

# Informe sobre el trabajo en el mundo 2011

## Los mercados al servicio del empleo

Resumen

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES



# Resumen

## La desaceleración económica podría provocar una recaída del empleo ...

Los próximos meses serán cruciales si se desea evitar una recaída del empleo y, por lo tanto, un marcado 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 de las principales economías avanzadas se ha estancado y la recesión ha regresado en algunos países, sobre todo en Europa. De la misma manera, el crecimiento ha disminuido en varios países emergentes y en vías de desarrollo.

Tomando las experiencias previas como punto de referencia, es de esperar que el actual debilitamiento económico impacte 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 desaceleración que se vive actualmente tenga un impacto rápido y marcado. Tras el colapso del banco Lehman Brothers, en 2008, muchas empresas sostenibles percibieron que la actividad sufriría una ralentización temporal, por lo cual se observó una tendencia a retener a los empleados. Actualmente, tras haber vivido tres años de crisis, el ambiente empresarial se ha vuelto más incierto y el panorama económico sigue deteriorándose, lo que dificulta la retención de empleos.

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. Más importante aún, mientras que en 2008–2009 se observaba un esfuerzo de coordinación de políticas, sobre todo entre los países del G20, hoy en día cada país está abocado a actuar 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 retención de empleos.

Según los últimos indicadores, la desaceleración del empleo ha empezado ya a materializarse (Capítulo 1). Esto es evidente en dos tercios de las economías avanzadas y en la mitad de los países emergentes y en vías de desarrollo con disponibilidad de datos. Mientras tanto, los jóvenes siguen entrando 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 pueda ser creado; 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.

### **... lo cual empeoraría las desigualdades y el descontento social ....**

Dada la lenta recuperación, el descontento social se ha vuelto más generalizado, según un estudio realizado para efectos de este Informe (Gráfico 1). En 40 por ciento de los 119 países para los cuales se pudieron realizar estimaciones, el descontento social ha registrado un marcado incremento desde 2010. De manera similar, en el 58 por ciento de los países, el porcentaje de personas que afirman que sus condiciones de vida han empeorado, ha aumentado. Además, la confianza que se tiene 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 compartiendo de manera equitativa. El descontento social ha crecido en las economías avanzadas, en 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.

### **... retrasando aún más la recuperación económica.**

El deterioro del panorama laboral y social está afectando el crecimiento económico. En el caso de las economías avanzadas, el consumo doméstico, uno de los principales motores del crecimiento, se ve directamente afectado por las perspectivas de empleo (Cuadro 2). 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 del panorama 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, incluido en los países emergentes y en vías de desarrollo, donde las exportaciones son el principal motor del crecimiento y de creación de empleo.

Todo se reduce a lo siguiente: existe un círculo vicioso en el cual el debilitamiento de la economía tiene repercusiones sobre el empleo y la sociedad, lo que a su vez afecta la inversión real y el consumo. Este proceso debilita aún más a la economía, dando paso a una espiral negativa.

## **Es posible romper este círculo vicioso, si se logra poner los mercados al servicio del empleo, y no al revés**

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 enfocado principalmente en 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 reforma de las prácticas bancarias que dieron paso a la crisis y olvidando transmitir una visión sobre cómo podría recuperarse la economía real. En algunos casos, esta situación se ha visto complementada por medidas que, a los ojos de la gente, amenazan la protección social y los derechos de los trabajadores. Ni el crecimiento, ni los empleos se verán beneficiados por esta situación.

Mientras tanto, la regulación del sistema financiero (epicentro de la crisis mundial) sigue siendo inadecuada. En las economías avanzadas, el sector financiero no cumple con el papel de intermediario que de él se espera: proveer crédito a la economía real. Por su lado, las economías emergentes se han visto afectadas por las entradas masivas de flujos volátiles de capital (Capítulo 2).

