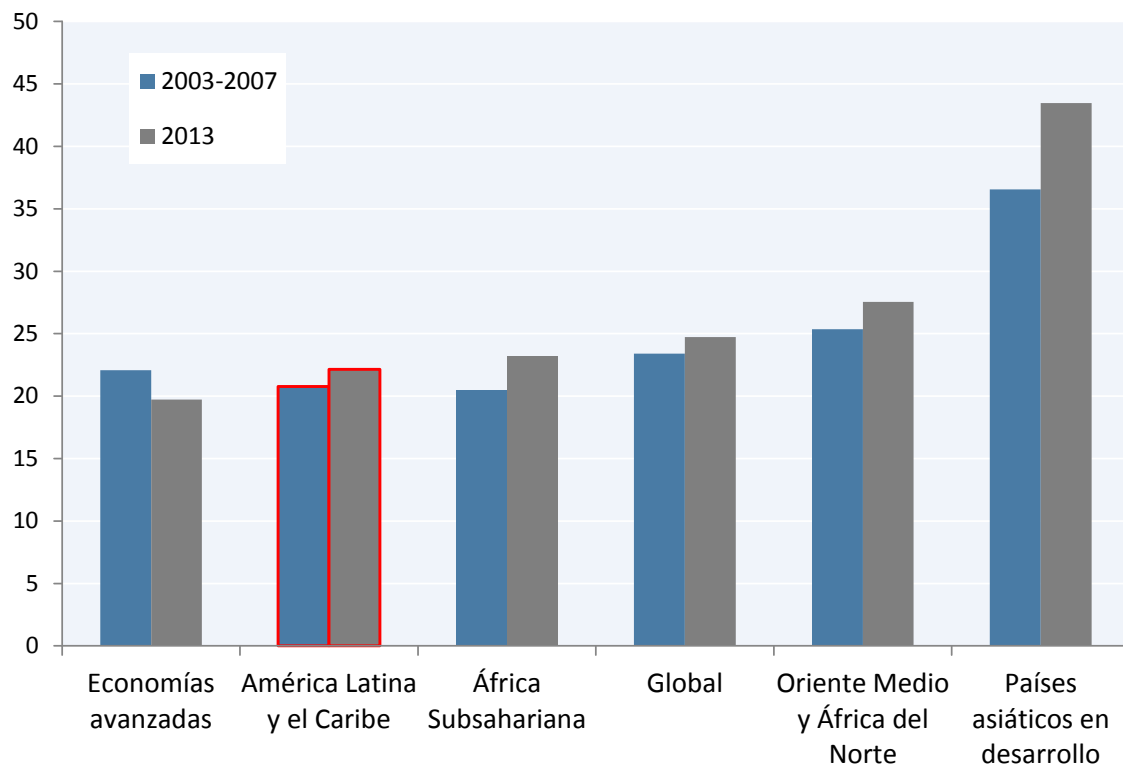
Al margen de los efectos macroeconómicos, la concentración de las exportaciones latinoamericanas y, por lo tanto, la escasa diversificación de la estructura productiva tienen consecuencias directas sobre la cualificación de la mano de obra y, a su vez, sobre la productividad laboral. A pesar de que la productividad laboral en la región se recuperó rápidamente de la caída sufrida en 2009, ha continuado creciendo por debajo de la media mundial. Además, estimaciones recogidas en el *Informe sobre Tendencias Mundiales del Empleo 2014* sugieren que esta tendencia continuará a lo largo de los próximos cuatro años (Gráfico 3).

El débil comportamiento de la productividad laboral en América Latina y el Caribe es reflejo de las limitaciones que enfrenta la región a la hora de generar capacidad productiva. Esta tendencia negativa podría revertirse a través de una mayor inversión, especialmente en aquellos sectores de mayor contenido tecnológico. Sin embargo, la inversión como porcentaje del PIB se ha estancado durante la última década, situándose en 2013 en un 22,1 por ciento del PIB. Además, la inversión se mantiene en niveles bajos en comparación con otras economías emergentes. Por ejemplo, en 2013, la inversión como porcentaje del PIB en Latinoamérica fue más de 20 puntos porcentuales inferior a la registrada en los países asiáticos en desarrollo (Gráfico 4).

