

Siete años de vacas flacas

La economía mundial se recupera lentamente del desempleo récord gracias a la decidida respuesta de los gobiernos

Prakash Loungani

EL INICIO de la Gran Recesión en 2007 provocó la peor destrucción de empleo en el mundo desde la Gran Depresión de los años treinta. En 2010, 30 millones de personas habían pasado a engrosar las filas del desempleo. Unas tres cuartas partes de ese incremento se registraron en economías de alto ingreso.

Esta vez, los mercados emergentes y los países de bajo ingreso resistieron mejor. En los mercados emergentes, la tasa de desempleo apenas varió —con un incremento de solo 0,25 puntos porcentuales en 2010—, mientras que en las economías de bajo ingreso incluso se redujo.

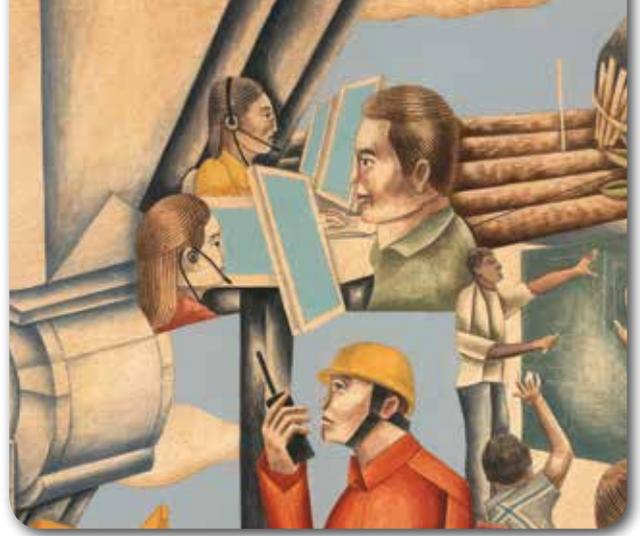
Desde 2010 la economía mundial se ha ido recuperando de forma lenta y desigual. La tasa mundial de desempleo ha vuelto a situarse en torno al 5½%, el nivel de 2007, previo a la Gran Recesión. En el grupo de alto ingreso —países de la OCDE—, el desempleo se disparó hasta el 8½% en 2010 y ha ido disminuyendo lentamente hasta el 7½% actual (véase gráfico 1, panel izquierdo). Mientras que Estados Unidos registró el año pasado un rápido ritmo de crecimiento del empleo, este se mantuvo relativamente estable en la zona del euro, región en gran medida responsable de la anémica recuperación del empleo mundial (véase gráfico 1, panel derecho).

“Estructuralistas versus cíclicos”

Durante el período 2009–11, “dos bandos de economistas se enfrentaron por las causas del elevado desempleo”, según se señalaba en un artículo publicado en esas fechas en *Slate*.

La facción de los “cíclicos” sostenía que los factores cíclicos no solo eran la causa principal, si no la única. Su cabecilla y ganador del Premio Nobel, el norteamericano Paul Krugman, escribió: “¿Que por qué se mantiene elevado el desempleo? Pues porque el crecimiento es débil. Y punto. No hay nada más que decir”. Para este bando, la razón del débil crecimiento era la demanda insuficiente, que el gobierno debería intentar impulsar a través de una política monetaria laxa y estímulos fiscales.

Los “estructuralistas”, por su parte, afirmaban que el desempleo elevado no se debía únicamente a la debilidad del crecimiento, sino también a una serie de problemas estructurales del mercado de trabajo. Narayana Kocherlakota, Presidente del Banco de la Reserva Federal de Minneapolis, se refirió a este descalce en unas declaraciones:



“Las empresas ofrecen trabajo, pero no encuentran a los trabajadores adecuados. Los trabajadores desean trabajar, pero no encuentran el trabajo adecuado. Son muchas las posibles causas del descalce —geográficas, demográficas, de competencias... cuesta pensar de qué modo la Fed puede resolver el problema... La Fed carece de medios para transformar a obreros de la construcción en obreros del sector manufacturero”.

¿Quién ganó la pelea?

Cuatro años después, ¿qué facción resultó tener razón? La preponderancia de pruebas apunta a la explicación cíclica, como incluso Kocherlakota ahora lo reconoce.

Varias medidas del descalce han recuperado la normalidad. Por ejemplo, en Estados Unidos, el descalce entre las ofertas de trabajo y el desempleo aumentó durante los primeros años de la Gran Recesión, revelando un mayor número de vacantes en algunos sectores de la economía y un mayor desempleo en otros, pero ha vuelto a reducirse.

