

EMBARGO: No publicar ni distribuir antes de las 22.01 horas GTM del 10 de julio de 2012

Crisis del empleo en la Eurozona:

Tendencias y políticas para afrontarla

Resumen

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES

Resumen

El empleo sigue deprimido en la mayoría de los países de la Eurozona...

El mercado de trabajo de la Eurozona todavía no se ha recuperado de la crisis global que golpeó a la economía mundial a finales de 2008. El empleo total ha disminuido en 3,5 millones de personas con respecto a los niveles anteriores a la crisis. Y lo que es más alarmante, tras una modesta recuperación en 2010 y 2011, el empleo ha caído desde principios de 2012 en la mitad de los países de la Eurozona para los que se dispone de datos recientes. En abril de 2012 la tasa de desempleo en la Eurozona llegó al 11 por ciento, lo que significaba que había 17,4 millones de personas buscando empleo.

Algunos países se han visto más gravemente afectados que otros. La pérdida de puestos de trabajo fue particularmente pronunciada en Europa meridional. Alemania, Austria, Bélgica, Luxemburgo y Malta son los únicos países donde el empleo ha crecido respecto a 2008. Sin embargo, incluso en esos países existen indicios de que tal vez la situación del mercado de trabajo ya no esté mejorando. La calidad de los puestos de trabajo también se ha deteriorado, incluso en muchas de las economías relativamente prósperas.

... y se pueden perder otros 4,5 millones de puestos de trabajo...

El Informe muestra que con la adopción de una estrategia de crecimiento en la Eurozona articulada en torno a los puestos de trabajo, todavía es posible la recuperación en un marco de moneda única. La reparación del sistema financiero, la promoción de la inversión productiva, el refuerzo de los programas eficaces de empleo, el mantenimiento de la protección social, el fomento del diálogo social y la puesta en práctica de planes fiscales favorables al empleo alejarían a la Eurozona de la trampa de la austeridad y le allanarían el camino hacia una recuperación sostenible con cohesión social.

Sin embargo, si el curso actual de las políticas no cambia pronto, es posible que en los próximos cuatro años se pierdan otros 4,5 millones de puestos de trabajo, con el consiguiente riesgo de que aumente aún más el descontento social y se socave la confianza de los ciudadanos en los gobiernos nacionales, el sistema financiero y las instituciones europeas.

Todo parece apuntar a que probablemente esté en proceso de incubación una recesión prolongada del mercado de trabajo. El desempleo a largo plazo va en aumento y muchos trabajadores van quedando excluidos del mercado de trabajo. A comienzos de 2012, alrededor de un 31,5 por ciento de la población en edad de trabajar en la Eurozona estaba ya sea desempleada o inactiva, lo cual representa un aumento de 1,5 puntos porcentuales respecto de

2007. Adicionalmente, el 44 por ciento de los desempleados llevaban sin empleo más de un año.

Los jóvenes cada vez corren más riesgo de salir escaldados de su primera experiencia en el mundo del trabajo, lo que les dejaría secuelas para el resto de sus vidas. En abril de 2012 la tasa de desempleo juvenil en la Eurozona estaba por encima del 22 por ciento. Superó el 30 por ciento en Eslovaquia, Italia y Portugal y se situó por encima del 50 por ciento en España y Grecia. Las tasas de desempleo juvenil también continuaron siendo relativamente elevadas en países con buenos resultados económicos, como Bélgica y Malta.

A menos que se produzca un rápido cambio en las políticas, a fin de afrontar la crisis y recuperar la confianza y el apoyo a los trabajadores y las empresas, será difícil aplicar las reformas necesarias para lograr que la Eurozona vuelva a la senda de la estabilidad y el crecimiento.

... lo que pone en entredicho la primacía de los objetivos fiscales como elemento vertebrador de la estrategia política.

Existe una percepción cada vez más grande de que un planteamiento basado únicamente en la austeridad fiscal afectará al empleo sin lograr reducir significativamente los déficits fiscales. Las economías que cuentan con una estrategia política más orientada al crecimiento obtienen mejores resultados en lo que respecta a empleo, inversiones y estabilidad financiera. En concreto, las condiciones bajo las cuales la austeridad fiscal podría haber funcionado simplemente no fueron satisfechas.

La austeridad fiscal ha conllevado fuertes recortes en la inversión pública y en los programas favorecedores del empleo, lo que ha afectado directamente a la demanda interna. El ritmo y la escala en que estas medidas fueron puestas en marcha han superado cualquier otro componente positivo de la demanda, introduciendo así un efecto recesivo general. A medida que más y más países han dado un giro hacia la austeridad fiscal, han ido quedando enormemente limitadas las posibilidades de que las exportaciones compensen las caídas de demanda interna provocadas por la austeridad.

