

Tendencias Mundiales del Empleo 2012

Prevenir una crisis mayor del empleo

Resumen

El mundo se encuentra ante el desafío de crear 600 millones de puestos de trabajo en el próximo decenio

Al despuntar 2012 el mundo se encuentra ante un grave problema de desempleo y déficits generalizados de trabajo decente. Tras tres años de una situación de crisis continua en los mercados de trabajo del mundo, y ante la perspectiva de un mayor deterioro de la actividad económica, hay un retraso en el empleo mundial equivalente a 200 millones de puestos de trabajo; un incremento de 27 millones desde el inicio de la crisis. Además, se necesitarán más de 400 millones de nuevos puestos para evitar otro aumento del desempleo. Por lo tanto, para generar un crecimiento sostenible y al mismo tiempo mantener la cohesión social, el mundo debe asumir el desafío urgente de crear 600 millones de puestos de trabajo productivos en el próximo decenio. Aún así, quedarán 900 millones de trabajadores que viven con sus familias con unos ingresos inferiores al umbral de pobreza de los 2 dólares de los Estados Unidos por día, sobre todo en los países en desarrollo.

Los mercados de trabajo mundiales muestran escasa mejoría

Dados estos problemas en el mercado de trabajo, el panorama de creación de empleo en el mundo ha ido empeorando. La proyección de referencia no presenta cambios en la tasa de desempleo mundial entre el presente y 2016, y sigue situándose en el 6 por ciento de la fuerza de trabajo mundial. Ello añadiría otros 3 millones de desempleados en el mundo en 2012, o un total de 200 millones, hasta alcanzar los 206 millones en 2016. Si el riesgo de desaceleración se materializa y el crecimiento mundial cae por debajo del 2 por ciento en 2012, el total mundial de desempleados aumentaría más velozmente hasta superar los 204 millones en 2012, como mínimo 4 millones más que en el escenario de referencia, hasta llegar a los 209 millones en 2013, 6 millones más que en el escenario de referencia. Por otra parte, en el caso de un escenario más benigno, en el que se asume habría una rápida solución a la crisis de la deuda en la eurozona, al total de desempleados del escenario de referencia habría que restar 1 millón de personas en 2012, y otros 1,7 millones en 2013. Aún así, ello no bastaría para alterar significativamente la trayectoria de la tasa de desempleo mundial, que se prevé seguirá estancada en un 6 por ciento.

La crisis castiga con especial dureza a los jóvenes

En 2011, 74,8 millones de jóvenes en edades comprendidas entre los 15 y los 24 años estaban desempleados, 4 millones más que en 2007. La tasa de desempleo juvenil mundial, del 12,7 por ciento, sigue situada en un punto porcentual por encima del nivel anterior a la crisis. A escala mundial, los jóvenes tienen casi tres veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. Además, se estima que 6,4 millones de jóvenes han perdido las esperanzas de encontrar

trabajo y se han apartado del mercado de trabajo por completo. Incluso quienes tienen empleo tienen cada vez más probabilidades de encontrarse trabajando a tiempo parcial, a menudo con un contrato temporario. En los países en desarrollo, es excesiva la proporción de jóvenes entre los trabajadores pobres. Puesto que se prevé que el número y la proporción de jóvenes desempleados no cambien en 2012, y puesto que la proporción de jóvenes que se retiran por completo del mercado de trabajo sigue aumentando, hay pocas esperanzas de una mejora sustancial del panorama laboral de los jóvenes a corto plazo en la situación actual.