En la práctica, todo esto implica que, frente a los objetivos financieros, el empleo ha quedado relegado como tema de segunda instancia. Es sorprendente observar que, mientras la gran mayoría de los países cuentan actualmente con planes de consolidación fiscal, tan sólo una economía avanzada, a saber, los Estados Unidos, 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.

Urge cambiar el enfoque. La oportunidad para impulsar la creación de empleos y la generación de ingresos se está acabando puesto que la exclusión del mercado de trabajo se está instalando y el descontento social va en aumento.

## **Para lograrlo se debe, primero, reforzar el vínculo entre salarios y productividad, empezando por países con superávit ...**

Es tiempo de replantear el uso de las medidas de “moderación salarial”. Durante los últimos veinte años, la mayoría de los países ha registrado una caída de la parte del ingreso destinada al factor trabajo, lo que significa que los ingresos reales de los asalariados y de los trabajadores independientes han aumentado menos de lo que hubieran podido tomando en cuenta el crecimiento de la productividad. Además, la moderación salarial no ha generado una mayor inversión real. Muy por el contrario, entre 2000 y 2009, más del 83 por ciento de los países registraron un incremento de la parte de los beneficios corporativos en el PIB; sin embargo, estos beneficios sirvieron frecuentemente para pagar dividendos en lugar de ser utilizados para invertir (Capítulo 2). Tampoco existen pruebas claras de que la moderación salarial haya impulsado la creación de empleo (Capítulo 3).

De hecho, la moderación salarial ha contribuido a exacerbar los desequilibrios globales, lo cual, aunado a las ineficiencias del sistema financiero, dio paso a la crisis y la sigue perpetuando. En las economías avanzadas, el estancamiento de los salarios ha generado un espacio idóneo para que el crecimiento sea impulsado por el gasto de la deuda, lo cual constituye una situación claramente insostenible. En lo que respecta a las 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 la escasez mundial de la demanda. Además, un enfoque balanceado como éste, reduciría la presión que recae sobre los gobiernos con presupuestos restringidos 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, alcanzar una evolución más equilibrada de los ingresos sería positivo para sus economías, al mismo tiempo que 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.

### **... segundo, impulsar la inversión real, sobre todo mediante una reforma financiera ...**

Hasta que no se le vuelvan a dar créditos a las pequeñas empresas que tienen solidez financiera, la recuperación del empleo no tendrá lugar. 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 le 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 al financiamiento. El apoyo para las pequeñas empresas podría darse en forma de garantías crediticias; también se podrían establecer mediadores que revisen las solicitudes de crédito denegadas a las pequeñas empresas. Otra opción sería proveer directamente con liquidez a los bancos para que éstos financien a su vez las operaciones de las pequeñas empresas. Este tipo de instrumentos 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 (Capítulo 4). Para ello, hace falta inversión pública, pero también es necesario atajar la especulación que recae sobre los alimentos, para de esta manera reducir la volatilidad de los precios. Entre 2006 y 2010, esta volatilidad fue de casi el doble comparada a la registrada durante los cinco años anteriores. Como consecuencia, los productores consideran que

cualquier incremento registrado en los ingresos agrícolas es temporal. 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.

### **... tercero, 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 pública y su déficit aumenten de manera desmedida. Sin embargo, los esfuerzos que se han hecho para reducir la deuda pública y los déficits se han enfocado de manera desproporcionada y contraproducente en los programas del mercado del trabajo y en las medidas sociales. En efecto, antes de hacer recortes en estos ámbitos, se debe 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 costos 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 costos 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 del trabajo que existían antes de la crisis. Brindar apoyo en las primeras etapas de la crisis es positivo ya que reduce el riesgo de la exclusión del mercado del trabajo y genera ganancias en la productividad. Los efectos positivos que puede tener un servicio más activo de puesta en relación de la demanda y la oferta de trabajo, compensa cualquier efecto negativo que resulte de la exclusión del sector privado. Incrementar el gasto en medidas activas del mercado de trabajo, incluso por medio punto porcentual del PIB, producirá un aumento en el empleo de entre 0,2 y 1,2 por ciento a mediano plazo, dependiendo del país (Capítulo 6). Aunque estas estimaciones proporcionan solamente órdenes de magnitud, subrayan que el gasto en programas de apoyo al empleo, de ser bien diseñado, es consistente con los objetivos fiscales a medio plazo.

