

Organización Internacional del Trabajo. Instituto Internacional de Estudios Laborales Informe sobre el trabajo en el mundo 2012

Mejores empleos para una economía mejor

¿Cómo salir de la trampa de la austeridad?

➤ **La situación del empleo se está deteriorando en Europa y ha dejado de mejorar en muchos otros países**

Durante el año pasado, los mercados de trabajo se vieron afectados por la desaceleración del crecimiento mundial. Un hecho que resulta especialmente problemático si se tiene en cuenta que los mercados laborales no se habían recuperado totalmente de la crisis mundial que estalló en 2008: todavía existe un déficit de aproximadamente 50 millones de empleos en comparación a la situación anterior a la crisis (Capítulo 1). Es poco probable que durante los próximos dos años la economía mundial crezca a un ritmo suficiente para reducir el actual déficit de empleo, y ofrecer trabajo a más de 80 millones de personas que se calcula que entrarán en el mercado laboral durante este período.

Esta tendencia es particularmente preocupante en Europa, donde la tasa de desempleo aumentó en cerca de dos tercios de estos países desde 2010; pero la recuperación del mercado de trabajo se ha estancado también en otras economías avanzadas como Japón y Estados Unidos. En otras regiones, los progresos en materia de empleo fueron débiles con respecto a las necesidades de una población en edad de trabajar cada vez más numerosa y mejor educada, como en China. Y el déficit de empleo sigue siendo considerable en gran parte de la región árabe y África.

➤ **... como resultado, la crisis mundial del empleo ha entrado en una nueva fase, de carácter más estructural.**

Esta no es una desaceleración normal del desempleo. Después de cuatro años de crisis mundial, los desequilibrios en el mercado del trabajo son más estructurales, y por lo tanto, más difíciles de erradicar. Ciertos grupos de personas, como los desempleados de larga duración, corren el riesgo de quedar excluidos del mercado laboral. Esto significa que no podrían obtener un nuevo empleo incluso aunque se produzca una fuerte recuperación.

Además, para una parte cada vez mayor de los trabajadores que sí tienen trabajo, el empleo es más inestable o precario. El empleo a tiempo parcial y temporal de carácter involuntario aumentó en dos tercios y en más de la mitad de las economías avanzadas, respectivamente. La proporción de empleo informal permanece alta, y se sitúa en más del 40 por ciento en dos tercios de los países emergentes y en desarrollo para los cuales se dispone de datos. Además, las mujeres y los jóvenes se ven afectados de manera desproporcionada por el desempleo y la precariedad laboral. En concreto, las tasas de desempleo juvenil aumentaron en cerca del 80 por ciento de las economías avanzadas y en dos tercios de las economías en desarrollo.

La inestabilidad laboral es, sobre todo, una tragedia humana para los trabajadores y sus familias; pero además supone un desperdicio de la capacidad productiva, ya que hay una tendencia a perder las competencias como resultado de una rotación excesiva entre empleos y largos períodos de desempleo o inactividad. Una mayor inestabilidad laboral significa, por lo tanto, una productividad más débil en el futuro y menos oportunidades para prosperar y ascender profesionalmente.

El déficit de empleo va de la mano de un déficit prolongado de inversión, otra señal de que la crisis ha entrado en una nueva fase. La cantidad de dinero sin invertir en las cuentas de grandes empresas ha alcanzado niveles sin precedentes (Capítulo 4).

Mientras que, en el caso de las economías avanzadas, las pequeñas empresas siguen teniendo dificultades de acceso al crédito, que les permitiría invertir y crear puestos de trabajo. Es importante destacar que el Informe constata que las inversiones son más volátiles, y que esto ha exacerbado la precariedad del empleo tanto en las economías avanzadas como en las emergentes y en desarrollo.

Por último, la sociedad se está volviendo cada vez más ansiosa ante la falta de trabajos decentes. En 57 de los 106 países, el Índice de Descontento Social, construido a efectos de este Informe, aumentó en 2011 en comparación con 2010. En Europa, Oriente Medio, África del Norte y África Subsahariana se registraron los índices más altos de riesgo de descontento social. En promedio, América Latina – donde ha habido un cierto grado de recuperación del empleo y, en algunos casos, mejoras en la calidad del trabajo – ha experimentado una disminución del riesgo de descontento social.

➤ **El deterioro de la situación refleja la trampa de la austeridad en las economías avanzadas, sobre todo en Europa ...**

Desde 2010, y a pesar de las declaraciones a favor del empleo en las sucesivas reuniones del G20 y otros foros globales, la estrategia política cambió sus prioridades alejándose de la creación y mejora del empleo, y concentrándose en cambio en la reducción de los déficits fiscales a toda costa. En los países europeos, la reducción del déficit fiscal ha sido considerada esencial para calmar los mercados financieros. Pero incluso en países que no han sufrido los efectos de la crisis, esta estrategia está siendo aplicada por razones preventivas, reduciendo los déficits fiscales para evitar cualquier reacción negativa por parte de los mercados financieros.

