

Raymond Torres

**Crisis global y empleo:
perspectivas internacionales***

* El artículo resume el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011*, publicado recientemente por el IIEL.



Manada de toros junto a un río, al pie de un castillo. J. P. Villaamil. Museo del Prado.

Lograr que los mercados se pongan al servicio del empleo es ante todo una responsabilidad de los gobiernos nacionales. A su disposición se encuentra un amplio abanico de medidas inspiradas en el Pacto mundial para el empleo de la OIT, que van desde programas de protección social que favorezcan el empleo, hasta regulaciones de salarios mínimos y empleo bien diseñadas, pasando por el diálogo social productivo. Para que se movilicen tales recursos es necesario que se establezca un marco macroeconómico y financiero que favorezca el empleo.

Este tema debe ser tratado con particular urgencia en la zona euro, debido a que es en ella donde se registran las señales más claras de debilitamiento del mercado laboral. Pero también es de vital importancia que exista una coordinación internacional en cuanto a las medidas. El G20 debe asumir el liderazgo para que el empleo, junto con las cuestiones fiscales y financieras, siga siendo una prioridad global.

INTRODUCCIÓN

LOS indicadores más recientes sugieren la entrada en una nueva fase de desaceleración económica, cuyos efectos sobre el empleo parecen empezar a observarse, especialmente en las economías avanzadas. Esta nueva recesión económica llega en un contexto en el que la mayor parte de las economías todavía no había alcanzado los niveles de empleo previos a la crisis. Un hecho que ha provocado un descontento social generalizado. Este nuevo debilitamiento económico supone todo un desafío, especialmente en lo referente a evitar su inminente impacto sobre el mercado de trabajo y el bienestar social.

En este contexto, el presente artículo se estructura en dos partes. La primera parte señala las consecuencias inminentes que esta nueva desaceleración económica podría tener tanto sobre una posible recaída del empleo, como sobre el aumento del descontento social ya existente. En una segunda parte se proponen un conjunto de medidas que permitirían la creación de empleos, aun bajo la presencia de esta nueva crisis económica.

I. LA NUEVA DESACELERACIÓN ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOBRE UNA RECAÍDA DEL EMPLEO Y UN AUMENTO DEL DESCONTENTO SOCIAL

Los próximos meses serán cruciales si se desea evitar una recaída del empleo y, por lo tanto, un mayor empeoramiento del descontento social. La economía mundial, que había empezado a recuperarse de la crisis, ha entrado en una nueva fase de debilitamiento económico. El crecimiento económico se ha estancado en las principales economías avanzadas y ciertos países han entrado de nuevo en una fase de recesión económica, especialmente en Europa. De la misma manera, el crecimiento ha disminuido en varios países emergentes y en vías de desarrollo.

Teniendo en cuenta la experiencia previa, cabe esperar que el actual debilitamiento económico afecte a los mercados de trabajo en aproximadamente seis

meses. Mientras que en las primeras etapas de la crisis mundial fue posible retrasar o atenuar, hasta cierto punto, la pérdida de empleos, es probable que la actual desaceleración tenga un impacto mayor y más rápido. Tras el colapso de Lehman Brothers en 2008, muchas empresas sostenibles esperaban que la desaceleración que sufría la actividad económica fuese temporal, por lo que se observó una tendencia a mantener el número de empleados. Actualmente, después de tres años de crisis, el ambiente empresarial se ha vuelto más incierto y el panorama económico sigue deteriorándose, lo que dificulta la conservación de empleos.

Además, los programas públicos de apoyo al empleo y a los ingresos, que a principios de la crisis mundial habían demostrado ser muy efectivos amortiguando la pérdida de puestos de trabajo, podrían ser reducidos drásticamente debido a las medidas de austeridad fiscal que cada vez más países están adoptando. Por último, y más importante, mientras que en 2008-2009 se observaba un esfuerzo en coordinación de políticas, sobre todo entre los países del G20, hoy en día existe la evidencia de que cada país está actuando de manera aislada. Debido a las cuestiones de competitividad que este fenómeno genera, las políticas se están volviendo más restrictivas, lo cual podría tener consecuencias negativas sobre las medidas de conservación de empleos.

