

## LA ECONOMÍA ENFOCADA AL EMPLEO

*Roberto Frenkel*

Para LA NACION

Las políticas macroeconómicas se concibieron originalmente en países desarrollados para reactivar una economía sumida en la depresión y elevar rápidamente el empleo. La propia macroeconomía, como disciplina diferenciada dentro de la ciencia económica, tuvo nacimiento con Keynes, en la búsqueda de fundamentos teóricos para las políticas públicas contra el desempleo.

Por largo tiempo las políticas fiscal y monetaria conservaron esos rasgos originales. Cuando se hicieron práctica permanente en los países desarrollados, después de la Segunda Guerra, el objetivo de las políticas fiscal y monetaria era preservar la plena ocupación, evitando que las economías entraran en recesión y aumentara el desempleo. Se las denominó políticas de estabilización, destacando la función anticíclica -amortiguadora del ciclo real de la actividad y el empleo- que cumplían.

La función antiinflacionaria de las políticas macroeconómicas se incorporó más adelante como nuevo objetivo, adicional al de empleo. En paralelo, la política monetaria fue ganando jerarquía como instrumento principal. Dos tendencias se manifiestan desde entonces. El objetivo antiinflacionario tiende a desplazar a un lugar subordinado el objetivo de empleo, mientras que la monetaria tiende a constituirse en la política macroeconómica por excelencia. Ambas tendencias se verifican universalmente en los países desarrollados, aunque hay diferencias en los pesos relativos atribuidos a objetivos e instrumentos según países y circunstancias. En la versión extrema actual del "inflation targeting", la política macroeconómica de estabilización se circunscribe únicamente al objetivo antiinflacionario y se ejerce exclusivamente mediante la política monetaria.

En los países en desarrollo las políticas macroeconómicas tienen una historia distinta y más compleja. En primer lugar, porque al tratarse de economías relativamente pequeñas y abiertas -en comparación con la magnitud del "resto del mundo"- el balance de pagos y el mercado de cambios cumplen papeles importantes entre los objetivos y entre los instrumentos. El balance de pagos ocupa un lugar de primer orden entre los objetivos y la política cambiaria tiene tanta jerarquía como las políticas monetaria y fiscal.

Las circunstancias históricas en las que se instrumentan las políticas macroeconómicas en los países en desarrollo también contribuyen a diferenciarlas de sus homólogas en los países desarrollados. En América latina, la estabilización del balance de pagos y la inflación fueron generalmente los objetivos principales en la segunda mitad del siglo XX. El balance de pagos y la inflación ocupaban el foco de las políticas macroeconómicas habitualmente en forma sucesiva. La inflación se constituía en el objetivo principal en los momentos de alivio de la restricción externa. En uno u otro caso el objetivo de empleo de las políticas macroeconómicas resultaba subordinado al logro de otras metas más apremiantes.

Es innegable que en América latina no hay tradición de políticas macroeconómicas enfocadas en el empleo. En los países desarrollados ese objetivo está en el propio origen de las políticas, aunque se fue desdibujando hasta desaparecer en algunos casos. En cambio, en América latina la política macroeconómica raramente se enfocó

prioritariamente en el empleo. Las políticas fiscal, monetaria y cambiaria tuvieron el balance de pagos y la inflación como prioridad habitual.

### **Lo más urgente**

Ciertamente los problemas de balance de pagos y la inflación plantearon frecuentemente la mayor urgencia en la atención de las políticas, relegando al empleo a un lugar subordinado. No tenemos espacio aquí para adentrarnos en las causas de los comportamientos económicos que dieron lugar a esas urgencias. Mencionemos solamente que esos comportamientos han provisto una base objetiva para la mencionada configuración de las políticas macroeconómicas.

Las políticas macroeconómicas enfocadas prioritariamente en el empleo no solamente carecen de tradición, sino también de legitimidad. Están desprestigiadas. Han contribuido a este desprestigio algunas experiencias que acabaron en crisis inflacionarias y del balance de pagos. En la región ha sido demasiado frecuente el caso de políticas fiscales y monetarias expansivas que rinden frutos sobre la actividad y el empleo por algún tiempo, pero pierden el control sobre la evolución del sector externo y la inflación y desembocan en crisis.

No es menor tampoco la influencia local de la evolución de la teoría macroeconómica en los países desarrollados. Mencionamos arriba la moderna política de "inflation targeting" como la reducción extrema de la política macroeconómica a un único objetivo antiinflacionario. Su fundamento teórico esencial es que el mercado de trabajo tiende a ubicarse automáticamente en la "tasa natural de desempleo". Nadie en su sano juicio podría explicitar aquí ese argumento para justificar la aplicación de esa política. Sin embargo, se promueve de todas maneras el "inflation targeting" aunque sus fundamentos teóricos no puedan siquiera mencionarse.

Si se suman la falta de tradición, el desprestigio y la influencia de las modas teóricas y de política de los países desarrollados, se percibe una formidable barrera para que el país practique una política macroeconómica con prioridad en el objetivo de empleo.

Hay una dificultad adicional, derivada de una interpretación simplista y errada de las políticas macroeconómicas. Colocar el foco en el empleo es vulgarmente asociado exclusivamente a llevar a cabo políticas fiscales y monetarias expansivas. Esto es falso. Los instrumentos macroeconómicos en una economía como la nuestra son las políticas fiscal y monetaria y la política cambiaria. Una política consistente enfocada prioritariamente en el empleo no deja de lado objetivos de balance de pagos e inflación. Para esto, debe ser formulada integralmente, tomado en cuenta la coherencia de los instrumentos cambiario, monetario y fiscal.

El instrumento de la política cambiaria, encaminado a preservar un tipo de cambio real competitivo y estable, constituye actualmente un poderoso mecanismo para promover el crecimiento y el empleo. Las condiciones de contexto -particularmente la propuesta de reestructuración de la deuda pública externa y la situación de las cuentas fiscales- proporcionan margen de maniobra para formular consistentemente las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, ordenadas de modo de preservar un tipo de cambio real competitivo y consecuentemente enfocadas en el crecimiento y el empleo.

No perdamos esta oportunidad de darnos la política macroeconómica que el país necesita por ser incapaces de pensar por nuestra cuenta y creativamente.

El autor es investigador titular del Cedes y profesor de la UBA