Este enfoque pretendía preparar el camino para mayores inversiones y crecimiento, junto con déficits fiscales inferiores.

Además, como parte del cambio político, la mayoría de las economías avanzadas han flexibilizado las normas del trabajo y debilitado las instituciones del mercado laboral (Capítulo 2), y además se han anunciado más medidas de liberalización. Estas medidas están siendo adoptadas con la esperanza de que los mercados financieros reaccionen de manera positiva, y así reforzar la confianza, el crecimiento y la creación de empleo.

Sin embargo, estas expectativas no han sido satisfechas. En los países que aplicaron el enfoque de la austeridad y de la liberalización en su mayor extensión, principalmente en los países del sur de Europa, el crecimiento económico y del empleo continuó deteriorándose. Además, en muchos casos, estas medidas también fracasaron a la hora de estabilizar la situación fiscal. La razón fundamental para estos fracasos es que estas políticas – implementadas en un contexto de perspectivas de demanda limitada y con la complicación adicional de un sistema bancario en medio de su proceso de “desapalancamiento” – no tienen la capacidad de estimular la inversión privada. La trampa de la austeridad se está accionando. La austeridad, en efecto, ha producido un crecimiento económico más débil, incrementado la volatilidad y empeorado el balance financiero de los bancos ocasionando una mayor contracción del crédito, menores inversiones y, en consecuencia, mayores pérdidas de empleos. Paradójicamente esto ha afectado de manera negativa a los presupuestos de los gobiernos y, por lo tanto, ha aumentado las exigencias de mayor austeridad. La realidad es que ha habido pocos progresos en los déficits fiscales de los países que aplicaron enérgicamente las políticas de austeridad (Capítulo 3).

En relación a las políticas de liberalización, el Informe señala que fracasarán en el objetivo de impulsar el crecimiento y el empleo a corto plazo, el horizonte temporal clave en una situación de crisis. De hecho, los efectos de las reformas de los mercados laborales en el empleo dependen

en gran medida del ciclo coyuntural. Ante una recesión, normas menos rígidas pueden dar lugar a más despidos sin apoyar la creación de empleo. Del mismo modo, un debilitamiento de la negociación colectiva es probable que genere una espiral descendente de los salarios y, por consiguiente, retrase aún más la recuperación.

En general, el Informe confirma las conclusiones de estudios anteriores que muestran que no existe una relación evidente entre las reformas del mercado laboral y los niveles de empleo. De manera interesante, dentro del rango en el cual la mayoría de los países encuentran regulaciones laborales adecuadas, tienden a estar relacionadas positivamente con el empleo. Y lo que es más importante, las regulaciones laborales mal diseñadas pueden afectar negativamente al funcionamiento del mercado laboral. En estos casos hay motivos para considerar reformas como parte del diálogo social, y adoptadas conjuntamente con medidas de protección social. Esta política ha sido aplicada con éxito en el pasado reciente en países como Austria y Brasil.

➤ ... pero se está extendiendo a otros países.

Muchos países emergentes y en desarrollo adoptaron la estrategia de estimular la demanda interna con el objetivo de compensar las débiles perspectivas de exportación a las economías avanzadas. Existen señales de que en algunos de estos países, como India, América Latina, Sudáfrica y, más recientemente, China, los salarios han aumentado para recuperar terreno en relación a la productividad. La inversión pública y la protección social también fueron fortalecidas y la integración regional ha demostrado ser favorable en este sentido.

No obstante, incluso en estos países, los mercados laborales y las inversiones reales no son inmunes al debilitamiento económico mundial. Los flujos volátiles de capital también han agravado la inestabilidad de la economía real y la posibilidad de crear mejores empleos.

Por lo tanto, es crucial insistir en el enfoque actual de estimular la demanda interna, asociado con una mejor

aplicación de las normas fundamentales del trabajo y medidas para evitar flujos de capital desestabilizadores.

➤ Existe un enfoque alternativo ...

Es posible escapar de la trampa de la austeridad. El Informe sobre el Trabajo en el Mundo del año pasado presentaba un enfoque triple, que se mantiene vigente.

Primero, las instituciones del mercado laboral deberían fortalecerse de manera que los salarios crezcan al mismo ritmo que la productividad, comenzando en los países con superávit.

En la situación actual, es necesario tener en cuenta un aumento riguroso y coordinado del salario mínimo. También podrían ser útiles mayores esfuerzos para implementar las normas fundamentales del trabajo, sobre todo en los países emergentes y en desarrollo donde existen problemas. La ratificación de los Convenios fundamentales de la OIT por parte de todos los países del G20 daría una señal positiva en este sentido.

Segundo, es esencial reanudar el acceso al crédito y crear un ambiente empresarial más favorable para las pequeñas empresas. Esto es particularmente urgente en los países de la zona Euro, donde la política del Banco Central de ofrecer liquidez a los bancos ha fracasado a la hora de incentivar el crédito destinado a la economía real.

Podría también ser necesaria una imposición más alta para las empresas que no reinvierten sus ganancias, y/o una imposición menor para aquellas empresas que dan prioridad a las inversiones y a la creación de empleo.