El debilitamiento de la participación en la fuerza de trabajo enmascara una situación de desempleo mundial aún peor

En el mundo en su conjunto, la fuerza de trabajo contaba con casi 29 millones de personas menos de las que dejaban predecir las tendencias anteriores a la crisis: 6,4 millones de jóvenes menos y 22,3 millones de adultos menos. Ello equivale a casi el 1 por ciento de la fuerza de trabajo real en 2011, y a casi el 15 por ciento del número total de desempleados en el mundo. Si todos estos trabajadores potenciales estuvieran disponibles para trabajar y buscaran empleo, el número de desempleados superaría los 225 millones, o alcanzaría la tasa del 6,9 por ciento, en comparación con la tasa actual del 6 por ciento. En muchos países de la región de las economías desarrolladas y la Unión Europea, las tasas de participación han bajado; a ello se debe que haya 6 millones menos de personas en la fuerza de trabajo, en comparación con lo que dejaban prever las tendencias anteriores a la crisis. Si se añade esta cohorte a los desempleados, la tasa de desempleados de la región pasaría del 8,5 por ciento al 9,6 por ciento.

La economía mundial ha reducido drásticamente su capacidad para crear nuevos empleos

A escala mundial, la relación empleo-población cayó en picado durante la crisis, pasando del 61,2 por ciento en 2007 al 60,2 por ciento en 2010. Se trata de la mayor caída registrada desde 1991. Sobre la base de los pronósticos macroeconómicos actuales, la proyección de referencia de la OIT para la relación empleo-población no es alentadora, y para 2016 la tendencia se muestra entre estable y levemente descendente. El escenario pesimista de la OIT indica que dicha relación sufriría una recaída en el mundo, con una probabilidad de que cayera al nivel más bajo alrededor de 2013. El escenario optimista tampoco resultaría en tasas de crecimiento suficientes para provocar un aumento sustancial de la relación empleo-población; para los años siguientes, se mantendrían bastante por debajo de los niveles precedentes a la crisis.

Fuera de Asia, el retraso en el aumento de la productividad laboral de las regiones en desarrollo en comparación con el de las economías desarrolladas puede ahondar la disparidad del nivel de vida y limitar las posibilidades de reducir la pobreza

A medida que la economía mundial vuelve a desacelerarse, la convergencia de los niveles de vida entre países ha ido ralentizándose. En los dos últimos decenios, la disparidad de la productividad de la mano de obra entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo – importante indicador que mide la convergencia del nivel de la renta entre los países – se ha reducido, aunque sigue siendo sustancial: la producción por trabajador en la región de las economías desarrolladas y la Unión Europea en 2011 fue de 72.900 dólares de los Estados Unidos, en comparación con la media de 13.600 dólares de los Estados Unidos en las regiones en desarrollo. Ello significa que, ajustado en función de las diferencias de los precios entre países, el trabajador medio de un país en desarrollo produce menos de una quinta parte de lo que produce un trabajador medio en un país desarrollado. Toda la recuperación de los niveles de productividad de la mano de obra entre el mundo en desarrollo y el mundo desarrollado entre 1991 y 2011 correspondió a las tres regiones de Asia, y otras regiones se quedaron a la zaga.

A nivel mundial, se ha avanzado en la reducción de la pobreza extrema entre los trabajadores, pero la pobreza se mantiene extendida

Entre los 900 millones de trabajadores pobres, en el mundo había unos 456 millones de trabajadores que vivían en situación de pobreza extrema en 2011, con unos ingresos inferiores al umbral de 1,25 dólares de los Estados Unidos por día; una reducción de 233 millones desde 2000, y una caída de 38 millones desde 2007. Sin embargo, este total mundial está sumamente influido por la drástica reducción del número de trabajadores en situación de pobreza extrema en la región de Asia Oriental. En esta zona, debido al rápido crecimiento económico y la reducción de la pobreza en China, el número de trabajadores pobres se redujo en 158 millones desde 2000, y en 24 millones desde 2007. Además, ha habido una marcada desaceleración en el ritmo de la reducción del número de trabajadores pobres desde 2008. Una proyección de las tendencias anteriores a la crisis (2002 a 2007) revela 50 millones más de trabajadores pobres en 2011 con respecto a lo que predecían las tendencias anteriores a la crisis. Del mismo modo, se estima que en 2011 hay 55 millones más de trabajadores que viven con su familia con unos ingresos diarios inferiores al umbral de 2 dólares de los Estados Unidos al día, en comparación con lo previsto.

