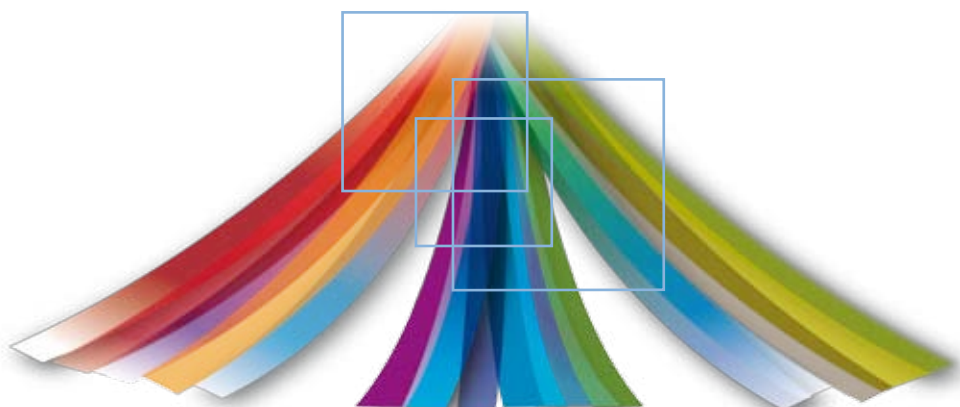


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



FIJACIÓN DE OBJETIVOS DE EMPLEO: ALGUNAS CONSIDERACIONES

1. Resumen ejecutivo

La crisis económica de 2008, que ahora se ha convertido en una importante crisis del empleo, ha inducido, entre otros factores, a un número cada vez mayor de países a fijar objetivos de empleo explícitos¹.

Estos objetivos pueden definirse como un compromiso político explícito, al más alto nivel, de obtención de determinados resultados en materia de empleo en un plazo dado, a modo de objetivo macroeconómico primordial. A menudo, aunque no siempre, el plazo fijado coincide con un ciclo político concreto, por ejemplo, un ciclo electoral. Como se indica en el siguiente recuadro 1, los objetivos de empleo pueden especificarse de varias formas.

Recuadro 1: Ejemplos de objetivos de empleo

- “Reduciremos la tasa de desempleo en un 50 % de aquí a 2014 (Sudáfrica)”
- “Aumentaremos la tasa de empleo al 70 %” (Unión Europea)
- “Crearemos 8 millones de puestos de trabajo en los próximos 5 años” (Viet Nam)
- “Garantizaremos 100 días de trabajo remunerado al año por hogar a todo aquél que lo necesite” (India)

La fijación de objetivos de empleo no es una alternativa a la “fijación de objetivos de inflación”, en el sentido de que no significa una oscilación pendular que desdén la importancia de la estabilidad macroeconómica. Existe, no obstante, una diferencia entre ellos: mientras que el objetivo de inflación supone implícitamente que unos “fundamentos macroeconómicos” sólidos no son sólo necesarios, sino suficientes para generar un crecimiento de la producción y, por extensión, un crecimiento del empleo; el objetivo de empleo supone que el “fundamentalismo del mercado” que ha caracterizado el último cuarto de siglo ha sido insuficiente para generar empleo adecuado para todos los que desean trabajar. En opinión de muchos observadores, como el Banco Asiático de Desarrollo², ha disminuido la “intensidad empleo” del crecimiento, entendiendo por tal el aumento porcentual del crecimiento del empleo asociado a un aumento del crecimiento del PIB del 1 %.

¹ La bibliografía sobre “fijación de objetivos de empleo” es, de por sí, bastante escasa. Cabe reconocer, acaso, cuatro vertientes bibliográficas. La primera sería la bibliografía que analiza la función y actuación de las comisiones de planificación; la segunda sería la asociada a Osami, Islam y otros, que versa sobre “el crecimiento, el empleo y el nexo con la pobreza”; una tercera vertiente, más próxima al tema que aquí nos interesa, sería la asociada al Instituto de Investigaciones de Economía Política, de la Universidad de Massachusetts y las obras de Epstein, Pollin y Heinz, entre otros; por último, cabría citar el trabajo de Per Ronnas, el más relacionado con lo que nos ocupa, sobre las limitaciones del empleo y la fijación de objetivos en esta materia, al que se hace referencia a continuación y en el que se basa, en parte, el presente documento. Las referencias completas se ofrecen al final de esta nota.