Gráfico 3 Índice de productividad del factor trabajo, 2000-2018 (Índice 2000=100)

Notas: *2013 son estimaciones preliminares, 2014-18 son proyecciones.

Fuente: OIT (2014a).

Gráfico 4 Inversión como porcentaje del PIB según región

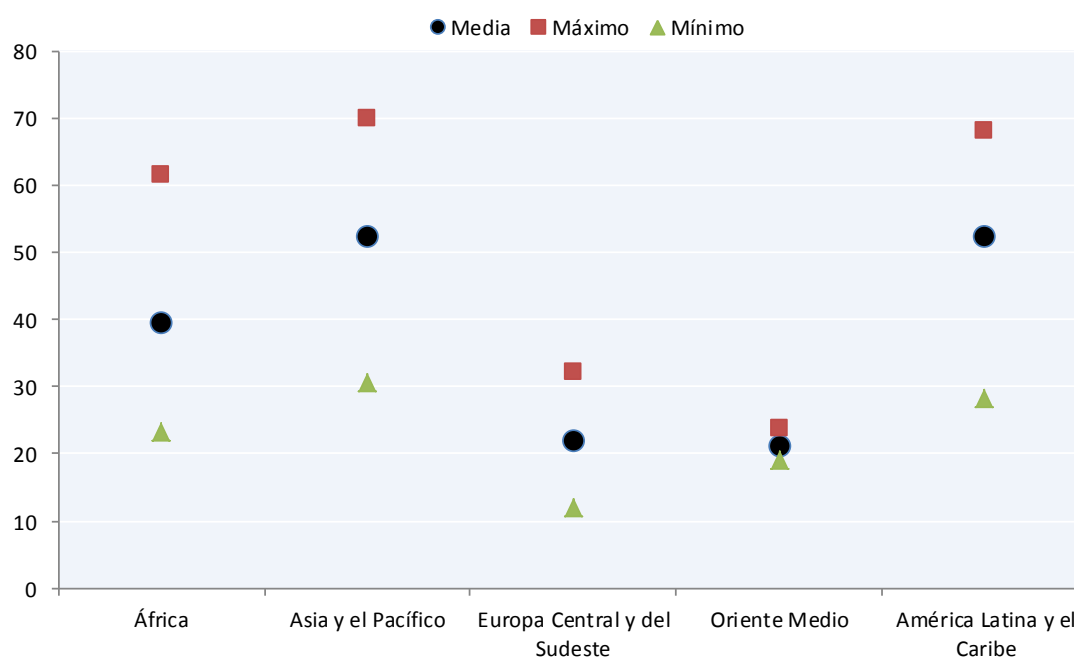
Fuente: FMI (2013).

La disminución de las exportaciones y de la inversión en América Latina y el Caribe probablemente se deba al hecho de que entre los países más azotados por la crisis se encuentran algunos de los principales socios comerciales e inversores de la región. Al mismo tiempo, la recaída en las economías avanzadas puede provocar la llegada de flujos de capital buscando la mayor rentabilidad de las economías emergentes. Este mayor flujo de inversión extranjera directa podría provocar fluctuaciones en los tipos de cambio que afectarían a la competitividad externa de América Latina y el Caribe y tendría importantes efectos distorsionadores sobre la economía real de la región.

2.2. Desafíos del mercado de trabajo

Además de los desafíos macroeconómicos, América Latina tiene que tener presentes los retos sociales y del mercado de trabajo. La necesidad de una estructura productiva más diversificada que permita la exportación de productos de mayor nivel valor agregado, exige una inversión en educación que permita disponer de la mano de obra cualificada para la transformación estructural. Al mismo tiempo, Latinoamérica tiene que afrontar el reto social de ampliar la protección social y reducir el peso del sector informal en la economía de la región. A pesar de las importantes mejoras observadas en la última década (especialmente en Argentina y Brasil), cerca del 50 por ciento del empleo no agrícola en 2011 era informal. Este problema es particularmente apremiante en algunos países como, por ejemplo, Bolivia, Honduras y Perú donde el empleo informal representa aproximadamente el 70 por ciento del empleo no agrícola (OIT, 2012).