El empleo vulnerable ha aumentado en 23 millones de personas desde 2009

A nivel mundial, se estima en 1.520 millones el número de trabajadores en situación de vulnerabilidad en el empleo en 2011, un incremento de 136 millones desde 2000, y de casi 23 millones desde 2009. En la región de Asia Oriental el número de trabajadores en situación de empleo vulnerable se ha reducido en 40 millones desde 2007, en comparación con los incrementos de 22 millones en el África Subsahariana, 12 millones en Asia Meridional, casi 6 millones en Asia Sudoriental y el Pacífico, 5 millones en América Latina y el Caribe, y más de 1 millón en Oriente Medio. La proporción de mujeres en situación de vulnerabilidad laboral es del 50,5 por ciento, y excede a la de los hombres (48,2 por ciento). Las mujeres tienen muchísimas más probabilidades de encontrarse en esa situación que los hombres en África del Norte (55 por ciento y 32 por ciento, respectivamente), Oriente Medio (42 por ciento y 27 por ciento, respectivamente) y el África Subsahariana (casi el 85 por ciento y el 70 por ciento, respectivamente).

El escaso crecimiento del empleo en el mundo desarrollado y la baja productividad en las regiones en desarrollo limitan la posibilidad de una recuperación más amplia y las perspectivas de crecimiento económico

Cada vez resulta más patente el bucle de retroalimentación negativo entre el mercado de trabajo y la macroeconomía, en particular en las economías desarrolladas: el elevado desempleo y la baja tasa de crecimiento salarial están reduciendo la demanda de bienes y servicios, lo cual perjudica más la confianza de las empresas, que dudan en invertir y contratar. Para que arraigue una recuperación sostenible, es imprescindible dar un corte a este bucle. En gran parte del mundo en desarrollo, el aumento de la productividad exigirá una transformación estructural acelerada, esto es, cambiar a actividades de mayor valor añadido al mismo tiempo que se abandona la agricultura de subsistencia como principal fuente de empleo y se reduce la dependencia de mercados volátiles de productos básicos para obtener ingresos por exportación. Para conseguir un desarrollo de base amplia cimentado en una distribución justa de los beneficios económicos es preciso mejorar más la educación y el desarrollo de las calificaciones; aplicar regímenes de protección social adecuados, que aseguren un nivel de vida elemental para los más vulnerables; y un mayor diálogo entre los trabajadores, los empleadores y los gobiernos.

Se prevé que el crecimiento mundial se debilitará en 2012

La recuperación que comenzó en 2009 ha sido efímera y superficial. Las tasas del PIB apenas recuperaron el nivel que tenían antes de la crisis, y sigue habiendo un gran vacío de empleo: otros 27 millones de desempleados en el mundo, en comparación con 2007. Desde el tercer trimestre de 2011, las penurias macroeconómicas de algunas economías avanzadas han empeorado, pues las inversiones y la creación de empleo en el mundo se han mantenido bajos, ya que el empleo registró un escaso 1,6 por ciento de crecimiento anual, en comparación con una fuerza de trabajo que aumenta al 1,5 por ciento. La inestabilidad del sector financiero y las primas de riesgo en ascenso debido al panorama incierto respecto de la deuda soberana han limitado el acceso del sector privado al crédito y han ensombrecido el ánimo de los empresarios y los consumidores. Pese a que sólo unos pocos países atraviesan problemas económicos y fiscales graves a largo plazo, la economía mundial ha registrado un rápido debilitamiento, pues la incertidumbre se extendió más allá de las economías avanzadas. Así pues, la economía mundial se alejó más aún de la tendencia anterior a la crisis, y en la coyuntura actual, es bastante evidente incluso una posible recaída de la recesión.

