

Under strict embargo until Monday 4 November 2013 at 00:01 GMT

ENFRENTAR LA CRISIS DEL EMPLEO EN PORTUGAL

Informe preparado por el Grupo de trabajo interdepartamental de la OIT sobre los países en crisis para la Conferencia de Alto Nivel titulada «Enfrentar la crisis de empleo en Portugal» (Lisboa, 4 de noviembre de 2013)

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

La situación socioeconómica sigue siendo grave...

Portugal está experimentando la crisis económica y social más grave de su historia económica reciente. Desde el inicio de la crisis mundial en 2008, se han perdido uno de cada siete empleos, lo que sitúa a Portugal como el país europeo que ha sufrido un mayor deterioro del mercado de trabajo, detrás de Grecia y España. La tasa de desempleo ha alcanzado un máximo histórico de más del 17 por ciento. Los trabajadores jóvenes y las familias con hijos pequeños se han visto especialmente afectados por la recesión.

El mercado de trabajo no ha mejorado desde la puesta en marcha en 2011 del programa de asistencia financiera de la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). De hecho, la tendencia al alza del desempleo se ha intensificado durante los últimos dos años, y sólo recientemente ha mostrado ciertos signos de contención.

Algunos cambios pueden dejar secuelas duraderas que harán difícil mantener los actuales niveles de vida. Desde 2008 y sobre todo en los dos últimos años, el volumen de la inversión productiva ha disminuido en más de un tercio, lo que ha minado los aumentos de productividad y las posibilidades de prosperidad futura. Las personas en búsqueda de empleo que llevan desocupadas más de un año y que representan más del 56 por ciento de todos los desempleados, están perdiendo competencias y motivación y será difícil que participen en una futura recuperación económica, a menos que se les brinde un apoyo adecuado. Muchos trabajadores, en particular algunos de los jóvenes más competentes y cualificados, se han visto obligados a emigrar. De hecho, casi el 20 por ciento de la población desearía establecerse permanentemente en el extranjero en caso de que se le brindara dicha oportunidad.

Las últimas previsiones del FMI señalan una recuperación económica en 2014; en efecto, recientemente se han registrado algunos signos alentadores de reanudación de la actividad gracias al aumento de las exportaciones. Sin embargo, si persisten las tendencias actuales, la recuperación prevista será demasiado débil para hacer mella en el desempleo de manera significativa.

... y es resultado de la excepcional severidad de las condiciones macroeconómicas, sobre todo desde la puesta en marcha del programa de asistencia financiera...

Esta grave situación se debe a una combinación de factores macroeconómicos y estructurales. La política fiscal se ha orientado hacia una rápida reducción del déficit, que había alcanzado proporciones alarmantes. Las medidas de reestructuración del sector público han afectado directamente al empleo. Los recortes en los salarios y en los programas de prestaciones sociales, junto con el aumento de ciertos impuestos, han mermado los ingresos de las familias y la demanda interna. Las empresas se han visto perjudicadas por las condiciones macroeconómicas especialmente severas que prevalecen desde 2011. Más de una quinta parte de todas las pequeñas y medianas

empresas señalan que el acceso al crédito es su problema más acuciante, el cual conlleva la pérdida de oportunidades de creación de empleo. Por otro lado, cuando sí obtienen un nuevo crédito, las empresas deben pagar tipos de interés de aproximadamente el 5,5 por ciento, en comparación con el 2 por ciento en Alemania y en otros países centrales de la eurozona.

El aumento de las exportaciones es un aspecto positivo que muestra que la economía es capaz de competir en los mercados mundiales. Sin embargo, el aumento de las exportaciones no puede compensar el debilitamiento continuado de la demanda interna.

... mientras que las deficiencias estructurales de las instituciones del mercado de trabajo existentes desde antes de la crisis no se han corregido...

Además de los factores macroeconómicos, las instituciones del mercado de trabajo sólo han logrado atenuar parcialmente el impacto de la crisis económica en el empleo. Así, las diversas políticas activas del mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo han sido insuficientes para hacer frente al considerable aumento del desempleo en los últimos años. El efecto positivo de las políticas de empleo se ha visto debilitado aún más por algunas de las medidas de consolidación fiscal que cercenan los principales programas de promoción del empleo.