Según los últimos indicadores, la desaceleración del empleo ha empezado ya a materializarse. Esto es evidente en dos tercios de las economías avanzadas y en la mitad de los países emergentes y en vías de desarrollo para los que existen datos recientes disponibles. Un claro ejemplo de ello es el caso de España, donde la tasa de paro se ha incrementado en 1,4 puntos porcentuales en el tercer trimestre de 2011, con respecto al mismo trimestre del año anterior, y el número de desempleados se sitúa cerca de los 5 millones. Al mismo tiempo, los jóvenes siguen incorporándose al mercado laboral. Como consecuencia, durante los próximos dos años será necesario crear alrededor de 80 millones de nuevos puestos de trabajo, 27 en las economías avanzadas y el resto en los países emergentes y en vías de desarrollo, para restablecer las tasas de empleo existentes antes de la crisis (Cuadro 1). Sin embargo, dada la reciente desaceleración de la economía, es probable que tan sólo la mitad de estos empleos puedan ser creados; por lo cual se estima que los niveles de empleo en las economías avanzadas no volverán a la situación registrada antes de la crisis hasta el 2016, es decir, un año más tarde de lo previsto por el *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010* (IILS, 2010).

CUADRO 1. Escasez estimada de empleos en 2012-2013

Región	Número de empleos que se necesitan durante los próximos dos años para alcanzar la tasa de empleo de 2007 (millones)	Proyecciones de creación de empleo en 2012-2013 (millones)	Escasez de puestos de trabajo (millones)
Economías avanzadas	27,2	2,5	-24,7
Economías emergentes y en vías de desarrollo	52,8	37,7	-15,1
Mundo	80,0	40,1	-39,9

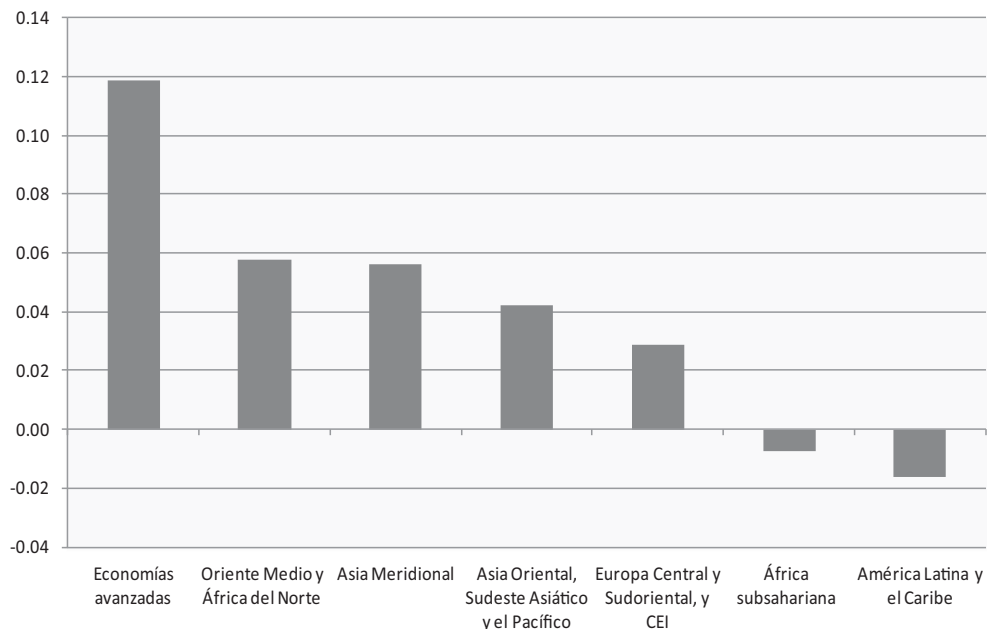
Nota: El empleo y la población en edad de trabajar se refieren a las personas de 15 años de edad o más. La tercera columna resulta de la diferencia entre la segunda y la primera.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Laborsta y KILM.