Una crisis de tres etapas

Al entrar en el cuarto año de crisis económica mundial, los datos permiten definir tres etapas en la crisis. Al impacto del desencadenamiento de la crisis se respondió con medidas fiscales y de estímulo coordinadas que, si bien permitieron una recuperación del crecimiento, no bastaron para conseguir una recuperación sostenible del empleo, sobre todo en las economías avanzadas.

En la segunda etapa, el aumento del déficit público y los problemas de la deuda soberana indujeron la adopción de mayores medidas de austeridad para tranquilizar a los mercados de capital. A resultas de ello, las medidas de estímulo fiscal comenzaron a menguar, y el apoyo a las actividades económicas en las economías avanzadas se centró en flexibilizar las políticas monetarias. El impacto combinado parece haber debilitado tanto el crecimiento del PIB como del empleo. El crecimiento del PIB en todo el mundo cayó del 5 por ciento en 2010 al 4 por ciento en 2011, siendo las economías avanzadas las peor situadas: en septiembre de 2011, el FMI corrigió la correspondiente predicción para 2011 al 1,4 por ciento. Mientras tanto, también las economías emergentes han comenzado a sentir las repercusiones de esa situación. El crecimiento se mantuvo fuerte en todo 2011, pero los primeros indicios de debilitamiento se percibieron en el último trimestre de 2011, en el que hubo menos pedidos de las industrias.

El endurecimiento de las políticas y la persistencia del elevado nivel de desempleo han aumentado las posibilidades de una peligrosa tercera etapa, que se caracterizaría por una segunda caída del crecimiento y el empleo en las economías avanzadas, lo que agudizaría la grave perturbación del mercado de trabajo ocasionada por la crisis.

Ha habido una reducción del espacio político

En la tercera etapa de la crisis ha habido una grave reducción del espacio político, lo que ha hecho difícil detener, o al menos frenar, el mayor debilitamiento de las condiciones económicas. En la etapa inicial de la crisis mundial, los países habían adoptado rápidas medidas para ayudar al sector financiero, además de conjuntos de medidas de estímulo de apoyo a la economía real. Sin embargo, pese al gran esfuerzo – en algunos casos, hasta el 90 por ciento del gasto público adicional se destinó al rescate de bancos –, la industria financiera sigue estando en situación de riesgo extremo; ello debilita su capacidad de conceder préstamos a la economía real. En los últimos meses las condiciones crediticias han vuelto a endurecerse, en parte debido al panorama económico extremadamente incierto. Al mismo tiempo, el alto nivel de la deuda

soberana en las economías avanzadas ha limitado la capacidad de los gobiernos de estos países para ejecutar otra serie de programas de estímulo.

En las economías emergentes de Asia Oriental y América Latina, las condiciones económicas han demostrado una mayor capacidad de resistencia, y el espacio político es mayor. No obstante, algunas repercusiones de los problemas de las economías avanzadas ya son visibles también allí. Las fuentes de crecimiento mundial han ido cambiando sustancialmente desde el comienzo de la crisis, y las economías emergentes contribuyen cada vez más a la demanda mundial. El creciente comercio entre las economías emergentes ha contribuido a esta desconexión gradual, así como a la aparición de nuevos centros de crecimiento capaces de estabilizar el crecimiento mundial y prevenir una recaída de la recesión. Las condiciones económicas favorables de estos países aumentaron las tasas de creación de empleo por encima del crecimiento de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, apoyaron la demanda interna, en particular en las economías emergentes más grandes de América Latina y Asia Oriental. Sin embargo, puesto que las economías emergentes siguen dependiendo de las exportaciones a las economías avanzadas, también en ellas hubo una desaceleración de las tasas de crecimiento en el último trimestre de 2011. En tal sentido, una acción coordinada por parte de los responsables de formular las políticas de las economías avanzadas y las emergentes permitiría que la economía mundial se beneficiara de estos nuevos centros de crecimiento, y atajaría otra desaceleración económica mundial.

