



# La tragedia del desempleo

Mai Chi Dao y Prakash Loungani

## Los gobiernos pueden ayudar más a reducir el desempleo y su costo humano

**E**L MUNDO se enfrenta a una crisis de desempleo. Se calcula que en todo el planeta unas 210 millones de personas no tienen trabajo, un aumento de más de 30 millones desde 2007, las tres cuartas partes del cual se concentra en las economías avanzadas. El problema es especialmente grave en Estados Unidos, el epicentro de la Gran Recesión y el país donde más aumentó el número de desempleados. Hoy las personas sin trabajo son 7,5 millones más que en 2007. Y aunque se ha declarado que la recesión en dicho país finalizó en junio de 2009, la experiencia de las dos recuperaciones anteriores muestra que el empleo tarda bastante más que el ingreso en recuperarse (gráfico 1).

El “índice de miseria” —también llamado índice de malestar—, la suma de las tasas de inflación y de desempleo, está ahora casi totalmente dominado por la desocupación (véase el recuadro). El costo humano de la lenta recuperación del empleo en Estados Unidos y en otros países podría ser muy alto. Hay estudios que demuestran que los costos para la persona desempleada incluyen una pérdida persistente de ingresos al desacelerarse su carrera, una menor esperanza de vida y menores logros académicos e ingresos para sus hijos. Estos costos son mayores para los que han sufrido el desempleo por un largo período.

El desempleo tiene muchas facetas. En este artículo se examinan:

- El costo humano del desempleo y las medidas que tomaron los gobiernos durante la Gran Recesión para evitar que fuera aún mayor.
- Las políticas de corto plazo para facilitar la recuperación del mercado laboral.
- El desafío que plantea el alto nivel de desempleo de largo plazo.

### El costo humano del desempleo

Los estudios sobre los efectos de anteriores recesiones nos dan una buena idea del costo, a menudo alto y persistente, que tiene el desempleo para los individuos afectados y sus familias (véase un análisis en Dao y Loungani, 2010).

Los despidos suelen traer aparejada una pérdida de ingresos no solo durante el período de desempleo sino también en el futuro más lejano (véase Sullivan y von Wachter, 2009). Las pérdidas son mayores si el desempleo se produce durante una recesión. Estudios realizados sobre Estados Unidos y Europa muestran que incluso 15 o 20 años después de perder su empleo durante una recesión, los ingresos de las personas despedidas son 20% más bajos que los de trabajadores en una situación similar que conservaron su puesto. Los efectos adversos en los ingresos a lo largo de la vida son más pronunciados cuando el desempleo afecta a los jóvenes, especialmente después de completar sus estudios universitarios. En una recesión, en general los trabajos que consiguen los jóvenes no son tan buenos como en los tiempos de prosperidad. Y al consolidar su vida familiar y perder movilidad, les resulta más difícil recuperarse de una “degradación cíclica”.

### El índice de miseria

El índice de miseria —la suma de las tasas de inflación y de desempleo— cobró popularidad como indicador de tensión económica durante la elección presidencial de 1980 en Estados Unidos. Desde entonces, el índice ha ido disminuyendo en dicho país y en las economías avanzadas, en gran parte gracias a que se derrotó la inflación (gráfico 2). El desempleo, sin embargo, sigue siendo un problema, y su contribución al índice de miseria registró un brusco aumento durante la Gran Recesión.

También en otros países —Alemania, por ejemplo— se produce una pérdida de ingresos sustancial y persistente de similar magnitud. Como lo muestra el ejemplo de Alemania, aun en países con sistemas de asistencia social más generosos y menor desigualdad de ingresos que en Estados Unidos, los trabajadores no están protegidos de la pérdida permanente de ingresos causada por la desocupación.

El costo humano no se limita a pérdidas monetarias: los despidos también llevan aparejada una pérdida de salud y vida, según estudios recientes. Para descartar asociaciones espurias —por ejemplo, las personas que no gozan de buena salud pueden ser menos productivas y por lo tanto más susceptibles a perder su empleo— y otros factores que crean confusión, en los estudios se usan conjuntos de datos que permiten a los investigadores neutralizar el efecto del estado de salud preexistente, las características socioeconómicas, familiares y de otro tipo, así como el momento en que se producen los eventos que modifican la salud o el empleo. Incluso después de considerar estos factores, los despidos están asociados en el corto plazo a un mayor riesgo de ataques cardíacos y otras enfermedades relacionadas con el estrés. A largo plazo, la tasa de mortalidad de los trabajadores despedidos es mayor que la de trabajadores comparables que no perdieron su empleo. En el caso de Estados Unidos, el aumento de la tasa de mortalidad debido al desempleo se estima que persiste hasta 20 años después de la pérdida del trabajo y lleva a reducir la esperanza de vida de 1 a 1,5 años.