Otra de las medidas del descalce es la dispersión de la tasa de desempleo en los distintos estados de Estados Unidos, que también aumentó en 2009–10, lo que indica que el desempleo en algunos estados fue mucho peor que en otros. No obstante, desde la fecha, esta dispersión ha vuelto a situarse en los niveles anteriores a la crisis (gráfico 2). Está por verse si la participación en la fuerza laboral se recuperará.

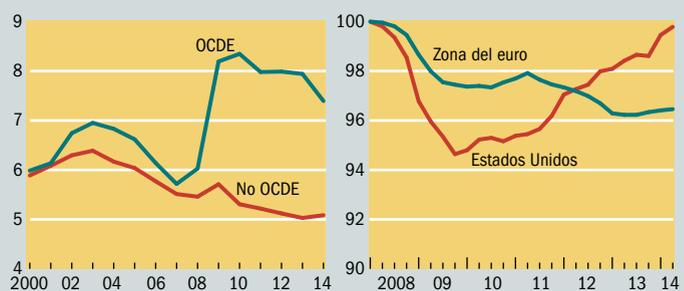
Gráfico 1

Avance intermitente

La recuperación de los mercados de trabajo mundiales ha sido de doble velocidad.

(promedio de las tasas de desempleo, porcentaje)

(empleo, 2008 = 100)



Fuente: FMI-EIU-OCP Policy Center, International Jobs Report, enero de 2015.

En otros países, las pruebas de descalce son más difusas, pero la opinión general apunta a los factores cíclicos como causa principal del elevado desempleo.

Asimismo, las pruebas contradicen las previsiones del bando estructuralista de que la recuperación del crecimiento, por sí misma, no reduce el desempleo. El vínculo entre puestos de trabajo y crecimiento continuó siendo sólido durante la Gran Recesión, no solo en los países de la OCDE, sino también en los demás (véase gráfico 3, panel izquierdo). El gráfico muestra la solidez del vínculo entre empleo y crecimiento en cuatro grupos de economías, prácticamente inalterado durante la Gran Recesión.

La experiencia de los distintos países confirma esta panorámica general. Por ejemplo, la evolución del desempleo en España tras la Gran Recesión podría haberse previsto a partir de la relación histórica entre desempleo y crecimiento (véase gráfico 3, panel derecho).

¿Ayudaron los gobiernos?

Hay que reconocer que la mayoría de los países respondieron de forma decidida en 2008–09 para intentar minimizar los efectos de la crisis sobre el desempleo. De entrada, los gobiernos utilizaron de inmediato la política monetaria para estimular la demanda de productos y servicios —y, por tanto, de trabajadores—, mediante una reducción de las tasas de interés oficiales (“de intervención”) y, en muchos casos, rescataron a instituciones financieras. Los gobiernos también proporcionaron estímulos fiscales, en parte de forma coordinada con las economías avanzadas y emergentes del Grupo de los Veinte (G-20).

Algunos países, como Alemania, también intentaron repartir el sufrimiento provocado por la reducida demanda mediante puestos de trabajo compartidos en lugar de despidos. Estados Unidos y otros países prorrogaron la duración de los subsidios por desempleo, lo que redujo los costos sociales del desempleo, aparentemente sin desalentar la búsqueda de trabajo por parte del desempleado.

La facción cíclica considera que, con el crecimiento del desempleo, estas medidas evitaron repercusiones económicas como las sufridas por la economía mundial durante la Gran Depresión de los años treinta. Es fácil tachar de exagerados estos temores con la información de la que disponemos hoy, pero en esos momentos no lo eran. Debe reconocerse el mérito de la decidida y rápida respuesta inicial de los gobiernos.

Un punto de inflexión

Hacia mediados de 2010, algunos gobiernos empezaron a preocuparse por la acumulación de deuda pública —atribuible en gran medida al descenso de los ingresos tributarios debido a la recesión y los rescates en el sector financiero— y comenzaron a dar marcha atrás en materia de política fiscal (véase recuadro).

Mientras otros países endurecían su política fiscal, estos gobiernos aplicaron una política monetaria más expansiva. En Estados Unidos, Charles Evans, Presidente del Banco de la Reserva Federal de Chicago, defendió con firmeza en septiembre de 2011 esta mayor relajación:

“Imaginemos que la inflación fuese del 5%, frente a nuestro objetivo del 2%. . . Cualquier banco central que se precie. . . reaccionaría como si hubiese un incendio. Habría que dedicar esa misma energía a mejorar las con-

diciones del mercado laboral. . . si una inflación del 5% equivale a un incendio, lo mismo debería provocar un desempleo del 9%.”