Gráfico 5 Empleo informal como porcentaje del empleo total, 2011

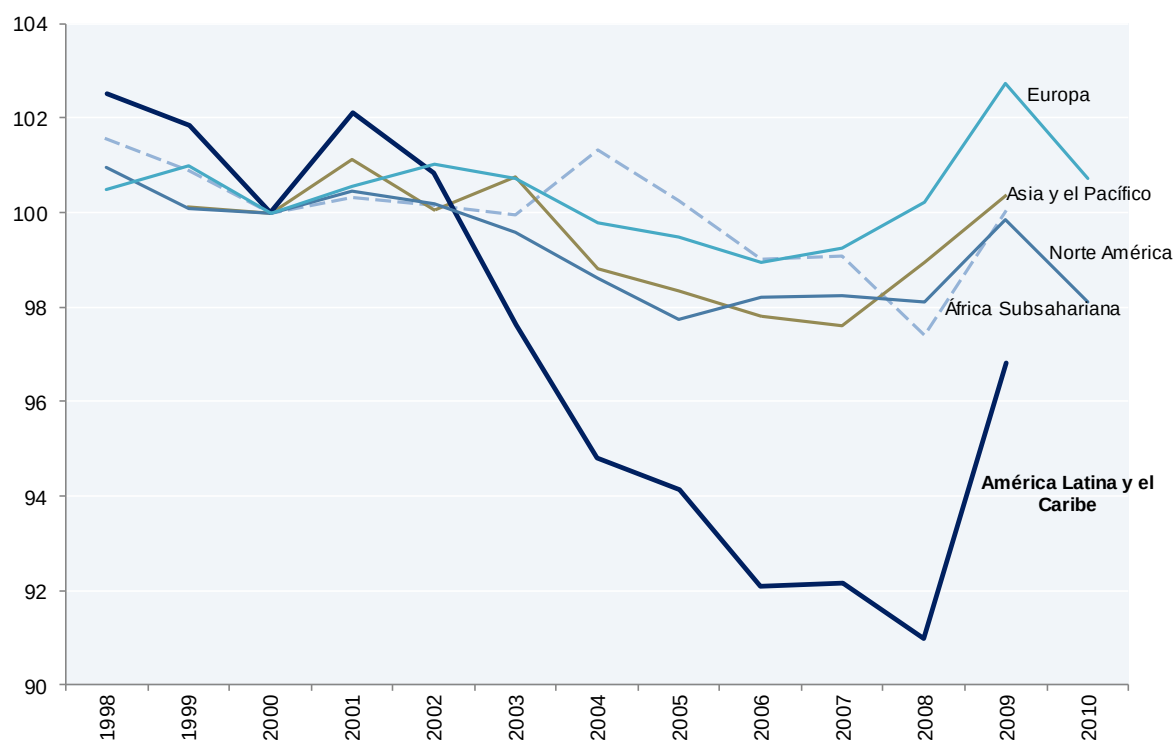


Notas: Los cálculos han sido realizados en base a una muestra de 49 países (8 países en África, 11 países en Asia y el Pacífico, 11 países en Europa Central y Sudeste, 16 países en América Latina y el Caribe, y 3 países en Oriente Medio).

Fuente: OIT (2014a).

En la mayoría de los países latinoamericanos, las ganancias emanadas de la productividad laboral no se han repartido de modo equilibrado entre salarios y beneficios. De hecho, la parte del PIB destinada a la remuneración del factor trabajo ha disminuido prácticamente de manera continua desde 2000 hasta 2008. No obstante, se presenta un importante cambio en esta tendencia a partir de la crisis económica, es decir en 2009 (Gráfico 6). Por otro lado, en la región se perciben avances en lo referente a los salarios reales, si bien existen importantes desigualdades entre países. De hecho, aunque los salarios crecieron en términos reales más de un 4 por ciento en Brasil y Paraguay en 2012, este aumento solo alcanzó el 1 por ciento en países como Colombia y México. Al mismo tiempo, también hay resultados heterogéneos en lo referente a la evolución del salario mínimo. Si bien ha habido un incremento considerable de los salarios mínimos reales en ciertos países como es el caso de Brasil y Uruguay, en otros territorios como, por ejemplo, El Salvador, México y Panamá, el aumento apenas compensó el crecimiento de los precios y, por lo tanto, tuvo un efecto neutro sobre el poder adquisitivo de los trabajadores (OIT, 2013a).