La pérdida del empleo puede reducir el rendimiento académico de los hijos de los desempleados: según un estudio, los niños cuyos padres se quedaron sin trabajo tenían una probabilidad 15% mayor de repetir de grado. A largo plazo, la pérdida de ingresos de los padres también reduce las perspectivas de ingresos de los hijos. En Canadá, por ejemplo, se estima que los niños cuyos padres fueron despedidos tienen ingresos anuales casi 10% más bajos que los hijos de personas empleadas. Esta relación sigue siendo válida aun después de neutralizar el efecto de otras características individuales y familiares que podrían repercutir en los ingresos. En Suecia, se ha observado una correlación entre un menor ingreso y una mortalidad considerablemente mayor de los hijos más adelante, aún después de considerar el ingreso y la educación de estos.

Es probable que estos costos aumenten con la duración del desempleo. No solo es mayor la pérdida de ingresos sino que además la gente que no trabaja durante un largo tiempo pierde la confianza en sí misma y sus capacidades, y queda disociada de la fuerza laboral. A su vez, esto afecta la forma en que es percibida por los posibles empleadores y reduce sus posibilidades de conseguir trabajo. Los datos de la Oficina del Censo de Estados Unidos muestran que la probabilidad de que una persona desempleada por más de seis meses encuentre trabajo en los próximos 30 días es de uno en diez. En cambio, alguien desempleado por menos de un mes tiene una probabilidad de uno en tres de hallar empleo. El desempleo de larga duración significa por lo tanto desempleo cíclico que puede convertirse en un fenómeno estructural.

### Los gobiernos al rescate

La mayoría de los países articularon una enérgica respuesta de política económica sin la cual el desempleo —y el concomitante costo humano— hubiera sido incluso mayor. En general, dicha respuesta incluyó tres partes:

- Sostenimiento de la demanda agregada por medio de medidas de política monetaria y fiscal.
- Programas de empleo y seguro de desempleo para aliviar las tensiones en los mercados de trabajo.
- Subsidios para limitar los despidos y acelerar la recuperación del empleo.

Los bancos centrales actuaron con rapidez para estimular la demanda agregada reduciendo las tasas de interés y posteriormente, cuando ya no podían ser reducidas porque eran cercanas a cero, mediante la expansión cuantitativa —es decir, la compra directa de activos del gobierno a largo plazo— y otras intervenciones.

Se adoptó una política fiscal acomodaticia y los gobiernos dejaron que la reducción de los ingresos inducida por la recesión se tradujera en un mayor déficit fiscal cíclico, en lugar de recortar el gasto. Además, muchos gobiernos brindaron apoyo directo al sector financiero mediante estímulo fiscal y rescates de bancos (véase “Un estímulo eficaz”, en esta edición de *F&D*).

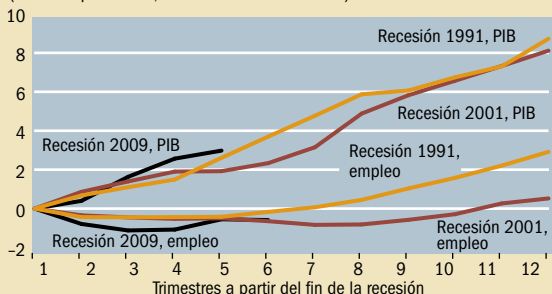
Para aliviar la tensión en el mercado laboral, los gobiernos complementaron las medidas monetarias y fiscales con políticas activas

Gráfico 1

### El empleo queda rezagado en las recuperaciones

Los datos sobre las recuperaciones en Estados Unidos que comenzaron en 1991, 2001 y 2009 muestran que el empleo tarda mucho más que el PIB en reactivarse.

(variación porcentual, desde el fin de la recesión)



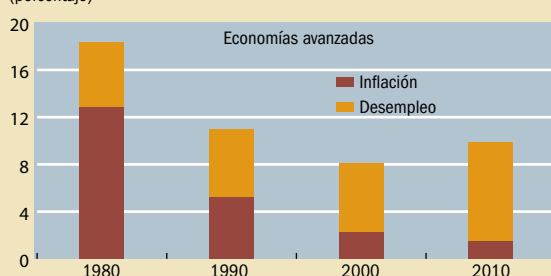
Fuentes: Oficina de Análisis Económico de Estados Unidos y Oficina de Estadísticas del Trabajo de Estados Unidos.