Dada la lenta recuperación, el descontento social se ha vuelto más generalizado, de acuerdo con el estudio realizado para efectos del *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011* (IILS, 2011b). En el 40 por ciento de los 119 países para los cuales se pudieron realizar estimaciones, el descontento social ha registrado un marcado incremento desde 2010 (Gráfico 1). De manera similar, el porcentaje de personas que afirman que sus condiciones de vida han empeorado ha aumentado en el 58 por ciento de los países. Además, la confianza en la capacidad de los gobiernos nacionales para enfrentar la lenta recuperación se ha debilitado en la mitad de los países analizados.

Según el Informe, el creciente descontento social está relacionado con la evolución del empleo y la percepción de que el peso de la crisis no se está repartiendo de manera equitativa. El descontento social ha crecido en las economías avanzadas, en el Medio Oriente, en el norte de África y, en menor medida, en Asia. Por el contrario, el descontento se ha estabilizado en el África subsahariana y ha disminuido en América Latina.

El deterioro del panorama laboral y social está afectando al crecimiento económico. En el caso de las economías avanzadas, el consumo de los hogares, uno de los principales motores del crecimiento, se ve directamente afectado por las pesimistas perspectivas que tienen los trabajadores acerca de su futuro laboral y salarial

GRÁFICO 1. *Cambio en el riesgo de descontento social en 119 países entre 2006 y 2010*

Nota: Un valor positivo refleja un mayor riesgo de descontento social.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Gallup World Poll Data, 2011.

(Cuadro 2). Así, en España, el 77 por ciento de la población se muestra insatisfecho con la disponibilidad de buenas oportunidades de empleo y, según indicadores para Estados Unidos y varios países europeos, la mayoría de los trabajadores cree que los salarios se estancarán o incluso caerán. La incertidumbre acerca del comportamiento de la demanda, junto con el continuo debilitamiento del sistema financiero de las economías avanzadas, están provocando una disminución de la inversión en todos los países, incluidos los países emergentes y en vías de desarrollo, donde las exportaciones son el principal motor del crecimiento y de la creación de empleo.

En resumen, se trata de un círculo vicioso en el cual el debilitamiento de la economía tiene repercusiones sobre el empleo y la sociedad, lo que afecta a la inversión real y al consumo, y este proceso, a su vez, debilita aún más a la economía, dando paso a una espiral negativa.

CUADRO 2. *Insatisfacción con la disponibilidad de empleo de calidad en 119 países en el 2010*

Asia Oriental, Sudeste Asiático y el Pacífico	44%
China	59%
Indonesia	56%
Tailandia	22%
Vietnam	34%
Economías Avanzadas	55%
Australia	34%
Alemania	53%
Canadá	39%
España	77%
Estados Unidos	61%
Francia	56%
Grecia	82%
Irlanda	80%
Italia	71%
Japón	46%
Reino Unido	57%
República de Corea	48%
América Latina y el Caribe	55%
Argentina	47%
Brasil	49%
México	61%
Oriente Medio y África del Norte	59%
Arabia Saudí	39%
Egipto	88%
Líbano	78%
Turquía	62%
Asia Meridional	63%
India	61%
Europa Central y Sudoriental, y CEI	71%
Federación de Rusia	59%
Hungría	81%
Lituania	83%
Polonia	61%
África subsahariana	79%
Ghana	85%
Sudáfrica	84%
Senegal	91%

Nota: La pregunta realizada fue: ¿Está usted satisfecho o insatisfecho con la disponibilidad de buenas oportunidades de trabajo en la ciudad o área en la que usted vive? El cuadro recoge el porcentaje de individuos que respondieron «insatisfecho» en 119 países e indica los resultados para varios países.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en Gallup World Poll Data, 2011.