Tercero, es posible promover el empleo y al mismo tiempo cumplir con los objetivos fiscales. El Informe demuestra que un cambio neutral desde el punto de vista fiscal en la composición de los gastos y los ingresos crearía entre 1,8 y 2,1 millones de empleos en un plazo de 1 a 2 años. En el caso de los países emergentes y en desarrollo, los esfuerzos deberían concentrarse en la inversión pública y en la reducción de la pobreza y las desigualdades de los ingresos y en estimular la demanda agregada. En las economías avanzadas, la prioridad deberían ser las personas desempleadas,

especialmente los jóvenes, a fin de garantizar que reciban el apoyo adecuado para encontrar nuevos empleos.

Ante todo, es el momento de avanzar hacia una estrategia orientada hacia el crecimiento y hacia el empleo. Esto ayudaría a coordinar las políticas y a evitar el contagio ocasionado por la austeridad fiscal. En Europa, la estrategia podría incluir un enfoque coordinado a fin de solucionar la crisis de la deuda, para lo cual unos mecanismos de financiación innovadores y una mejor utilización de los Fondos Estructurales Europeos – adecuadamente reformados para enfrentar mejor el problema – podrían ser instrumentos fundamentales.

➤ **... que requiere adoptar la idea de que las políticas que favorecen el empleo tienen un efecto positivo en la economía y que la voz de las finanzas no debería guiar la toma de decisiones.**

La explicación del actual enfoque político es la premisa de que el crecimiento es el resultado de la austeridad y que los empleos, en cambio, son una consecuencia del crecimiento. Por ello, los mayores esfuerzos hasta la fecha se han concentrado en reducir los déficits y restablecer el crecimiento mundial hacia valores positivos con la creencia de que, en lo sucesivo, producirá la creación de empleos. Como consecuencia, los esfuerzos más directos para estimular la creación de empleo y potenciar los ingresos de los más vulnerables a la crisis han tenido una importancia secundaria.

Puesto que ahora existen indicios de que estas premisas han demostrado ser contraproducentes, es esencial progresar con la alternativa, es decir, un enfoque centrado en el empleo, tal y como se describió anteriormente. Además es importante nutrir este enfoque alternativo con ejemplos concretos de políticas que funcionan, para lo cual la OIT ha desempeñado un papel fundamental a través de la

adopción del Pacto Mundial para el Empleo y podría contribuir aún más como foro de análisis de políticas.

Otro factor en juego es el desequilibrio entre la voz de la economía real y la del sector financiero. Ambas son importantes y ambas necesitan ser escuchadas.

Para subsanar esto, primero debería prestarse atención a la creación de observatorios sociales y del empleo a nivel nacional. Esta medida puede ayudar a identificar un límite máximo de desempleo que de ser superado serían necesarias nuevas medidas, de manera muy similar a los objetivos de inflación. Esta tarea podría ser facilitada gracias al establecimiento de observatorios independientes y fiables a fin de supervisar y anticipar tendencias en el mercado laboral, que podrían ser responsables de presentar evaluaciones independientes del impacto sobre el empleo de las propuestas políticas. Su misión sería advertir a los gobiernos contra la adopción o continuación de políticas que no tienen probabilidades de alcanzar los objetivos de desempleo.

Segundo, existen argumentos sólidos para establecer foros de consulta nacionales, donde se discutan las políticas económicas y sociales por los gobiernos y los interlocutores sociales. Si bien los resultados no serían vinculantes, este tipo de consultas pueden ofrecer a los gobiernos información importante sobre la situación actual del mercado laboral y una perspectiva del desempleo. El foro podría también desempeñar un papel central en colaborar y consultar con el observatorio o agencia nacional creada para supervisar y evaluar la evolución del mercado laboral y el impacto de las políticas.

Finalmente, los esfuerzos nacionales para pasar a políticas que garantizarán niveles de empleo más altos se verán facilitados en gran medida por las reformas en la gobernanza de la economía mundial. El objetivo principal de esta reforma es ofrecer un nivel alto y estable de demanda efectiva en la economía mundial.

Esto implicaría

- **Garantizar una coordinación global eficaz de las políticas económicas para eliminar políticas del tipo “molestar a mi vecino” que conducen a desequilibrios mundiales y cohiben el potencial de crecimiento;**
- **(eliminar la amenaza constante a la estabilidad económica mundial provocada por los flujos financieros transfronterizos volátiles y no regulados; y desarrollar políticas macroeconómicas coordinadas para hacer frente a futuras crisis económicas.**

En pocas palabras, el Informe exhorta a los países a instaurar las condiciones necesarias para preparar un cambio drástico en el actual enfoque político. Destaca la necesidad de un enfoque que reconozca la importancia de colocar el empleo entre las prioridades de la agenda política y la necesidad de coherencia entre las políticas macroeconómicas, sociales y del empleo. Esto requiere cambios significativos en la gobernanza interna y mundial, lo que supone una labor compleja. Aunque la tarea es exigente, los avances en esa dirección serán premiados con mejores perspectivas de empleo y una economía más eficiente.