Gráfico 2

### Medición de la tensión económica

El índice de miseria —la suma de las tasas de inflación y desempleo— actualmente está dominado por la desocupación, dado que las grandes economías han logrado contener la inflación.

(porcentaje)



Fuente: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*.

en el mercado de trabajo. Una de las medidas clave fue la asistencia financiera para programas que alentaran a las empresas a mantener su personal, aunque reduciendo los salarios y el número de horas de trabajo. Estos programas de trabajo de corto plazo permiten distribuir la carga de la desaceleración de manera más uniforme entre los trabajadores y empleadores, reducir los costos futuros de contratación y proteger el capital humano de los trabajadores hasta que el mercado de trabajo se recupere. Durante la Gran Recesión, este tipo de programas se usó mucho en Alemania, Italia y Japón. Aunque es demasiado pronto para una evaluación cabal, se calcula que estos programas fueron cruciales para reducir el desempleo en muchos países. Los gobiernos también procuraron aliviar el desempleo mediante prestaciones de seguro de desempleo. Muchos países ya habían extendido la duración de estas prestaciones, y otros la extendieron (de 26 a 99 semanas en Estados Unidos, por ejemplo) al ver que se prolongaba la recesión. Se estima que en una recesión, el efecto adverso que pueden tener estas prestaciones en la búsqueda de empleo es escaso (véase Dao y Loungani, 2010).

La tercera parte de la estrategia fueron los subsidios para acelerar directamente la recuperación del empleo. Es difícil diseñar subsidios eficaces para alentar la contratación de empleados: es posible que se subsidien empleos que de todos modos se hubieran conservado, o empleos nuevos que no deberían mantenerse en el futuro. Sin embargo, en una recesión profunda, el costo de estas ineficiencias es mucho menor que el de un alto nivel de desempleo. Y las medidas que tomaron los países para orientar los subsidios hacia los más afectados probablemente hayan servido para reducir la ineficiencia. Los subsidios se focalizaron en los grupos vulnerables, como las personas desempleadas durante mucho tiempo, y los jóvenes (por ejemplo, en Austria, Finlandia, Portugal, Suecia y Suiza), las regiones más golpeadas (como en Corea y México) o en sectores específicos (como el de servicios en Japón).

### ¿Cuál es el próximo paso?

Durante el año próximo, esta estrategia de tres partes debe seguir en pie. Pero la importancia relativa de cada parte debe cambiar a medida que avanza la recuperación, y debe ser diferente según las circunstancias de cada país.

La recuperación de la demanda agregada es la mejor cura para el desempleo, y las políticas fiscales y monetarias deberán seguir respaldando la recuperación en la medida de lo posible. Los planes para reducir el déficit en las economías avanzadas durante 2011 implican una disminución media del saldo estructural de 1¼ puntos porcentuales del PIB. Una consolidación mucho más intensa sofocaría la ya débil demanda interna.

Sin duda, la situación fiscal varía de un país a otro. Actualmente la razón deuda/PIB muestra una gran diversidad (gráfico 3). ¿Cuánto espacio fiscal —es decir, margen para aumentar su endeudamiento— tienen los países? Para responder a esta pregunta, Ostry *et al.* (2010) definen un “límite de deuda”, que es la razón deuda/PIB más allá de la cual la respuesta fiscal normal de un país al aumento de su endeudamiento resulta insuficiente para que la deuda siga siendo sostenible. La respuesta normal se estima tomando como base el historial del país en materia de impuestos y gastos.

La diferencia entre el límite de deuda y la razón proyectada en 2015 ofrece una estimación del espacio fiscal disponible en el país. Debido a que la respuesta fiscal normal se estima con incertidumbre,

las estimaciones del espacio fiscal también están sujetas a incertidumbre. En el gráfico 3, los países cuya probabilidad de tener un espacio fiscal del 50% del PIB o más es muy baja aparecen en rojo. Grecia, Islandia, Italia y Japón forman parte de esta categoría. Los países cuya probabilidad de un espacio fiscal de 50% del PIB o más es moderada aparecen en negro (España, Estados Unidos, Irlanda y el Reino Unido). Estos cálculos llevan a pensar que, en muchas economías avanzadas, lo que se necesita es un ajuste fiscal creíble a mediano plazo, no una restricción fiscal hoy.