II. RESPONDER A LA NUEVA DESACELERACIÓN SITUANDO LOS MERCADOS AL SERVICIO DEL EMPLEO

Las tendencias recientes muestran que no se le ha puesto la suficiente atención al potencial que los empleos podrían tener para impulsar la recuperación. Por el contrario, los países se han orientado principalmente a tranquilizar a los mercados financieros. Esto es particularmente cierto en el caso de las economías avanzadas, donde el debate se ha enfocado sobre todo en la austeridad fiscal y en cómo ayudar a los bancos, dejando de lado la posibilidad de una necesaria reforma de las prácticas bancarias que provocaron la crisis y olvidando transmitir una visión sobre cómo podría recuperarse la economía real. En algunos casos, este hecho se ha acompañado de medidas que son percibidas como una amenaza a la protección social y a los derechos de los trabajadores. En definitiva, toda esta situación no estimula el crecimiento ni la creación de empleo.

Al mismo tiempo, la regulación del sistema financiero (epicentro de la crisis mundial) sigue siendo inadecuada. En las economías avanzadas, el sector financiero no cumple con su papel de intermediario, es decir, proveer crédito a la economía real. Además, por otro lado, las economías emergentes se han visto afectadas por la entrada masiva de flujos de capital volátiles.

En la práctica, todo esto implica que el empleo ha sido relegado a un segundo plano frente a los objetivos financieros. Es sorprendente observar que, mientras la gran mayoría de los países cuentan actualmente con planes de consolidación fiscal, Estados Unidos es la única economía avanzada que ha anunciado un plan nacional de generación de empleos. En todos los otros países, las políticas de empleo pasan a menudo por un escrutinio fiscal.

Un cambio de enfoque es una necesidad urgente, debido a que la oportunidad para impulsar la creación de empleos y la generación de ingresos se está agotando, puesto que la exclusión del mercado de trabajo se está instalando y el descontento social va en aumento. No obstante, existen una serie de medidas que permitirían reconducir la actual situación.

1. Garantizar el vínculo entre salarios y productividad, empezando por los países con superávit

Es tiempo de reconsiderar el uso de las políticas de «moderación salarial». Durante los últimos veinte años, la mayoría de los países han registrado una caída en

la parte del ingreso destinada al factor trabajo, lo que significa que los ingresos reales de los asalariados y de los trabajadores por cuenta propia se han incrementado, en media, menos de lo que hubieran podido aumentar tomando en cuenta el crecimiento de la productividad. Por ejemplo, en el caso español, la parte del ingreso destinada al factor trabajo disminuyó en 3,8 puntos porcentuales entre 2000 y 2008, mientras que la destinada al factor capital aumentó en 0.2 puntos porcentuales. Además, la moderación salarial y el mayor peso del factor capital no han generado una mayor inversión real, sino todo lo contrario. Entre 2000 y 2009, más del 83 por ciento de los países registraron un incremento de la parte que representa el excedente bruto de explotación en el PIB; sin embargo, estos beneficios se destinaron cada vez más a pagar dividendos en lugar de a inversión. Por otro lado, tampoco existe evidencia clara de que la moderación salarial haya impulsado la creación de empleo.

De hecho, la moderación salarial ha contribuido a acentuar los desequilibrios globales, lo cual, unido a las ineficiencias del sistema financiero, dio lugar a la crisis y la sigue perpetuando (Torres, 2010; Stiglitz, 2009). En las economías avanzadas, el estancamiento de los salarios ha generado un espacio idóneo para que el crecimiento sea impulsado por la deuda, lo cual constituye una situación claramente insostenible. En lo que respecta a algunas economías emergentes y en vías de desarrollo, la moderación salarial era parte integral de las estrategias de crecimiento basadas en la exportación hacia economías avanzadas; estrategias que son igualmente insostenibles.