Su empuje desembocó en la llamada norma de Evans, un compromiso explícito asumido en 2012 por la Reserva Federal para mantener sus tasas de intervención básicamente en cero “mientras la tasa de desempleo esté por encima del 6½%” y se cumplan los objetivos de inflación. Ese mismo año, Mario Draghi, Presidente del Banco Central Europeo (BCE), se comprometió a hacer “todo lo necesario” para salvar al euro.

¿Y ahora qué?

El desempleo sigue siendo elevado en muchos países europeos —de forma alarmante en España y Grecia— y las previsiones para 2015 no auguran grandes mejoras (véase gráfico 4, panel izquierdo). El desempleo a largo plazo sigue siendo alto —incluso en el Reino Unido y Estados Unidos, donde la tasa de desempleo total ha descendido—, y el desempleo juvenil es elevado en España, Grecia, Italia, Portugal (véase gráfico 4, panel derecho).

Los datos de un estudio del FMI indican que el 50%–70% del incremento del desempleo juvenil es atribuible al débil crecimiento. Por tanto, el estudio recomienda como “medida prioritaria impulsar la demanda agregada en la zona del euro, en especial mediante una orientación muy laxa de la política monetaria que complemente la aplicación de las reformas

Gráfico 2

Estabilización

La variación de las tasas de desempleo de los estados de Estados Unidos ha vuelto a situarse en los niveles anteriores a la crisis. (desviación estándar del desempleo en los estados de Estados Unidos)



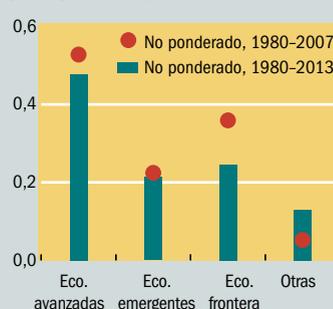
Fuente: Oficina de Estadísticas Laborales.

Gráfico 3

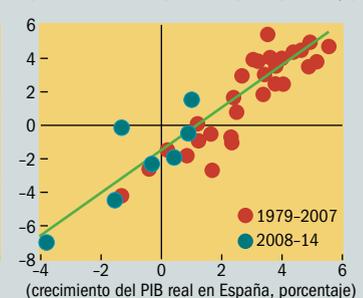
Una sólida interconexión

El vínculo empleo-crecimiento sobrevivió a la Gran Recesión: cuando aumentó el crecimiento, también aumentó el empleo.

(subida del empleo atribuible a un aumento del crecimiento en 1 punto porcentual, puntos porcentuales)



(crecimiento del empleo en España, porcentaje)



Fuentes: Véanse en Ball et al. (2013) los detalles sobre países y períodos abarcados; y Furceri y Loungani (2014). Nota: En el panel de la izquierda, los círculos indican la fortaleza del vínculo empleo-crecimiento durante 1980 a 2007, y las barras indican que dicho vínculo permaneció fuerte durante la Gran Recesión.

estructurales necesarias”. (Véase “Europeos sin empleo” en esta edición de *F&D*).

El fuerte respaldo del BCE a la demanda resulta alentador: en enero de 2015, anunció una mayor relación de la política monetaria. En materia de política fiscal, se han adoptado medidas para impulsar el crecimiento mediante proyectos de infraestructura pública (inversión transfronteriza en redes de transporte, comunicaciones y redes de energía).

Cada vez más, estas medidas van acompañadas de reformas estructurales para abordar las debilidades de las economías anteriores a la Gran Recesión. Además de las medidas en pro de una unión bancaria que fomente el flujo de crédito, las reformas nacionales incluyen abrir los mercados de productos y servicios, como los de la energía, racionalizar las cargas normativas e intensificar los mercados de capital.

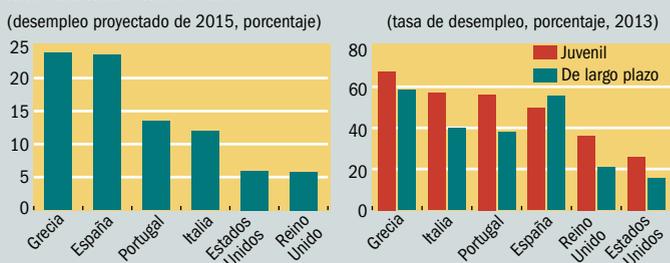
Los países también intentan abordar el problema de los mercados laborales duales, en los cuales algunos trabajadores cuentan con contratos indefinidos y una elevada protección del empleo, mientras otros, a menudo jóvenes, obtienen contratos temporales sin casi protección o formación. Por ejemplo, Italia ha aprobado una ley que permite un nuevo tipo de contrato de trabajo cuya protección del empleo aumenta gradualmente con la antigüedad, lo que debería motivar a los empresarios a dar una oportunidad a los jóvenes trabajadores.