Del mismo modo, 13 de los 17 países de la Eurozona han llevado a cabo reformas orientadas hacia una mayor flexibilidad en el mercado del trabajo, a menudo con miras a simplificar los despidos. Sin embargo, en un contexto macroeconómico deprimido, es probable que estas reformas conlleven a un mayor número de despidos sin que ello suponga impulso alguno a la creación de empleo, al menos hasta que la recuperación económica cobre impulso.

El planteamiento de austeridad ha dejado de lado la tan necesaria reforma del sistema financiero, epicentro de la crisis. De hecho, la acción en este frente se ha desarrollado con lentitud. El resultado es que, en los países golpeados por la recesión, los bancos no han reanudado su función habitual de concesión de préstamos a la economía real. En 2011, la inversión privada como porcentaje del PIB cayó en todos los países de la Eurozona, excepto en uno, a pesar de los bajos tipos de interés y los amplios activos líquidos en poder de las grandes empresas. La tendencia es especialmente problemática para las pequeñas empresas, que representan más de dos tercios del empleo en la Eurozona.

Por último, continua habiendo importantes diferencias en la Eurozona entre los distintos países en lo referente a la competitividad. Si bien desde el inicio de la crisis han convergido en cierto

modo los costes laborales unitarios, se ha prestado poca atención al papel que podría desempeñar un crecimiento coordinado y una estrategia de empleo en la atenuación de los desequilibrios de competitividad dentro de la Eurozona.

Las soluciones a la crisis del empleo en la Eurozona pasan, en primer lugar, por reparar el sistema financiero con urgencia...

No habrá posibilidad de recuperación a menos que se repare el sistema financiero. En periodos de expansión del pasado, un aumento de la inversión equivalente al 1 por ciento del PIB correspondía a 1,4 millones de nuevos puestos de trabajo netos en el conjunto de la Eurozona en alrededor de dos años, lo que sugiere que si se restauraran los canales de crédito y la proporción entre inversiones y PIB volviera a su nivel anterior a la crisis (es decir, un aumento en la tasa de inversión sobre PIB en menos de dos puntos porcentuales para alcanzar un 21,5 por ciento), se volverían a recuperar alrededor de dos tercios de los puestos de trabajo perdidos desde el inicio de la crisis.

Para reparar el sistema financiero se deben resolver rápidamente los problemas de solvencia de muchos bancos. Las razones en favor de las uniones bancarias son fundadas, siempre y cuando los accionistas de los bancos en dificultades, quienes, conjuntamente con los gerentes que eligieron, son los principales responsables de las prácticas dañinas que han prevalecido y han generado importantes dividendos en los buenos tiempos, contribuyan a cubrir las pérdidas. La participación de los grandes tenedores de bonos podría ser igualmente necesaria. Esto es de suma importancia puesto que la reestructuración de los bancos redundará inevitablemente en un incremento del pasivo público. La Declaración de la Cumbre del 29 de junio de la Eurozona constituye un paso en la dirección correcta, pero requiere aún medidas concretas de seguimiento.

También es necesaria la promulgación de una nueva normativa que impida que se vuelvan a emplear las prácticas inapropiadas del pasado, lo que implica reforzar el control prudencial en el plano de la Eurozona, abordar las prácticas de asunción de riesgos excesivos y de remuneración no vinculadas con el rendimiento del sector, depurar las responsabilidades de la situación actual de algunos bancos y adoptar las medidas económicas y legales necesarias, y también garantizar que los bancos se centren en su papel original de intermediarios en lugar de desarrollar actividades por cuenta propia. Una vez más, las recientes propuestas de la Comisión Europea van en la dirección correcta pero requieren acciones concretas de seguimiento. Asimismo será necesario que el Banco Central Europeo (BCE) adopte un papel más relevante en ese ámbito.

... en segundo lugar, por promover el crecimiento y el empleo, teniendo en cuenta las condiciones nacionales iniciales, a través de inversiones y políticas de renta bien concebidas...

La promoción de la inversión supondría una buena parte del camino hacia la mejora de las perspectivas de empleo en los países golpeados por la crisis, el restablecimiento de la competitividad y la reducción de los desequilibrios internos en la Eurozona. Ello requiere mejorar las condiciones de crédito para las pequeñas empresas y fortalecer o crear sistemas de garantías para proveer préstamos a estas empresas, así como incentivos públicos a la inversión o inversiones públicas directas con potencial para impulsar iniciativas privadas y crear puestos

de trabajo. La puesta en marcha de una estrategia de reindustrialización en los países de la Eurozona contribuiría a mejorar la coherencia entre los diferentes instrumentos de políticas.

Los países con superávit tienen margen para reequilibrar el crecimiento con vistas a aliviar los efectos de una menor demanda por parte de los países golpeados por la crisis y respaldar el ajuste global en la Eurozona. El alza en las escalas de salarios en línea con el crecimiento de la productividad, tal como ha empezado a suceder, contribuiría en gran medida al proceso de reequilibrio, al igual que también ayudaría a hacer frente al empleo no regulado.