Gráfico 6 Porcentaje de la renta salarial en el PIB, 1998-2010 (Índice 2000=100)



Notas: La cifra referente a América Latina y el Caribe se corresponde con la media simple de los 12 países con información disponible: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y República Bolivariana de Venezuela.

Fuente: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014 (OIT, 2014b).

A lo largo de la última década, la región latinoamericana ha sido testigo de una importante disminución en las desigualdades de ingresos. No obstante, el grado de desigualdad aún es elevado para los estándares internacionales. El índice de Gini se sitúa por encima del 45 por ciento en la mayoría de los países de la región, y supera el 55 por ciento en ciertos países como, por ejemplo, Colombia y Honduras. Por otro lado, de acuerdo con el *Informe sobre el Trabajo en el mundo 2013*, el

crecimiento económico, la mejora en la calidad del empleo y la reducción de las desigualdades de ingresos han contribuido, a lo largo de la última década, al crecimiento de la clase media latinoamericana. Concretamente, el número de personas pertenecientes al grupo de ingresos medios en Latinoamérica aumentó en más de 100 millones en solo 10 años, pasando de los 152 millones de personas en 1999 a los 253 millones de personas en 2010 (Tabla 2). Además, en la mayor parte de los países de la región, el incremento en el número de personas con ingresos medios fue superior al de aquellas que apenas superaron el umbral de la pobreza. Este aumento fue particularmente notable en Brasil y Ecuador, donde el grupo de ingresos medios creció entre 1999 y 2010 en 15,8 y 14,6 puntos porcentuales, respectivamente (OIT, 2013b).¹

Tabla 2 Tamaño de los diferentes grupos de ingresos según grupo de países (millones de personas)

	Grupo en situación de pobreza	Grupo vulnerable	Grupo de ingresos medios
Economías de bajos ingresos			
1999	432,8	63,2	18,9
2010	493,5	131,5	38,5
Economías de medios y bajos ingresos			
1999	1.432,5	556,3	69,3
2010	1.371,1	904,8	171,4
Economías de medios y altos ingresos			
1999	1.560,8	497,7	175,0
2010	1.046,7	888,9	484,2
Total			
1999	3.426,2	1.117,2	263,2
2010	2.911,3	1.925,2	694,1
América Latina y el Caribe			
1999	111,3	203,3	152,4
2010	60,5	190,3	253,1

Fuente: Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2013 (OIT, 2013b) en base a la base de datos PovcalNet del Banco Mundial.

¹ En el Informe, la clase media en estos dos países es definida como aquella con ingresos entre 10 y 50 dólares al día. Todos los datos provienen de la bases de datos PovcalNet del Banco Mundial y están expresados en paridades del poder adquisitivo de 2005.

3. Reflexiones en materia de política

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones donde el impacto de la actual crisis económica fue moderado, así como sus efectos sobre el mercado de trabajo. Además, la región ha continuado mostrando un buen comportamiento económico y del empleo a lo largo de estos últimos años, a pesar del escenario de incertidumbre que se observa en la economía mundial. Con el objetivo de aprovechar los logros alcanzados sin dejar de tener presente las vulnerabilidades existentes, es imprescindible articular y coordinar políticas llevadas a cabo tanto a nivel nacional como internacional.