Si se asegura un vínculo más fuerte entre los salarios y la productividad, se atendería a la escasez mundial de la demanda. Además, un enfoque equilibrado como éste reduciría la presión que recae sobre los gobiernos con restricciones presupuestarias para que estimulen la economía. En muchos países existen tales niveles de rentabilidad que si se permite que los salarios y la productividad crezcan de manera paralela, también se estaría apoyando a la inversión.

Evidentemente, las medidas propuestas deberán ser adaptadas a las circunstancias de cada país y solo podrán ser alcanzadas a través del diálogo social, de instrumentos de salario mínimo bien diseñados, de la negociación colectiva y de renovados esfuerzos para promover los principales estándares laborales. Las economías con superávit como China, Alemania, Japón y la Federación Rusa cuentan con una sólida posición de competitividad, lo cual les da más posibilidades de aplicar medidas como éstas. En estos países con superávit, alcanzar una evolución más equilibrada de los ingresos sería positivo para sus economías y, al mismo tiempo, favorecería la recuperación de otros países deficitarios, sobre todo de aquellos que

se encuentran en la zona euro y que no pueden aplicar una devaluación monetaria para recuperar la competitividad que han perdido.

2. Impulsar la inversión real, especialmente mediante una reforma financiera

La recuperación del empleo no tendrá lugar hasta que no se vuelvan a conceder créditos a las pequeñas empresas que tienen solidez financiera. En la UE, el porcentaje neto de bancos que han hecho más estrictas sus condiciones de préstamo ha aumentado a lo largo de 2011. Cuando se preguntó a las empresas de la UE cuál fue el problema más apremiante que tuvieron que afrontar entre septiembre de 2010 y febrero de 2011, un quinto de estas empresas hicieron referencia a la falta de acceso adecuado a la financiación. No obstante, España fue el país donde un mayor porcentaje de empresas situaron la falta de financiación como su principal problema (25 por ciento). El apoyo a las pequeñas empresas podría realizarse con medidas como garantías crediticias, establecer mediadores que revisen las solicitudes de crédito denegadas a las pequeñas empresas y proveer directamente con liquidez a los bancos para que éstos financien, a su vez, las operaciones de las pequeñas empresas. Un conjunto de instrumentos que ya existen en países como Brasil y Alemania.

En los países en vías de desarrollo, incrementar la inversión en las áreas rurales y agrícolas podría generar muchos beneficios. Para ello hace falta inversión pública, pero también es necesario atajar la especulación que recae sobre las mercancías alimentarias y así reducir la volatilidad de los precios de los alimentos. Entre 2006 y 2010, esta volatilidad fue de casi el doble comparada con la registrada durante los cinco años anteriores. Como consecuencia, los productores consideran que cualquier incremento registrado en los ingresos agrícolas es temporal, especialmente en el caso de aquellos aumentos más pequeños. Ello reduce el horizonte que hace falta para invertir las ganancias derivadas de los ingresos agrícolas, lo cual perpetúa la escasez de alimentos y reduce las oportunidades de generar trabajo decente.

3. Mantener o consolidar los programas a favor del empleo financiándolos con una base imponible amplia

Ningún país puede desarrollarse en circunstancias en las que su deuda y su déficit públicos aumentan de manera desmedida. Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho para reducir la deuda y el déficit público se han enfocado de manera des-

proporcionada y contraproducente en los programas del mercado de trabajo y en las medidas sociales. En efecto, antes de hacer recortes en estos ámbitos se deben evaluar meticulosamente los efectos directos e indirectos que puedan provocar. Por ejemplo, realizar recortes en los programas de apoyo a la renta probablemente generará una reducción de costes a corto plazo, pero también podría dar paso a un aumento de la pobreza y a una disminución del consumo, lo cual tendría efectos a largo plazo sobre el potencial de crecimiento y el bienestar de los individuos.