La depresión de las inversiones continúa y perjudica la creación de empleo

Habida cuenta de la creciente incertidumbre respecto de las perspectivas mundiales, las inversiones se han desarrollado de modo desigual en el mundo. En las economías avanzadas y en Europa Oriental, los problemas sin resolver en el sector financiero, el alto nivel de inseguridad de las perspectivas mundiales y el retraimiento del consumo por parte de los hogares ha frenado la recuperación de las inversiones empresariales. Al comenzar la crisis, la inversión comercial cayó a niveles históricamente bajos, lo que en muchas ocasiones provocó la destrucción neta de las existencias de capital y la consiguiente repercusión en la creación de empleo. Dada la lenta recuperación de la inversión, no ha habido creación de empleo, y ello ha agravado la destrucción de puestos de trabajo. Por otra parte, dado su fuerte desempeño general, las economías emergentes ya han vuelto a los índices de inversión que tenían antes de la crisis, y se prevé que los superarán a mediano plazo. Esta desaceleración de la inversión no augura una mayor creación de empleo en las economías avanzadas, dada la fuerte relación de estos dos elementos en el pasado. De hecho, el aumento históricamente fuerte de las inversiones – más que la expansión de la producción – era un indicador fundamental de la reducción de las tasas de desempleo. En tal sentido, la OIT estima que es preciso robustecer los incentivos para que la recuperación de la inversión sea más rápida – aumentándola en otros 2 puntos porcentuales del PIB mundial, o en 1.200 millardos de dólares de los Estados Unidos en todo el mundo – a fin de colmar por completo la brecha de empleo abierta por la crisis.

Los desequilibrios estructurales están haciendo retroceder las tendencias de crecimiento del empleo a mediano plazo

Los desequilibrios estructurales que han ido produciéndose en el último decenio están agravando más el panorama del empleo. Las burbujas especulativas en el sector inmobiliario y el precio de los activos previos a la crisis provocaron sustanciales desajustes entre sectores, que es preciso solucionar. Ello exigirá arduos y costosos cambios en toda la economía y en todos los países. El fuerte aumento de la liquidez impulsó el auge de los sectores inmobiliario y financiero, provocando una asignación errónea de recursos y problemas estructurales en el mercado de trabajo, que es probable tarden en ser resueltos plenamente; esta situación aún

está vigente en algunas economías. Estas fricciones estructurales también causaron la baja respuesta del empleo al crecimiento, en particular en las economías que, tras el auge, ya han sufrido una caída, como los Estados Unidos, España e Irlanda. En el futuro, es probable que el reajuste de estos desequilibrios limite la eficacia de las intervenciones de política, pues las políticas macroeconómicas tradicionales en general pueden ser menos útiles para reequilibrar los modelos de crecimiento sectoriales. Para solucionar estos problemas es preciso impulsar otros recursos de política, para que haya una redistribución más rápida de los puestos de trabajo y de los trabajadores en toda la economía y, a su vez, un crecimiento más rápido del empleo.

Para solucionar estas cuestiones es preciso coordinar las políticas a escala mundial...

Para poner coto a la prolongada recesión del mercado laboral y situar la economía mundial en una vía de recuperación más sostenible se necesitan varios cambios de política. Las políticas mundiales han de coordinarse con mayor firmeza. El recurso simultáneo al gasto público financiado con el déficit y la flexibilización monetaria del que se valieron muchas economías avanzadas y economías emergentes al principio de la crisis ya no es una opción viable para todas ellas. De hecho, el gran aumento de la deuda pública y las consiguientes preocupaciones por la sostenibilidad de las finanzas públicas en algunos países han forzado a los más expuestos a aumentar la prima de riesgo de la deuda soberana para poner en práctica un severo ajuste del cinturón. Sin embargo, los efectos secundarios del gasto fiscal y la creación de liquidez en todos los países pueden ser sustanciales, y, si se procede de modo coordinado, se facilitaría que los países que aún tienen margen de maniobra ayudaran tanto a su economía como a la economía mundial. Este tipo de medidas fiscales coordinadas es lo que se necesita ahora para apoyar la demanda agregada mundial y estimular la creación de empleo.

