

OIT Departamento de Investigaciones

REDUCIR LOS DÉFICITS DE TRABAJO DECENTE DURANTE PERIODOS DE POCO CRECIMIENTO

En años recientes, la economía ha transitado hacia lo que se podría considerar como la “nueva normalidad”, a saber, niveles inferiores de crecimiento. El concepto de un crecimiento continuamente reducido ha adquirido importancia: las tasas de crecimiento siguen situándose por debajo de lo esperado y registran niveles inferiores a las tasas observadas antes de la crisis. Si este alargado periodo de menor crecimiento resulta ser estructural y no cíclico, será necesario aplicar un enfoque ajustado para reducir los déficits de empleo decente. En efecto, los actuales niveles de crecimiento podrían poner en entredicho la capacidad de la economía mundial de crear una cantidad suficiente de empleos de calidad y de alcanzar el objetivo de brindar “empleo pleno y productivo y (...) trabajo decente para todos”, como lo dispone el Objetivo 8 de la agenda de desarrollo sostenible.

Principales resultados

- El total de personas en desempleo podría aumentar debido a la ocurrencia crónica de tasas reducidas de crecimiento, que, a su vez, podrían complicar la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, a saber, brindar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.
- Con un gasto fiscal coordinado y responsable (es decir, que considere el margen fiscal de cada país) se podría reducir la cantidad de personas en situación desempleo en todo el mundo en unos dos millones (en comparación con el punto de referencia) durante los próximos dos años.
- El diseño de las iniciativas destinadas a estimular el crecimiento reviste importancia: es necesario aplicar un enfoque de políticas multifacéticas que se centren en las causas subyacentes del estancamiento secular como la desigualdad, y que considere las particularidades de cada país.

Pregunta de investigación

Según la publicación *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2017*, se espera que unas 3,4 millones de personas entren en situación de desempleo en 2017, para alcanzar un total de 201 millones (OIT, 2017). Esto quiere decir que la tasa mundial de desempleo pasará de 5,7 por ciento en 2016 a 5,8 por ciento en 2017. En la publicación se menciona también que 1.400 millones de trabajadores en todo el mundo trabajan por cuenta propia o son trabajadores familiares y que, debido al crecimiento de la mano de obra, esta cifra seguirá aumentando. Asimismo, en el informe se resalta la desaceleración de la disminución de trabajadores pobres y el hecho de que casi la mitad de los trabajadores de Asia del Sur y cerca de dos tercios de los trabajadores del África subsahariana vive en situación de pobreza.

Esta dinámica reciente del mercado de trabajo refleja una ralentización, por no decir un revés, de los avances alcanzados respecto de las tendencias a largo plazo. Además, al analizar la economía desde un punto de vista más amplio, se observa que las previsiones de crecimiento económico han sido objeto de revisiones a la baja sistemáticamente, que la intensificación de las cadenas mundiales de suministro (CMS) se ha desacelerado, que varios países desarrollados muestran señales de estancamiento secular, y que las tasas casi nulas de crecimiento son cada vez menos reactivas a las políticas monetarias (véase el recuadro 1).

Recuadro 1. El inicio de un alargado periodo de menor crecimiento

En años recientes, las previsiones de crecimiento económico han sido objeto de revisiones a la baja constantemente. El cuadro 1 incluye las previsiones de las tasas de crecimiento para 2017 incluidas en las ediciones de octubre de la publicación *Perspectivas de la economía mundial* del FMI, las cuales disminuyeron de 4,6 a 3,4 por ciento entre 2012 y 2016. Aunque es cierto que recientemente han tenido lugar varios eventos negativos con efectos adversos en las perspectivas mundiales, cabe preguntarse si el crecimiento potencial en el mundo está transitando a una nueva normalidad que se caracteriza por niveles inferiores de crecimiento. Si bien en Asia y el Pacífico el reequilibrio estructural de China está lastrando considerablemente a los países emergentes y en desarrollo de la región, en el resto del mundo es cada vez más frecuente observar un menor crecimiento en los países, independientemente del grupo de ingresos al que pertenecen.

Cuadro 1. Previsiones de crecimiento del FMI para 2017 señaladas en las ediciones de octubre de la publicación *Perspectivas de la economía mundial*

2012	2013	2014	2015	2016
4.6	4.1	4.1	3.8	3.4

Fuente: Base de datos World Economic Outlook del FMI (diversas ediciones).