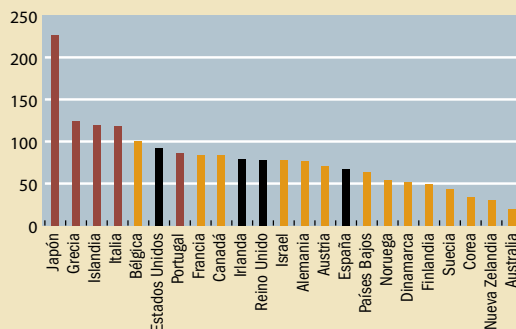
La política monetaria sigue siendo un importante instrumento para promover la demanda agregada. Las presiones inflacionarias están contenidas: se espera que en las economías avanzadas el índice general de inflación ronde el 1½% en 2011. En consecuencia, en la mayoría de las economías avanzadas puede mantenerse una política monetaria acomodaticia. Asimismo, si el crecimiento trastabilla, la política monetaria debería ser la primera línea de defensa en muchas economías avanzadas. Dado que las tasas de interés de política monetaria se encuentran cerca de cero en muchas economías, es posible que los bancos centrales tengan que recurrir nuevamente a una expansión cuantitativa más enérgica. Aunque estas medidas de estímulo de la demanda parecen necesarias para garantizar la recuperación en la mayoría de las economías avanzadas, también deben tenerse en cuenta sus consecuencias para los flujos internacionales de capital y para los tipos de cambios y los saldos externos de los países de mercados emergentes.

Si la recuperación se consolida, podrían retirarse gradualmente los subsidios para los trabajos de corta duración y los diversos tipos de subsidios a la contratación de empleados que se introdujeron durante la crisis. Estos subsidios son una gran carga para las finanzas públicas y pueden dar a las empresas incentivos innecesarios. Y si la suerte de determinadas empresas e industrias se ve afectada de manera permanente, los subsidios pueden obstaculizar la reasignación de recursos hacia otras industrias. Las prestaciones

Gráfico 3

### Capacidad para responder

La capacidad de un país para aumentar su endeudamiento —es decir, su espacio fiscal— depende no solo de la razón deuda/PIB sino también del historial del país en materia de gastos e impuestos. Los países que aparecen en rojo están muy limitados; los que aparecen en negro lo están un poco menos. (deuda pública como porcentaje del PIB, 2010)



Fuentes: Cálculos de los autores basados en la base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*, y Ostry *et al.* (2010).

Nota: Las barras rojas indican que el país probablemente tenga un espacio fiscal inferior al 50% del PIB; las barras negras indican una posibilidad moderada de que el espacio fiscal sea superior al 50% del PIB.

por desempleo deben supeditarse a la participación en programas de formación laboral y servicios comunitarios, para que los desempleados sigan vinculados a la fuerza laboral.

### El desafío del desempleo de largo plazo

La proporción de personas desempleadas por largos períodos —27 semanas o más— se incrementó en la mayoría de las economías avanzadas desde el inicio de la Gran Recesión. En los pocos casos en que no fue así —como Alemania, Francia, Italia y Japón— el desempleo de largo plazo ya era muy alto incluso antes de la crisis. En Estados Unidos, el número de trabajadores desempleados durante 27 semanas o más (como porcentaje del total de desempleados) creció en todas las recesiones desde 1980, pero el aumento durante la Gran Recesión fue alarmante: en casi la mitad de los casos el desempleo superó esa duración.

Gran parte del aumento del desempleo de largo plazo durante la Gran Recesión obedeció a factores estructurales. Esto se debe

a que las recesiones pueden tener un impacto muy diferente en cada industria. Algunas se ven golpeadas y se recuperan junto con el conjunto de la economía. Otras, como algunas industrias de servicios —por ejemplo, el sector de atención de la salud— no sufren mayormente los efectos de la recesión, mientras que otras sufren un declive permanente. En muchos casos, estas son industrias que se expandieron demasiado antes de la recesión, como la industria de alta tecnología antes de la crisis del 2000 y el sector de la construcción antes de la Gran Recesión.