... reparar y regular el sistema financiero...

Una reparación y regulación más sustancial del sistema financiero restablecería la credibilidad y la confianza, y permitiría que los bancos superaran el riesgo crediticio que ha signado esta crisis. Todas las empresas se verían beneficiadas; sobre todo, las PYME, que no sólo necesitan más el crédito, sino que además son las que terminan creando el 70 por ciento de los puestos de trabajo. Si además ello se combina con una reforma de los mercados financieros, entre otras cosas, ampliando los márgenes de seguridad en el sector bancario interno y endureciendo las normas para los flujos financieros internacionales, se favorecería de modo decisivo al mercado de trabajo, y se conseguiría un aumento de hasta medio punto porcentual en el crecimiento del empleo, dependiendo en las circunstancias del país.

... con la mira puesta en las medidas de estímulo del empleo...

Lo más necesario ahora es centrarse en la economía real para apoyar el crecimiento del empleo. La desaceleración de la actividad económica mundial y el empeoramiento de las finanzas públicas se han caracterizado por el titubeante crecimiento del empleo y la consiguiente debilidad del crecimiento de las rentas del trabajo. A la OIT le preocupa en particular que, pese a la adopción de conjuntos de medidas de estímulo, esas medidas no hayan logrado recortar el aumento de 27 millones de desempleados provocados por la crisis. Es evidente que las medidas de política no han sido acertadas y que es preciso reevaluar su utilidad. En efecto, las estimaciones correspondientes a las economías avanzadas sobre diferentes instrumentos del mercado de trabajo indican que tanto las políticas activas como las políticas pasivas anejas han demostrado su eficacia para estimular la creación de empleo y apoyar los ingresos. Los datos nacionales respecto de una gama de políticas del mercado de trabajo, como la duración de las prestaciones de desempleo y los programas de trabajo compartido, la revaluación del salario

mínimo y las subvenciones salariales, así como el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, los programas de obras públicas y los incentivos al espíritu empresarial, revelan repercusiones en el empleo y los ingresos.

... y alentar al sector privado para que invierta...

Las medidas de apoyo público por sí solas no bastarán para impulsar una recuperación sostenible del empleo. Los formuladores de políticas deben actuar con determinación y de modo coordinado, a fin de reducir el temor y la incertidumbre que obstaculiza la inversión privada, para que el sector privado pueda volver a poner en marcha el motor principal de la creación de empleo. Para impulsar una recuperación fuerte y sostenible en el empleo será imprescindible prever incentivos para que las empresas inviertan en instalaciones y equipos, y para que amplíen su plantilla.

... sin comprometer la estabilidad fiscal

Para que los conjuntos adicionales de medidas de estímulo sean efectivos, no deben aumentar más la deuda pública, porque pondrían en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. En tal sentido, un gasto público completamente acorde con los incrementos de la renta puede servir de estímulo a la economía real, gracias al multiplicador del presupuesto equilibrado. En épocas de demanda titubeante, ampliar el papel de los gobiernos en relación con la demanda agregada ayuda a estabilizar la economía, y establece un nuevo estímulo, incluso si el incremento del gasto se ve complementado plenamente por aumentos simultáneos de los ingresos tributarios. Tal como se señala en el presente informe, los multiplicadores de presupuesto equilibrado pueden ser de gran magnitud, en especial en el entorno actual de masiva infrautilización de la capacidad y elevadas tasas de desempleo. Al mismo tiempo, el equilibrio del gasto con unas rentas más elevadas permite mantener lo suficientemente bajo el riesgo presupuestario, y satisfacer así a los mercados de capital. Por consiguiente, es posible que esta opción de política no afecte a los tipos de interés; ello propiciaría la total efectividad de las medidas de estímulo en la economía.