Además, estos programas de apoyo al empleo no son costosos para el erario público. Sin embargo, si llegaran a ser costosos, es posible encontrar nuevos recursos. En este sentido, el Informe resalta que existe una gran necesidad de que la base imponible se amplíe, particularmente en lo relativo a la imposición de la propiedad y a ciertas transacciones financieras (Capítulo 5). 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 esté acorde a las circunstancias específicas de cada país.

## **... finalmente, los empleos deben volver a ser una prioridad en 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 vasto abanico de medidas inspiradas en el Pacto mundial para el empleo de la OIT. 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 ya que es ahí donde se registran las señales más claras de debilitamiento del mercado laboral.

También es de vital importancia que exista una coordinación internacional entre 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 sugieren que la recesión en una región afectará, tarde o temprano, las perspectivas económicas y sociales en otras regiones. Y viceversa, la interrelación que

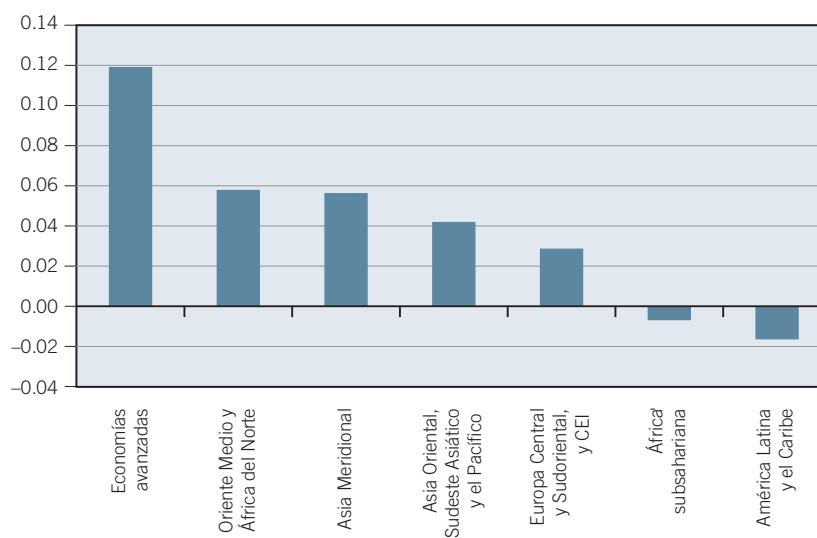
existe entre las economías supone que, si los países actúan de manera coordinada, los efectos favorables sobre el empleo se amplificarán. Sobre este punto, el G20 debe asumir el liderazgo para que el empleo, junto con las cuestiones fiscales y financieras, siga siendo una prioridad global. En esto también el factor tiempo es primordial.

**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 basados en Laborsta y KILM (Véase Capítulo 1).

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

<b>Asia Oriental, Sudeste Asiático y el Pacífico</b>	<b>44%</b>
China	59%
Indonesia	56%
Tailandia	22%
Vietnam	34%
<b>Economías Avanzadas</b>	<b>55%</b>
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%
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>55%</b>
Argentina	47%
Brasil	49%
México	61%
<b>Oriente Medio y África del Norte</b>	<b>59%</b>
Arabia Saudí	39%
Egipto	88%
Líbano	78%
Turquía	62%
<b>Asia Meridional</b>	<b>63%</b>
India	61%
<b>Europa Central y Sudoriental, y CEI</b>	<b>71%</b>
Federación de Rusia	59%
Hungría	81%
Lituania	83%
Polonia	61%
<b>África subsahariana</b>	<b>79%</b>
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 resultados para varios países.

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