Los países con déficit, por otro lado, han restablecido en cierta medida la competitividad en relación con el coste. En promedio, la mitad del aumento relativo experimentado en los costes laborales unitarios desde la puesta en marcha del euro ha invertido esa tendencia desde 2008, lo cual se ha producido principalmente mediante recortes efectivos en los salarios y aumentos de la productividad laboral. Los precios, por el contrario, se han ajustado ligeramente, debilitando el efecto de la reducción de los costes laborales unitarios en la competitividad en los países deficitarios y aumentando las penurias de aquellos cuyos ingresos se han reducido.

Para hacer frente a los problemas de competitividad sin provocar una recesión profunda y prolongada, se requieren medidas que fomenten la productividad y logren una moderación de los precios en los países deficitarios y una recuperación de los salarios en los países con superávit después de varios años en los que el crecimiento de los salarios ha estado por debajo del de la productividad. Además, el reequilibrio interno de la Eurozona no debería debilitar la posición competitiva de la región con respecto de otros países.

En todos los casos, el diálogo social debe tener una importante función en la política de ingresos. Lejos de impedir el ajuste, la negociación colectiva coordinada facilitaría la transición a una Eurozona más competitiva al tiempo que impulsaría la confianza en que las respuestas son justas. En este sentido, resultarán contraproducentes los recientes movimientos en algunos países tendentes a debilitar o suspender la negociación colectiva.

... programas de empleo eficaces que brinden garantías a los jóvenes...

Las políticas de empleo, especialmente los programas activos del mercado de trabajo que han sido diseñados de manera correcta, podrían desempeñar un papel fundamental en la recuperación del empleo. Asimismo, es importante asegurar que los jóvenes no queden atrapados en el empleo precario. Algunos países, como Austria, han encontrado maneras de garantizar que los puestos de trabajo temporales sean un primer paso hacia contratos más estables. Lograr lo anterior requiere un cuidadoso diseño y reglamentación.

En una serie de países de la Eurozona, como Austria, Bélgica y los Países Bajos, nuevos programas de capacitación han favorecido la transición de la escuela al trabajo, garantizando que los jóvenes permanezcan conectados con el mercado de trabajo. En este sentido, la ejecución satisfactoria de esos programas dependerá de la existencia de servicios públicos de empleo bien dotados.

Especialmente urgente es la puesta en marcha de un programa especial contra el desempleo de los jóvenes, en la línea del programa de garantías a los jóvenes aplicado en los países nórdicos. En el marco de este tipo de programa, el gobierno se compromete a ofrecer a los jóvenes con

unas características correspondientes a un grupo objetivo definido, por ejemplo desempleado que no está cursando estudios o tiene una breve experiencia de trabajo, un lugar en un programa de educación, capacitación o trabajo o un apoyo especial para la búsqueda de empleo. De este modo, no quedaría ningún joven desatendido, siendo el coste presupuestario estimado menos del 0,5 por ciento del gasto gubernamental de la Eurozona. En Suecia, el 46 por ciento de los jóvenes que buscaban trabajo tuvieron resultados exitosos como consecuencia de este programa de garantías.

... planes fiscales realistas de apoyo a la creación de puestos de trabajo al tiempo que se cumplen los objetivos de déficit a medio plazo...

Es esencial reducir los déficits fiscales a niveles sostenibles en el medio plazo. Sin embargo, la velocidad y la naturaleza de las medidas de reducción del déficit pueden complicar el logro de los objetivos presupuestarios. Esta es la razón por la cual un enfoque de consolidación fiscal favorable al empleo no sólo sería socialmente responsable, sino que también contribuiría a impulsar el crecimiento económico y a alcanzar los objetivos presupuestarios.

En especial, algunas de las políticas anteriormente citadas requieren contar con un apoyo fiscal, lo cual se podría compensar en parte con recortes en gastos innecesarios u otras medidas fiscales. En este sentido, podría resultar oportuno ampliar la base impositiva sobre la propiedad o sobre ciertos tipos de transacciones financieras, dado que esos impuestos son menos distorsionadores que los que gravan al trabajo o a la inversión real.

Asimismo serían importantes movimientos estratégicos como un nuevo giro de los Fondos Estructurales Europeos hacia el empleo y la movilización del Banco Europeo de Inversiones en apoyo a los proyectos de inversiones. Y lo que es más importante, la evidencia que se presenta en el Informe muestra que una política como esta se vería recompensada con perspectivas de empleo más positivas y mejores balances fiscales a medio plazo.

... y en tercer lugar, por una mayor coordinación en la Eurozona.