La desaceleración del crecimiento potencial podría tener origen en varios factores. En primer lugar, el débil crecimiento de las importaciones y las exportaciones registrado en años recientes no parece ser totalmente cíclico. Si se compara a lo observado entre 2000 y 2008, la intensificación de las CMS se ha desacelerado desde 2009 (Timmer et al., 2016). Esto quiere decir que el vínculo entre los volúmenes de comercio y la producción mundial es cada vez menor (Hoekman, 2015). Es por ello por lo que el crecimiento potencial de la productividad resultante de la intensificación de las CMS se reduce en los países desarrollados, al mismo tiempo que en los países en desarrollo disminuye el beneficio potencial de la difusión tecnológica y del acceso a importaciones de calidad.

Al mismo tiempo, varios países desarrollados han registrado por muchos años consecutivos un crecimiento limitado, tasas de interés e inflación muy reducidas y políticas monetarias extremadamente laxas. Según Summers (2016), se trata de síntomas del estancamiento secular, una coyuntura en la cual la demanda de inversión cae por debajo del suministro de ahorros debido a factores estructurales como, entre otros: el aumento de la desigualdad, un débil crecimiento de los ingresos laborales, un limitado incremento de la mano de obra y una necesidad inferior de capital físico por parte de la nueva economía. Un nivel reducido de inversiones puede lastrar de manera cíclica el crecimiento. Esta situación podría ser el resultado de factores estructurales. Cabe resaltar que las causas subyacentes del estancamiento estructural y de la desaceleración del crecimiento potencial iniciaron antes de la crisis financiera de 2008 (Summers, 2016; FMI, 2015).

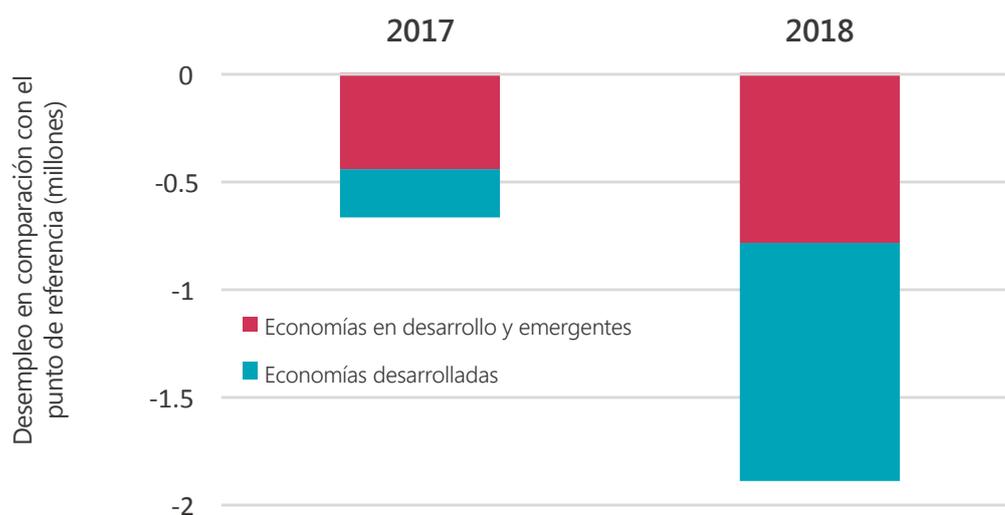
El estancamiento secular puede tener consecuencias importantes en el mercado de trabajo. Basándose en los modelos econométricos de tendencias de la OIT y la publicación periódica *Global scenarios service de Oxford Economics*, la OIT estima que si se intensifica el estancamiento secular (es decir, en caso de que el consumo y la demanda de inversión se reduzcan aun más), el desempleo mundial aumentará en unas 0,3 millones de personas en 2017 y en cerca de un millón de personas en 2018, respecto de las estimaciones de referencia. Esta situación afectaría sobre todo a las economías desarrolladas durante el primer año. Por su parte, aunque los países emergentes y en desarrollo se beneficiarían inicialmente de inlujos de capital más elevados, acabarían por padecer los efectos secundarios negativos de la disminución del comercio y la inversión. Además, es muy probable que un mayor estancamiento secular disminuya el ritmo de los avances respecto de la reducción del empleo vulnerable y de la cantidad de trabajadores pobres en los países emergentes y en desarrollo. En estas condiciones, podría perpetuarse un ciclo caracterizado por menos inversión, consumo y productividad.

Por lo tanto, se plantea la pregunta de cómo prevenir o compensar un escenario de este tipo estimulando un crecimiento más inclusivo que permita crear más y mejores empleos.

Soluciones eficaces

Es necesario aplicar un enfoque exhaustivo que se centre en los factores cíclicos y estructurales macroeconómicos con miras a mejorar los resultados sociales y del mercado de trabajo de manera sostenible. Para demostrar los beneficios potenciales de adoptar políticas que favorezcan el crecimiento del empleo, se puede considerar un escenario en el que los países aumenten su inversión pública en función del margen fiscal a su disposición. Un relajamiento fiscal de este tipo podría constituir un impulso inmediato para la economía mundial que calme los temores de un crecimiento limitado en el mediano plazo y, de esta manera, incremente la demanda de inversión. En este escenario, sería posible reducir considerablemente el desempleo mundial: 0,7 millones de personas en 2017 y 1,9 millones en 2018, respecto de las estimaciones de referencia (gráfico 1).