² El trabajo del BAD sobre este tema se deriva del realizado por Steven Kapsos sobre la “intensidad empleo” del crecimiento.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



Cuando la máxima autoridad política expresa un objetivo de empleo, la primera pregunta que cabe formularle es “¿cuál es el plan para conseguirlo?”. En el mundo real, muy bien puede ocurrir que no haya plan alguno. Aun sin invocar el cinismo, es posible que el objetivo anunciado no sea más que una declaración “política”, algo que los representantes elegidos saben que será popular entre el electorado. Es probable que se actúe así cuando se piensa que la promesa se habrá olvidado al llegar las siguientes elecciones. También es posible que el gobierno sepa que probablemente no podrá mantenerla debido a la multitud de situaciones exógenas que pueden darse para frustrarla. Incluso es posible, y ésta es la postura más cínica, que el gobierno fije un objetivo de nivel bajo para afirmar, al cabo de unos años, que lo ha “superado con creces”, para su beneficio político.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.

Por otra parte, podría haber una cierta “sofisticación” en la fijación del objetivo. Es posible que el gobierno esté pensando, simplemente, en un objetivo de crecimiento de la producción. Si cuenta con un plan de desarrollo a medio

plazo (como ocurre, por ejemplo, con Nepal), acaso esté anunciando tan sólo un objetivo de crecimiento: por ejemplo, un aumento del PIB de un 5 % medio anual durante los próximos cinco años. Sabe que en los cinco años anteriores ha crecido un X por ciento de media y que en ese tiempo el empleo ha crecido un Y por ciento³.

Basándose en esa relación (la “elasticidad empleo” del crecimiento), puede limitarse a aplicar el mismo cociente, es decir, suponer que la “elasticidad empleo” no cambiará, aplicarla al crecimiento de la producción previsto y obtener así un objetivo de empleo.

Más allá de este cálculo aritmético bastante sencillo, los gobiernos pueden formular políticas específicas para la consecución del objetivo. Tales políticas pueden ser “horizontales” o “verticales”. Las horizontales se aplican con carácter general y de ellas se espera que permitan lograr el resultado esperado en materia de empleo. Es lo que ocurrirá, ejemplo, con una reforma general que acorte los plazos, simplifique y reduzca los costes en materia de creación de empresas. Las políticas verticales se dirigen más específicamente a determinados sectores. Entre ellas cabría citar la política de fomento del sector de la confección, o la de aumento del empleo y la productividad en la agricultura. La planificación de un objetivo de empleo se analizará más adelante.

³ Ésta parece ser la forma en que la Comisión de Planificación de la India aborda el problema.

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Aun cuando la crisis del empleo haya orientado la atención hacia sus propios aspectos esenciales, existen otros factores subyacentes que han operado a más largo plazo. Probablemente el más destacado sea la hipótesis fallida de que, asignando al Estado una función reducida en la economía de mercado y centrándose exclusivamente en los “fundamentos” macroeconómicos, según el punto de vista dominante desde principios del decenio de 1980, se crearía empleo. Los datos indican lo contrario en muchos países que, no obstante, han adoptado un austero conjunto de objetivos macroeconómicos. La hipótesis de que unas fuerzas del mercado relativamente irrestrictas distribuirían los recursos incluso los humanos de manera más eficaz no se ha cumplido en la realidad. Pero, como corolario de tal

hipótesis, las políticas no se han ocupado directamente de la cuestión del empleo, que se ha dejado más bien como una suerte de residuo de la política macroeconómica.

Muchos países que han registrado tasas de crecimiento del PIB elevadas y constantes han tenido, en cambio, malos resultados en la creación de empleo. Se ajustan a esta descripción los dos más grandes del mundo, China y la India. Además de estos factores, muchos autores se han referido a una disminución de la “intensidad empleo” del crecimiento, medida por la “elasticidad empleo” del crecimiento de la producción. Cabe suponer que el crecimiento es hoy mayor que en el pasado y que está impulsado por la mejora de la productividad, lo que en términos de aritmética sencilla daría como resultado la disminución observada de



la “elasticidad empleo”. Sin embargo, el argumento de la disminución de la “intensidad empleo” del crecimiento no se basa en eso: se basa, más bien, en que un 4 % de crecimiento de la producción no crea hoy tantos puestos de trabajo como creaba hace veinte años.

Es importante señalar que, hasta la fecha, no existe consenso al respecto. Como argumento en contra se señala que, en ausencia de protección social, el “desempleo” no es una alternativa para la gran mayoría de los trabajadores del mundo. Las personas han de realizar algún tipo de actividad que genere ingresos y, por tanto, han de estar “em-

pleadas” haciendo algo. Reconciliando ambos puntos de vista, pisará suelo firme quien argumente que se ha producido una disminución de la “intensidad empleo productivo”⁴ del crecimiento, tal como se ha observado en muchas regiones del mundo, en las que el crecimiento de la economía formal se ha estancado mientras que la economía informal ha crecido. Es posible que se necesite más empleo, pero lo seguro es que se necesita un empleo mejor.

⁴ “Productivo” se aplica en este contexto al empleo que genera ingresos por encima del umbral de la pobreza.