- *Integración regional y política industrial.* Dadas las débiles perspectivas de crecimiento en la mayoría de sus principales socios comerciales, los países de América Latina y el Caribe podrían acelerar su desarrollo a través de una estrategia coherente de política centrada en una mayor integración económica regional y en la promoción de fuentes internas de crecimiento. Además, la integración regional podría contribuir al desarrollo industrial y a la diversificación de la base económica, a menudo dominada por la explotación de los recursos naturales. En este sentido, la región latinoamericana podría emprender procesos similares a los llevados a cabo en otros espacios de cooperación comercial interregional. Por ejemplo, el proceso de integración regional que está teniendo lugar en Asia merece especial atención.
- *Reforma del sistema financiero.* Con la finalidad de lograr una mayor estabilidad macroeconómica, resulta necesaria una reforma del mercado de capitales interno y una mayor regulación de los flujos financieros. Algunas iniciativas destacables en este ámbito son los bancos nacionales para el desarrollo como, por ejemplo, el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES).
- *Promover la inversión:* Cabe destacar la relevancia que tendría el apoyo por parte de los Gobiernos de la región a la inversión tanto pública como privada. Tal y como señala el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2013*, si las políticas de estímulo a la inversión (como, por ejemplo, exenciones fiscales) se dirigen a aquellos sectores más intensivos en factor trabajo o se focalizan en actividades que generan ahorro energético, existen mayores posibilidades de obtener un impacto positivo sobre el empleo. Además, un aumento de la inversión pública tiene efectos positivos sobre la productividad y, si es bien dirigida, puede también promover la inversión privada, especialmente en aquellos territorios donde la inversión en infraestructura básica es más necesaria (OIT, 2013b).
- *Favorecer los programas de ayuda económica.* Las políticas de protección social como, por ejemplo, los programas de transferencia de efectivo a los hogares pueden ser una herramienta de gran utilidad a la hora de combatir la pobreza y la exclusión social y favorecer un crecimiento económico inclusivo. Del mismo modo, el salario mínimo puede actuar como un piso de protección social frente a los recortes en los salarios y puede servir como un estimulador de la demanda en las épocas de crisis. Un ejemplo de esto es Brasil, que ha conseguido importantes avances en términos de reducción de la pobreza gracias en parte a un salario mínimo nacional más sólido y al programa de transferencia de efectivo “Bolsa familia”.
- *Fortalecer las políticas activas del mercado de trabajo.* Además de unas medidas adecuadas de protección social, es importante que estas estén complementadas por políticas activas del mercado de trabajo bien diseñadas. Si bien es cierto que los pisos de protección social garantizan unos

ingresos mínimos y protegen a los individuos, las políticas activas del mercado de trabajo pueden ayudar a la actualización de las cualificaciones y a la adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, de modo que se reduce el riesgo de desempleo de larga duración. Programas como “Empléate” en Costa Rica y “Jóvenes con más y mejor trabajo” en Argentina son ejemplos de medidas de protección social que tienen un fuerte componente de activación.

- *Estimular la creación de empleo formal y mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores informales.* La elevada incidencia del empleo informal en América Latina y el Caribe se debe en gran parte a la presencia de marcos institucionales desfavorables a la formalización. Por lo tanto, entre las medidas que favorecerían la transición progresiva hacia la formalidad se incluyen la simplificación de los procesos administrativos y la reducción de las barreras financieras a la formalización. En este sentido, se podrían contemplar medidas como la reducción de las cargas fiscales y administrativas a las pequeñas y medianas empresas. Además, el empleo informal tiene claras repercusiones negativas sobre los trabajadores y sus familias. De hecho, no solo la elevada incidencia del empleo informal puede aumentar el riesgo de pobreza e incrementar las desigualdades de ingresos, sino que también la persistencia de la pobreza está limitando el potencial de reducir el empleo informal en la región. No obstante, se han observado casos de buenas prácticas en la región, como por ejemplo la estrategia integral de Argentina para reducir el empleo informal a través de medidas de carácter económico, social y laboral, que podría tratar de reproducirse en otros países de América Latina y el Caribe.

Referencias

- Ffrench-Davis, R. 2012. *Empleo y estabilidad macroeconómica real: El rol de los flujos financieros en América Latina*, Serie de Documentos de Trabajo No. 349, Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (Santiago).
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. *World Economic Outlook: Transitions and tensions*, Octubre de 2013 (Washington, D.C.).
- . 2014. *World Economic Outlook (WEO): Recovery Strengthens, Remains Uneven*, Abril de 2014 (Washington, D.C.).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *Panorama Laboral 2012: América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (Lima).
- . 2013a. *Panorama Laboral 2013: América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (Lima).
- . 2013b. *World of Work 2013: Repairing the economic and social fabric* (Ginebra).
- . 2014a. *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* (Ginebra).
- . 2014b. *World of Work 2014: Developing with Jobs* (Ginebra).