Otra práctica clave en momentos de crisis es el mantenimiento del empleo. En Portugal, esta práctica se ha visto obstaculizada por la incidencia relativamente alta del empleo temporal y del fenómeno del trabajo por cuenta propia «dependiente». Ambas tendencias existían con anterioridad a la crisis y se han intensificado desde entonces.

Del mismo modo, la cobertura de la negociación colectiva —una institución que ha resultado esencial para prevenir la pérdida de puestos de trabajo en empresas viables de países como Alemania, los Países Bajos e Italia— se ha reducido en proporciones sin precedentes. La reforma de la negociación colectiva en 2011 tenía como finalidad promover la concertación de acuerdos empresariales entre empleadores y trabajadores. Hasta la fecha, sin embargo, la reforma ha entrañado una reducción general de la cobertura de los convenios colectivos, lo que ha ejercido una presión a la baja sobre los salarios y ha hundido aún más la demanda interna. La proporción de trabajadores que perciben el salario mínimo se ha duplicado con creces desde el inicio de la crisis.

Se necesita una nueva estrategia...

Es necesario un nuevo punto de partida para contrarrestar estas tendencias. A la hora de realizar estos cambios en materia de políticas se debe tener en cuenta el estancamiento en el que Portugal se encontraba sumido desde tiempo antes de la crisis. Entre 2000 y 2008, la tasa de desempleo fue aumentando ligeramente. Los ingresos reales medios de la población portuguesa se estancaron, al contrario que en la mayoría de los países de la UE. En dicho periodo también surgieron importantes desequilibrios, sobre todo un descenso de las inversiones, la aparición de un elevado déficit de la cuenta corriente y el aumento de la deuda pública.

... y ello es posible mediante la adopción de un enfoque más centrado en el empleo...

En el informe se hacen notar los numerosos beneficios de una estrategia coherente centrada en el empleo. Dicha estrategia incluye, en primer lugar, medidas para eliminar las restricciones financieras que pesan sobre las pequeñas empresas. El Gobierno ha promovido un sistema de garantía de crédito que sin duda alguna dará sus frutos. No obstante, el verdadero problema radica en la situación financiera de los bancos y en su reticencia a conceder nuevos préstamos, a diferencia de lo que sucede con inversiones en activos financieros más seguros. En este ámbito, una pronta intervención para establecer una unión bancaria en la eurozona conllevaría un progreso rápido y significativo hacia inversiones sostenibles y la recuperación del empleo.

En segundo lugar, el sistema productivo se vería impulsado mediante medidas para facilitar la conversión de las pequeñas empresas en medianas empresas, abrir nuevos mercados de exportación y aprovechar las ventajas comparativas emergentes. El dinamismo de otros países de habla portuguesa y la importante diáspora portuguesa en algunos países son activos importantes a este respecto.

En tercer lugar, la existencia de instituciones del mercado de trabajo bien diseñadas puede ser decisiva para ayudar a las personas que buscan empleo y alentar el desarrollo de una nueva base productiva. En el informe se proporcionan ejemplos de buenas prácticas para facilitar la transición hacia formas estables de empleo, el refuerzo de los servicios de inspección del trabajo, la adopción de medidas para garantizar una cobertura adecuada de la negociación colectiva y la competitividad de las empresas, y el fortalecimiento de las políticas activas de mercado de trabajo eficaces y de los servicios públicos de empleo. El nivel de competitividad del país permite asegurar que, en el futuro, los salarios pueden crecer en proporciones acordes con la productividad. Esto frenaría la caída de la demanda y favorecería el proceso de transformación de la economía.

En cuarto lugar, es una urgencia social y una necesidad económica prestar una atención especial a los grupos desfavorecidos, sobre todo a los jóvenes. Los programas de garantías para los jóvenes han resultado ser especialmente eficaces a la hora de luchar contra el desempleo juvenil en países como Suecia y Finlandia. La Comisión Europea ha manifestado su intención de financiar programas similares en sus Estados miembros. Estos recursos serían esenciales en Portugal, habida cuenta de las severas limitaciones presupuestarias. Con todo, según las estimaciones facilitadas en el presente informe, los recursos necesarios para financiar estas intervenciones exceden las propuestas avanzadas por la Comisión.