El gráfico 4 muestra un índice de cambio estructural en Estados Unidos basado en datos sobre el rendimiento de las acciones en diversas industrias. Cuanto mayor es la dispersión del rendimiento de las acciones de las distintas industrias —lo cual indica el grado de divergencia previsto con respecto a la suerte de cada industria— mayor es el valor del índice. Históricamente, cuanto más intenso es el cambio estructural que precede o acompaña a una recesión, mayor es la incidencia del desempleo de largo plazo. Durante la Gran Recesión, el índice creció abruptamente, paralelamente a un brusco aumento del desempleo de largo plazo. Se registró un aumento similar en la intensidad del cambio estructural y la incidencia del desempleo de largo plazo en muchas otras economías avanzadas (véase Chen *et al.*, de próxima publicación).

Una recuperación de la demanda agregada, a través de la política monetaria y fiscal, llevará a una reducción del desempleo de largo plazo. Pero los datos evidencian que la recuperación de la demanda agregada tarda demasiado en sacar a flote a las personas afectadas por dicho desempleo, si es que acaso las ayuda en algo. Por ejemplo, en Estados Unidos, los cambios en la tasa de los fondos federales, el instrumento tradicional de política monetaria, tienen un mayor impacto en el desempleo de corto plazo que en el de largo plazo (gráfico 5, panel de la derecha). En cambio, el índice de cambio estructural presenta una relación más intensa con el desempleo de largo plazo (gráfico 5, panel de la izquierda).

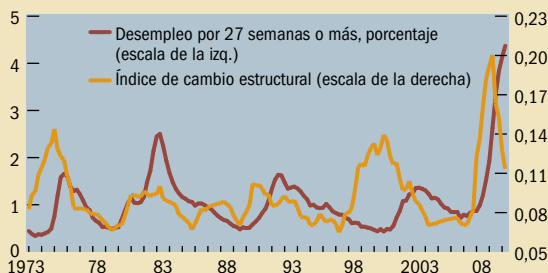
Esto sugiere que para atacar el desempleo de larga duración será necesario complementar las medidas de apoyo a la demanda agregada con políticas del mercado laboral más focalizadas, como la capacitación en nuevas tareas, para que las personas afectadas por un desempleo persistente puedan volver a trabajar. ■

*Mai Chi Dao es Economista y Prakash Loungani es Asesor. Ambos pertenecen al Departamento de Estudios del FMI.*

Gráfico 4

#### Cambio de suerte

Gran parte del desempleo de largo plazo en Estados Unidos es el resultado de cambios permanentes en algunas industrias.



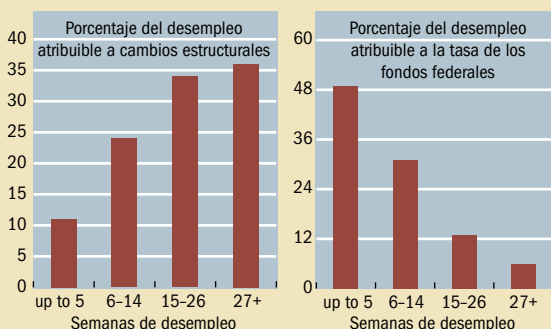
Fuentes: Oficina de Estadísticas del Trabajo de Estados Unidos y DataStream.

Notas: El desempleo es de largo plazo cuando dura 27 semanas o más. El índice de cambio estructural utiliza el rendimiento de las acciones en diversas industrias. Cuanto mayor es la dispersión del rendimiento de las acciones entre industrias —que indica el grado de divergencia que se espera en la suerte relativa de cada industria— mayor es el valor del índice (entre 0 y 1).

Gráfico 5

#### Desempleo intransigente

Los cambios en la tasa de los fondos federales, la herramienta tradicional de política monetaria de la Reserva Federal, tienen mayor impacto en el desempleo de corto plazo que en el de largo plazo.



Fuentes: Oficina de Estadísticas del Trabajo de Estados Unidos y cálculos de los autores.

#### Referencias:

- Chen, J., P. Kannan, P. Loungani y B. Trehan, de próxima publicación, "Stock Market Dispersion and U.S. Long-Term Unemployment", *IMF Working Paper* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Dao, Mai Chi, y Prakash Loungani, 2010, "The Human Cost of Recessions: Assessing It and Reducing It", documento de antecedentes preparado para la conferencia conjunta del FMI y la OIT "Challenges of Growth, Employment, and Social Cohesion", en septiembre (Oslo).
- Ostry, Jonathan D., Atish R. Ghosh, Jun I. Kim y Mahvash S. Qureshi, 2010, "Fiscal Space", *IMF Staff Position Note 10/11* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Sullivan, Daniel, y Till von Wachter, 2009, "Job Displacement and Mortality: An Analysis Using Administrative Data", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 124, No. 3, págs. 1265–1306.