Gráfico 1. Efecto de un relajamiento fiscal coordinado en el desempleo neto, 2017 y 2018



Fuente: Perspectivas laborales y sociales en el mundo – Tendencias 2017..

Consideraciones en materia de política

Para potenciar el crecimiento económico de manera equitativa e inclusiva es necesario aplicar un enfoque con políticas multifacéticas. Mediante un relajamiento fiscal coordinado y bien diseñado, la economía mundial podría hacer la transición a un ciclo económico, social y ambiental autosostenible caracterizado por una mayor demanda agregada. Sin embargo, este enfoque debe ser complementado con políticas que se centren en las causas subyacentes del estancamiento secular, como la desigualdad, y que consideren las particularidades de cada país. Cabe resaltar que el nivel de crecimiento no es el único aspecto importante. También es necesario elucidar cómo se puede garantizar una distribución equitativa de las ganancias, de tal manera que se sustente la equidad y el crecimiento de manera complementaria. Los beneficios a largo plazo de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y, sobre todo, del Objetivo 8 (empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos) podrían generar dividendos sociales importantes y ayudar a fortalecer y reequilibrar la economía mundial. A continuación, se mencionan elementos importantes del enfoque de políticas multifacéticas.

Políticas macroeconómicas que favorezcan el empleo

Las políticas centradas en resolver obstáculos estructurales al crecimiento deben prestar suficiente atención a la creación de empleos para generar beneficios estables e inclusivos en los resultados. Por

ejemplo, la política fiscal puede apoyar el crecimiento del empleo, por lo menos a corto plazo, y ayudar a mejorar el entorno para la inversión privada, con lo cual se pueden generar mayores incrementos del empleo neto y resultados más duraderos e inclusivos (OIT et al., 2015). Específicamente, la inversión en infraestructura puede fortalecer el vínculo entre el crecimiento y la creación de empleos de calidad y suele tener un importante efecto multiplicador (ibid). Además, se puede ceñir las políticas de tal manera que se centren en algunas de las causas del estancamiento secular, como las limitadas tasas de participación de las mujeres.

Fortalecimiento de las instituciones y políticas del mercado de trabajo

Existen razones de sobra para fortalecer las instituciones y las políticas del mercado de trabajo, como los salarios mínimos y las políticas activas del mercado de trabajo, con el objetivo de combatir las causas de la desigualdad. Estas medidas pueden ayudar a resolver la desigualdad incrementando los niveles de competencias y garantizando un piso salarial adecuado, lo cual puede tener efectos secundarios positivos en el consumo y, de esta manera, estimular la inversión y la demanda agregada. Este tipo de políticas podrían acabar con el ciclo perpetuo de bajo crecimiento, inversión reducida y limitada creación de empleo, y resolver la desigualdad.

Sistemas de protección social bien diseñados

La existencia de transferencias sociales redistributivas progresivas influye considerablemente en la capacidad del relajamiento fiscal de solventar los obstáculos estructurales al crecimiento. Es posible garantizar un

nivel suficiente de protección social, siempre y cuando tenga lugar una redistribución fiscal eficiente, eficaz y equitativa, y los sistemas de protección social tengan un diseño que no les permita discriminar y los ponga a disposición de todos, independientemente de la situación laboral de cada individuo o de la formalidad de los empleos, entre otros. De esta manera, los sistemas de protección social pueden brindar ingresos