Un enfoque que favorezca el empleo y que se centre en medidas eficientes en términos de costes puede servir para evitar un mayor deterioro del empleo. Los programas que favorecen el empleo y que son diseñados meticulosamente impulsan la demanda, al mismo tiempo que promueven un regreso más rápido a las condiciones del mercado de trabajo que existían antes de la crisis. Brindar apoyo en las primeras etapas de la crisis es positivo, ya que reduce el riesgo de exclusión del mercado de trabajo y genera ganancias en la productividad. Los efectos positivos derivados de una relación activa entre la demanda y la oferta de trabajo compensan cualquier efecto negativo que resulte de la exclusión del sector privado. De este modo, un incremento del gasto en políticas activas del mercado de trabajo en solo medio punto porcentual del PIB, producirá un aumento en el empleo de entre un 0,2 y un 1,2 por ciento a medio plazo, dependiendo del país. Aunque estas estimaciones proporcionan solamente órdenes de magnitud, subrayan que el gasto en programas de apoyo al empleo, estando bien diseñados, es consistente con los objetivos fiscales a medio plazo.

Además, estos programas de apoyo al empleo no son costosos para el erario público y, no obstante, si llegaran a serlo, es posible encontrar nuevos recursos. En este sentido, el *Informe sobre el mercado en el mundo 2011* (IILS, 2011b) resalta que existe una gran necesidad de que la base imponible se amplíe, particularmente en lo referente a la imposición sobre la propiedad y sobre ciertas transacciones financieras. Estas medidas mejorarían la eficiencia económica y ayudarían a repartir el peso del ajuste de manera más equitativa, lo cual contribuiría a calmar las tensiones sociales. Sin embargo, ya que la recuperación tiene una naturaleza heterogénea, es necesario que se aplique un enfoque que sea acorde a las circunstancias específicas de cada país.

4. Situar el empleo como prioridad de la agenda internacional

Lograr que los mercados se pongan al servicio del empleo es ante todo una responsabilidad de los gobiernos nacionales. A su disposición se encuentra un amplio aba-

nico de medidas inspiradas en el *Pacto mundial para el empleo de la OIT* (ILO, 2009). Estas medidas van desde programas de protección social que favorecen el empleo, hasta regulaciones de salarios mínimos y empleo bien diseñadas, pasando por el diálogo social productivo. Para que se movilicen tales recursos es necesario que se establezca un marco macroeconómico y financiero que favorezca al empleo. Este tema debe ser tratado con particular urgencia en la zona euro, debido a que es en esta área donde se registran las señales más claras de debilitamiento del mercado laboral.

También es de vital importancia que exista una coordinación internacional en cuanto a las medidas. Esta tarea se ha vuelto cada vez más difícil debido a que cada país se encuentra en una posición cíclica diferente. No obstante, los resultados del *Informe sobre el mercado en el mundo 2011* (IILS, 2011b) sugieren que la recesión en una región afectará, tarde o temprano, a las perspectivas económicas y sociales en otras regiones. Y también a la inversa, es decir, la interrelación que existe entre las economías supone que, si los países actúan de manera coordinada, los efectos favorables sobre el empleo se amplificarán. Sobre este punto, el G20 debe asumir el liderazgo para que el empleo, junto con las cuestiones fiscales y financieras, siga siendo una prioridad global. En esto también el factor tiempo es primordial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales) (2010): *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* Ginebra.
- (2011a): *Estudios sobre el crecimiento con equidad: España*. Ginebra.
 - (2011b): *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo*. Ginebra.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2009): *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009. Ginebra.
- STIGLITZ, J. (2009): «The global crisis, social protection and jobs», en *International Labour Review*, Vol. 148, N.º 1-2, pp.1-13.
- TORRES, R. (2010): «Incomplete crisis responses: socio-economic costs and policy implications», en *International Labour Review*, Vol. 149, N.º 2, pp. 227-237.