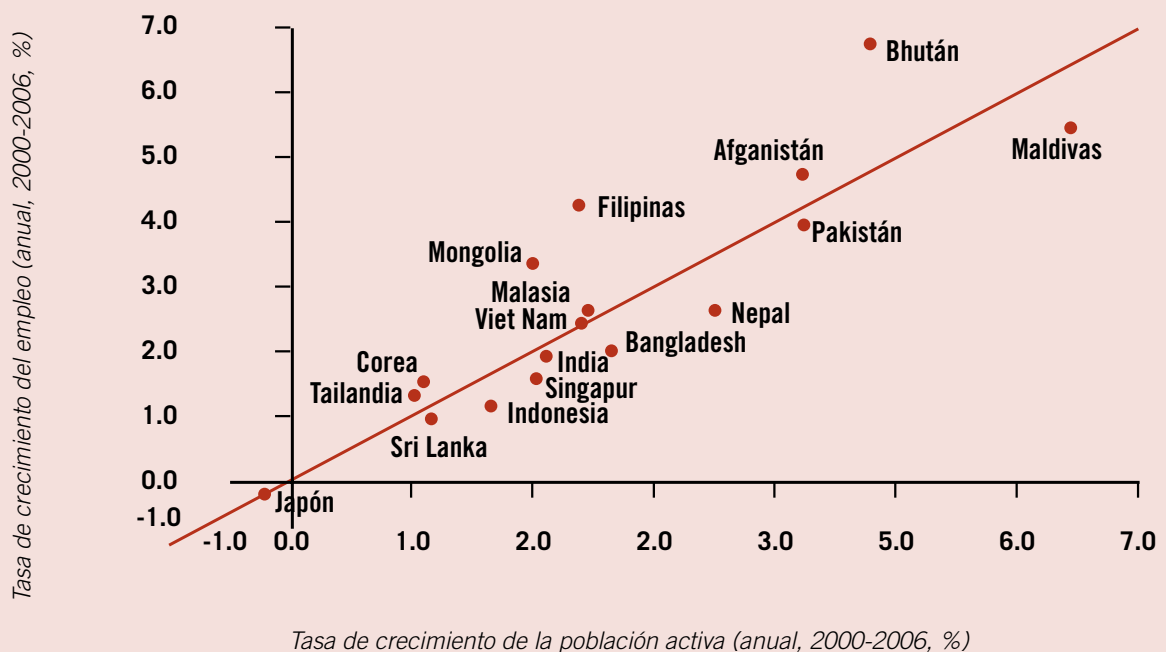
3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

“LARGE” Y “ENLARGE”

Se exponen seguidamente dos conceptos básicos. En primer lugar, en la mayoría de los países se dispone de datos rudimentarios para calcular la “tasa de absorción de mano de obra del crecimiento del empleo”, que se abreviará en adelante según sus siglas en inglés, LARGE (labour-absorbing rate of the growth of employment).

La causa se encuentra en que se dispone de datos demográficos y se sabe cuántas personas entrarán en la población activa en los próximos cinco años. Más simplemente, la tasa LARGE puede calcularse basándose en hipótesis del tipo statu quo ante, esto es, considerando que durante los próximos cinco años no habrá cambios en la tasa de desempleo o en la proporción de trabajadores pobres en el mercado de trabajo. La tasa LARGE cuenta,

Figura 1 : Crecimiento de la población activa frente a crecimiento del empleo, 2000-2006





pues, a quienes entrarán en el mercado de trabajo si no cambian las circunstancias.

Pero se necesita además una hipótesis sobre la tasa de actividad, y a este respecto se considera que no se producirán cambios apreciables en los próximos cinco años. Sin embargo, como dato general sabemos que la tasa de actividad de los jóvenes está disminuyendo marginalmente, debido a la prolongación del tiempo de escolarización. Sería sencillo incluir en los cálculos de la tasa de actividad general de los próximos cinco años esa disminución marginal en lo que respecta a los jóvenes durante el mismo período. El concepto será útil para comparar el crecimiento de la población activa con el crecimiento real del empleo. En la figura 1 se ofrecen algunos ejemplos relativos a Asia.

En la figura se observa que Bhután tuvo una elevada tasa de crecimiento de la población activa y una tasa aún mayor de crecimiento del empleo. En cambio, en Nepal el crecimiento de la población activa fue mayor que el crecimiento del empleo durante el mismo período. Este tipo de ejercicio genera una visión rudimentaria (e inadecuada, extremo sobre el que se volverá más adelante) de los superávit y déficit de mano de obra.

En cualquier caso, la fijación de objetivos de empleo basándose únicamente en la tasa LARGE es insuficiente. Habría que centrarse en el empleo productivo de buena calidad, no en el empleo de cualquier clase. Esto nos conduce al segundo punto. Habría que atender a la tasa de absorción de mano de obra del crecimiento del empleo productivo, es decir, a una tasa LARGE ampliada o, para abreviar (haciendo uso del término inglés), una tasa ENLARGE.