Los hogares cuyos miembros están desempleados constituyen otro grupo clave que merece una mayor atención en materia de políticas. La pobreza infantil suele ser elevada en este grupo, lo que suscita preocupaciones sociales e implica también que las intervenciones en materia de políticas en este ámbito podrían tener resultados muy positivos a largo plazo. En el informe se analizan ejemplos de programas para este tipo de hogares en los que se acumulan varias situaciones de desempleo.

Un aspecto importante es que Portugal está en una situación relativamente buena para aplicar este tipo de programas. Su capacidad institucional es relativamente sólida, especialmente en comparación con otros países en crisis. Por otro lado, su sistema de protección social tiende a ser más

redistributivo que el de otros países. El mantenimiento del poder adquisitivo de las prestaciones sociales sería esencial para el éxito de esta estrategia.

En quinto lugar, también es preciso subsanar ciertas deficiencias en el sistema educativo que existían con anterioridad a la crisis. Pese a las mejoras significativas de los últimos años, sobre todo en lo que respecta a la calidad de la educación secundaria y al desempeño de las universidades, solo el 68 por ciento de los jóvenes completan el segundo ciclo de educación secundaria, en comparación con el 75 por ciento registrado como media en las economías avanzadas. En general, la transición de la escuela al trabajo puede facilitarse mediante la inclusión en los planes de estudio de un sistema de aprendizaje profesional y de la posibilidad de adquirir experiencia profesional y realizar prácticas, así como a través de un nuevo acuerdo de colaboración entre las instituciones educativas, las empresas, los representantes de los trabajadores y los propios jóvenes.

En sexto lugar, una estrategia de promoción del empleo requiere una implicación activa de los interlocutores sociales como actores clave del mundo del trabajo. El diálogo social es esencial para encontrar soluciones equilibradas a la hora de adoptar decisiones difíciles en materia de políticas y de establecer posibles compensaciones. También incrementaría la confianza y ayudaría a definir la visión de un futuro mejor.

... que reduciría el desempleo y al mismo tiempo permitiría cumplir los objetivos fiscales a un ritmo ligeramente inferior al previsto actualmente

Algunas de estas políticas conllevarán inevitablemente un costo para las arcas públicas. Sin embargo, el informe pone de manifiesto que esos costos se originarían principalmente a corto plazo y se compensarían impulsando un proceso de recuperación del empleo. Según las simulaciones de políticas de la OIT, un mayor énfasis en políticas de promoción del empleo contribuiría a reducir el desempleo hasta en un 2 por ciento de aquí a 2015. El ritmo de reducción del déficit fiscal sería más lento en 2014, pero se aceleraría en los años siguientes.

También existen argumentos de peso para establecer un sistema de promoción del empleo bien diseñado en la eurozona. Esta cuestión está siendo examinada por la UE en el marco de los debates sobre las dimensiones sociales de la unión monetaria europea. Por otro lado, el fortalecimiento del papel del Banco Europeo de Inversiones sería decisivo para desarrollar el potencial de inversión de Portugal.

La OIT está dispuesta a trabajar con Portugal con el fin de crear mejores empleos para mejorar la economía

La OIT podría proporcionar orientaciones identificando y analizando las mejores intervenciones a nivel internacional, sobre las cuales el Gobierno y los interlocutores sociales de Portugal podrían elegir programas adecuados a sus necesidades específicas. Asimismo, la OIT podría brindar asistencia en el proceso de elaboración de políticas proporcionando asesoramiento sobre el diseño de políticas y fomentando la participación de los interlocutores sociales en las diferentes fases del proceso. Por otro lado, la OIT podría apoyar directamente la aplicación de dichas políticas mediante

actividades de formación especializada destinadas a fortalecer la capacidad en esferas como la inspección del trabajo, el diálogo social y los servicios públicos de empleo. Por último, la OIT podría ayudar al Gobierno a coordinarse con otras organizaciones internacionales para velar por que se aplique una estrategia macroeconómica y de empleo coherente.