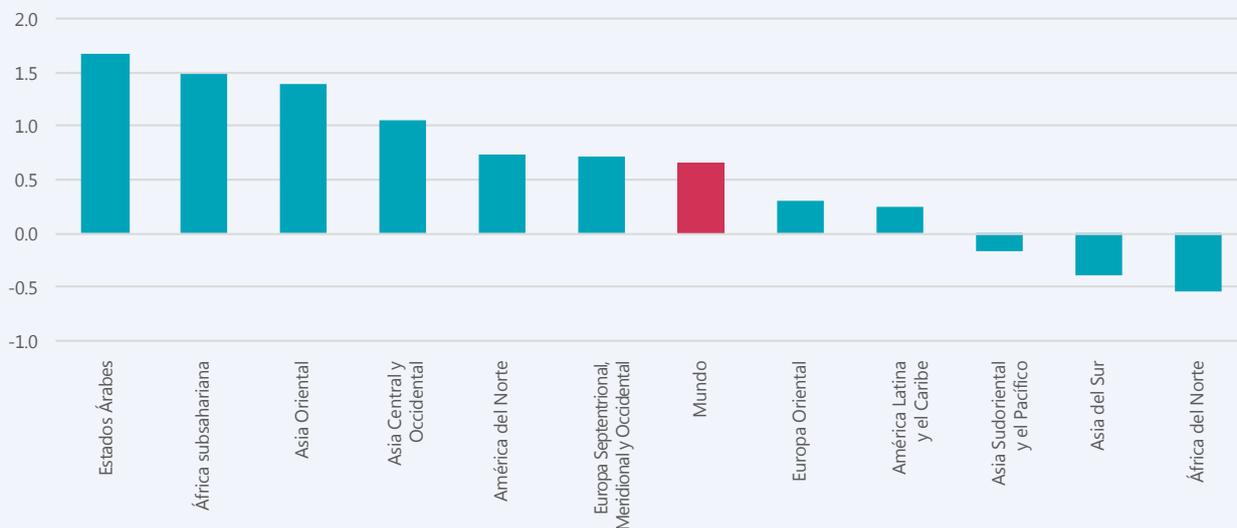
de apoyo que son muy necesario para los hogares de bajo ingreso y proporcionar medios a estos individuos para favorecer su consumo en caso de choques económicos. Estas medidas también pueden fungir como estabilizadores automáticos para sostener la demanda agregada.

Recuadro 2. Si no se toman medidas, la situación socioeconómica seguirá alimentando el malestar social

Debido a la actual incertidumbre mundial y a la persistencia de grandes desafíos económicos, el riesgo de malestar o descontento social ha aumentado en casi todas las regiones. Según el índice de malestar social de la OIT, cuyo objetivo es vincular el malestar expresado con la situación socioeconómica de los países, el malestar social mundial promedio aumentó entre 2015 y 2016 (gráfico 2). Si bien los niveles registrados son inferiores al máximo observado tras la crisis, se mantienen por encima del promedio a largo plazo (desde 1980).

Entre 2015 y 2016, el índice registró disminuciones únicamente en tres regiones y, especialmente, en África del Norte. En contraste, el índice se incrementó en ocho regiones. El aumento más importante tuvo lugar en los Estados Árabes, seguidos del África subsahariana y de Asia Oriental. Cabe resaltar que los promedios regionales suelen esconder importantes variaciones entre los países. Por ejemplo, aunque el puntaje promedio de América Latina y el Caribe aumentó de manera apenas marginal, el puntaje del Brasil registró una importante alza.

Gráfico 1. Cambios en el índice de malestar social, 2015-2016



Nota: El gráfico muestra los cambios en el promedio ponderado del índice de malestar social entre 2015 y 2016 por regiones de la OIT. El índice de malestar social se basa en la proporción de eventos de protesta en el total de eventos y en las categorías de la Global Database of Events, Language, and Tone (GDELT). El índice tiene un rango de 0 (bajo) a 100 (alto).

Fuente: Perspectivas laborales y sociales en el mundo – Tendencias 2017.

Para entrar en detalle

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2015. "¿Hacia dónde nos encaminamos? Perspectivas en torno al producto potencial", en *Perspectivas de la economía mundial*. Abril de 2015 (Washington, DC), pp. 69–110.

Hoekman, B. (ed.). 2015. *The global trade slowdown: A new normal?*, VoxEU.org eBook (Londres, Centre for Economic Policy Research).

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2017. *Perspectivas laborales y sociales en el mundo – Tendencias 2017* (Ginebra).

—. 2015. *An employment-oriented investment strategy for Europe* (Ginebra).

—. **OCDE; Grupo del Banco Mundial.** 2015. *G20 Labour Markets in 2015: Strengthening the Link between Growth and Employment*. Documento preparado para los ministros de empleo del G20 y para la reunión conjunta con los ministros de finanzas del G20, Ankara, 3–4 de septiembre.

Summers, L. 2016. *The age of secular stagnation*. Disponible en: <http://larrysummers.com/2016/02/17/the-age-of-secular-stagnation/> [1 de diciembre de 2016].

Timmer, M.P.; Los, B.; Stehrer, R.; de Vries, G.J. 2016. *An anatomy of the global trade slowdown based on the WIOD 2016 release*, GGDC Research Memorandum 162 (Groningen, Groningen Growth and Development Centre).

Si tiene preguntas o desea más información, por favor, póngase en contacto con Stefan Kühn (kuehn@ilo.org) o Richard Horne (horne@ilo.org) de la Unidad de tendencias del mercado de trabajo y evaluación de políticas del Departamento de Investigaciones de la OIT. Para más información: www.ilo.org/weso.