Los datos de las economías de la OCDE sugieren que la respuesta del desempleo a largo plazo al crecimiento es mucho más

Gráfico 4

Malas noticias por todos lados

El desempleo proyectado, juvenil y de largo plazo sigue situándose en un nivel alarmantemente alto.



Fuente: FMI, Actualización de Perspectivas de la economía mundial, enero de 2015.

Nota: El desempleo de largo plazo se define como el desempleo de un año o más de duración.

moderada que la del desempleo total. Por tanto, seguramente se necesiten políticas más selectivas para ayudar a los desempleados de larga duración. Katz *et al.* (2014) recomiendan que, en los peores momentos de la desaceleración, los gobiernos se concentren en los subsidios por desempleo así como en la capacitación, pero opten por una aplicación más agresiva de políticas activas del mercado laboral, como la asistencia en la búsqueda de trabajo, a medida que el mercado laboral inicia su recuperación. Es posible que las personas desempleadas por un largo tiempo tengan dificultades para conservar un trabajo después de encontrarlo, para lo cual, según algunos datos, pueden resultar positivos los incentivos económicos.

Los costos del desempleo son altos. Muchos de los que pasan por un despido experimentan una pérdida de ingresos persistente —incluso después de volver a encontrar trabajo— y problemas de salud. Sus familias sufren y la cohesión social se rompe. Durante la Gran Recesión, el desempleo y los costos relacionados hubiesen sido mucho peores de no haberse aplicado rápidamente políticas monetarias y fiscales para contener su incremento. Para reducir el elevado desempleo en la zona del euro se requiere el respaldo continuo de una política monetaria y fiscal lo más favorable posible al crecimiento. ■

Prakash Loungani es Asesor del Departamento de Estudios de la FMI y dirige el proyecto Empleo y Crecimiento del FMI.

Referencias:

Ball, Laurence, Davide Furceri, Daniel Leigh y Prakash Loungani, 2013, “Does One Law Fit All? Cross-Country Evidence on Okun’s Law”, ponencia en *The New School*, 10 de septiembre.

Draghi, Mario, 2012, discurso pronunciado en la Conferencia Mundial de Inversión, Londres, 26 de julio.

Evans, Charles, 2011, “The Fed’s Dual Mandate: Responsibilities and Challenges Facing U.S. Monetary Policy”, discurso pronunciado en el Centro Europeo de Economía y Finanzas, Londres, Reino Unido, 7 de septiembre.

Furceri, Davide, y Prakash Loungani, 2014, “Growth: An Essential Part of the Cure for Unemployment”, blog de iMFdirect, 19 de noviembre.

Katz, Lawrence F., Kory Kroft, Fabian Lange y Matthew Notowidigdo, 2014, “Addressing Long-Term Unemployment in the Aftermath of the Great Recession”, *Vox*, 3 de diciembre.

Kocerlakota, Narayana, 2010, “Inside the FOMC”, discurso pronunciado en Marquette, Michigan, 17 de agosto.

Krugman, Paul, 2011, “The Fatalist Temptation”, blog de *The New York Times*, 9 de julio.

Ledbetter, James, 2010, “Strucs vs. Cycs”, *Slate*, 24 de agosto.

El FMI y la consolidación fiscal

La reversión de 2010 de la política fiscal, cuando las autoridades frenaron el gasto relacionado con la crisis, recibió el visto bueno del FMI, aunque no porque creyera en la “austeridad expansiva”, según la cual la consolidación fiscal es beneficiosa para el crecimiento en determinadas circunstancias. Al contrario, los estudios llevados a cabo por el FMI mostraron que:

- La consolidación fiscal sería contractiva, es decir, reduciría el producto e incrementaría el desempleo; el FMI, además, analizó si su personal técnico utilizaba los “multiplicadores fiscales” adecuados.

- En ocasiones anteriores, la consolidación fiscal acentuó las desigualdades en las economías avanzadas y de mercados emergentes (“Un amargo remedio”, *F&D*, septiembre de 2011).

- En recuperaciones mundiales anteriores, las políticas fiscal y monetaria adoptaron una misma orientación para respaldar el crecimiento.

A la luz de estas conclusiones, el FMI alertó del peligro de retirar demasiado pronto el estímulo fiscal, lo que podía hacer descarrilar la incipiente recuperación, y recomendó una retirada moderada y mesurada que evitara agudas restricciones del financiamiento. Para el diseño de los programas del FMI se tuvieron en cuenta las consecuencias de la consolidación para los pobres y la Directora Gerente, Christine Lagarde, defendió la decisión de realizar una consolidación mesurada como “la decisión correcta”, dadas las previsiones de crecimiento disponibles en 2010.