Esta última tasa no sólo incluiría a las personas que entren en el mercado de trabajo, sino a las que entren para ocupar puestos de trabajo productivos, así como la transformación de puestos de trabajo ya existentes pero improductivos en productivos.

El empleo productivo constituye el medio fundamental de reducción de la pobreza. El Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la lucha contra la pobreza podría interpretarse, en este sentido, como un objetivo de empleo o, más concretamente, un objetivo de empleo productivo⁵. El ODM relativo a la pobreza consiste en reducir a la mitad la pobreza en 2015 con respecto a su nivel de 1990.

La tasa ENLARGE comprende la tasa LARGE más el ODM relativo a la reducción de la cifra de trabajadores pobres. En la mayoría de los países, el “equivalente de empleo productivo” de la reducción de la pobreza puede cuantificarse en un objetivo específico de empleo productivo.

El uso de esta metodología bastante sencilla ofrecería a los gobiernos una confrontación de sus ambiciones con la realidad. Por ejemplo, en el caso de un país real (aunque anónimo), se necesitaría una tasa de crecimiento del PIB del 6,6 % hasta 2015 para lograr la tasa ENLARGE, lo que supone el doble de su reciente tasa de crecimiento del PIB.

En el mundo real, ciertos objetivos de empleo serán, simplemente, demasiado ambiciosos. En tal caso, le quedan a un gobierno cuatro alternativas:

- modificar el objetivo y hacerlo algo más realista;
- evaluar si es viable una mayor tasa de crecimiento del PIB;
- ofrecer incentivos para modificar la tecnología de producción existente, para que absorba más mano de obra⁶ o
- acudir a políticas industriales o sectoriales para tratar de modificar la calidad y/o el modelo de crecimiento.

Existe, pues, una interrelación entre la fijación de objetivos de empleo y la política industrial. Aunque esta última ha perdido apoyo durante los años de fuerte inclinación de las políticas hacia el principio de la libertad de mercado, ahora despierta un renovado interés, por la misma razón por la que resurge la fijación de objetivos de empleo: por la insuficiencia de los resultados económicos, incluidos los relativos al empleo, si se deja todo en manos de los mercados. Los diversos instrumentos de la política industrial, desde las subvenciones hasta los impuestos o los derechos de aduanas, entre otros, constituyen el tema de otra reseña como la presente.

⁵ El planteamiento adoptado en este apartado hace uso de la metodología desarrollada por Per Ronnas en A Conceptual and Methodological Guide to Employment Diagnostic Analysis, documento de trabajo no publicado, Ginebra, OIT, marzo de 2009.

⁶ A menudo, tratar de utilizar tecnología más intensiva en mano de obra es una opción política poco sensata en el mundo competitivo actual. Hay, no obstante, excepciones. Los proyectos de infraestructuras “intensivos en mano de obra”, con preferencia sobre los intensivos en capital, han demostrado con frecuencia su utilidad (y representan la segunda actividad de cooperación técnica de la OIT en importancia). También ha sucedido que los gobiernos han subvencionado inapropiadamente el capital a costa de la creación de empleo



4. Conclusiones y recomendaciones

El interés de la OIT por la fijación de objetivos de empleo se desprende, sobre todo, del Convenio núm. 122 sobre la política de empleo. El tema está enteramente relacionado con la promoción de un pleno empleo productivo y libremente elegido. A medida que aumenten los conocimientos

sobre la fijación de objetivos de empleo, habrá que facilitar a los políticos una herramienta que les permita actuar al respecto de forma creíble y prestarles asesoramiento técnico sobre los medios para conseguirlo.

5. Lecturas y recursos adicionales

- Islam, R., 2004, *The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: an Empirical Analysis*, Issues in Employment and Poverty Discussion Paper 14, January 2004, Geneva, ILO.
- Khan, A.R., 2005, "*Growth, Employment and Poverty: an Analysis of the Vital Nexus based on some Recent UNDP and ILO/SIDA Studies,*" in Promoting Employment for Poverty Reduction, (Geneva: ILO/UNDP, 2005).
- Osmani, S.R., 2003, *Exploring the Employment Nexus: Topics in Employment and Poverty*, Report prepared for the Task Force on the Joint ILO/UNDP Program on Employment and Poverty, Geneva, ILO, 2003.
- Rodrik, D., 2007, *Normalizing Industrial Policy*, Paper prepared for the Commission on Growth and Development (Harvard University, September 2007).
- Ronnas, P., 2009 *A Conceptual and Methodological Guide to Employment Diagnostic Analysis*, an unpublished working paper (Geneva, ILO, March 2009).