La actual crisis ha dejado claro que, en un mundo globalizado, las perturbaciones económicas no entienden de fronteras nacionales y que los desequilibrios económicos en un país se pueden contagiar con facilidad al resto de la Eurozona e incluso más allá. Es esencial que el riesgo proveniente de las costosas deudas soberanas y la infracapitalización de los bancos privados sea abordado de manera coordinada.

Los ciudadanos están perdiendo la confianza en la capacidad de los gobiernos para gestionar la economía. Los ciudadanos y los gobiernos cuestionan la racionalidad y la probidad de los mercados financieros que a su vez están perdiendo confianza en la capacidad de los gobiernos para financiar los déficits fiscales. La "confianza" es, pues, una compleja red de relaciones que requiere un esfuerzo de política global y coordinada por parte de los miembros de la Eurozona.

El refuerzo de las instituciones pertinentes de la Eurozona y de la Unión Europea (UE) es, por lo tanto, esencial. Puede ser que esta mayor coordinación haya ya empezado a suceder, según lo demostrado por la Declaración de la Cumbre de la Eurozona de finales de junio. Anteriormente, en abril de 2012 la Comisión Europea adoptó un Paquete sobre Empleo con el objetivo de apoyar el crecimiento y el empleo, fortalecer las instituciones de la UE y la posición de los

interlocutores sociales y crear un auténtico mercado de trabajo de la UE. Las medidas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo, propuestas por la Comisión Europea y publicadas en mayo de 2012, desarrollan más a fondo este nuevo enfoque. En particular, las medidas recomiendan que los Estados Miembros garanticen que sus mecanismos de fijación de salarios reflejen adecuadamente las evoluciones de la productividad y estimulen la creación de empleo, y piden una mayor ejecución de políticas activas del mercado de trabajo.

Un enfoque que reduzca la velocidad de la espiral viciosa y comience una espiral virtuosa de crecimiento del empleo puede facilitar la recuperación y restaurar la competitividad, y también puede contribuir a la aplicación de la cláusula social horizontal del Tratado de la UE, así como a la promoción del diálogo social y los derechos y principios garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, los convenios del Consejo de Europa y las normas internacionales del trabajo de la OIT, todos ellos ampliamente ratificados en la UE.

La medida en que los problemas de la Eurozona podrán abordarse, depende también de la capacidad de los otros principales actores mundiales para apoyar una recuperación sostenible, especialmente aquellos en los que las exportaciones a los países desarrollados han sido el principal motor del crecimiento. Un incremento de las tensiones financieras en la Eurozona podría tener consecuencias dramáticas para el resto de la economía mundial.

En general, la profundidad a la que tienen que llegar los ajustes necesarios para terminar con la crisis es de tal calado que toda estrategia de política necesita contar adicionalmente con el apoyo de todos los interlocutores sociales a fin de lograr credibilidad en los mercados. A este respecto, el diálogo social no es solo una herramienta destinada a velar por la distribución equitativa de los esfuerzos necesarios para la recuperación y, por lo tanto, para garantizar también la confianza de los ciudadanos en los gobiernos, sino también un elemento colateral fundamental para los inversores.

Un pacto para el empleo es esencial para la estabilidad de la Eurozona como una zona de moneda única.

La crisis ha traído consigo enormes desafíos para la Eurozona. Existen riesgos en relación con su estabilidad como zona de moneda única. El informe muestra que un aumento en las tensiones financieras en la Eurozona se traduciría en un desempleo mucho mayor a corto plazo, tanto en los países con déficit como en sus homólogos con superávit. Todos los países tienen algo que perder, por lo tanto cada uno de ellos debería mostrar un interés particular en cambiar el rumbo del esquema de política, de lo contrario el contagio a los demás mercados de trabajo de la Unión Europea, y al mundo entero, sería inevitable.

El Informe muestra que con la adopción de una estrategia de crecimiento en la Eurozona que se articule en torno a los puestos de trabajo, tal como se describió anteriormente, todavía sería posible la recuperación en un marco de moneda única. El Pacto Mundial para el Empleo y la Convocatoria para la acción en materia de juventud, tal como fueron lanzados recientemente por la Conferencia Internacional del Trabajo, ofrecen un portafolio de políticas sobre las cuales los países de la Eurozona deberían seguir apoyándose. Otros actores globales, especialmente aquellos cuyo crecimiento económico se ha basado en las exportaciones, también tienen un papel que desempeñar para favorecer una recuperación equilibrada.

La puerta de la oportunidad se está cerrando. Con todo, la experiencia de Suecia, que superó su crisis financiera a principios del decenio de 1990 por medio de una estrategia inclusiva, muestra que es posible poner en marcha una dinámica positiva. Tal estrategia de crecimiento y empleo sería decisiva para impulsar la confianza en la sostenibilidad de la Eurozona como una zona de moneda única.

