

# Cubrir el déficit de empleos

El alto desempleo juvenil contribuye al malestar generalizado en Oriente Medio

Yasser Abdih

**D**ESDE el que el vendedor tunecino Mohamed Bouazizi se autoinmoló en enero, el mundo ha estado atento al malestar que se extiende por Oriente Medio. El dramático suicidio y los consiguientes disturbios fueron una llamada de alerta a los gobiernos, que no previeron este final repentino del estatus quo.

En retrospectiva, está claro que las enormes diferencias sociales ya estaban presentes en muchos países de Oriente Medio. Aunque el malestar se derivaba en parte de la represión política, también latían bajo la superficie problemas económicos insostenibles, como el alto desempleo juvenil.

No existen muchos datos sobre el mercado de trabajo en esta región, pero las estadísticas disponibles sobre seis países —Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez— indican que la tasa de desempleo se ha mantenido, en promedio, en alrededor del 12% en las últimas dos décadas. En 2008, a pesar del rápido crecimiento durante ocho años consecutivos, la tasa de desempleo en estos países fue, en promedio, del 11%, la tasa regional más alta del mundo. Además, el porcentaje de personas en el mercado de trabajo (la tasa combinada de participación en la fuerza de trabajo) es del 48%, nivel muy inferior al de las demás regiones.

El elevado nivel de desempleo en estos países, junto con las bajas tasas de participación en la fuerza de trabajo, se ha traducido en tasas de empleo en relación con la población en edad de trabajar muy bajas. Menos del 45% de la población en edad de trabajar está efectivamente empleada, lo que representa la tasa regional más baja del mundo (gráfico 1).

El desempleo en esta región es principalmente un fenómeno juvenil. Los jóvenes (entre 15 y 24 años) representan el 40% o más de los desempleados en Jordania, Líbano, Marruecos y Túnez, y casi el 60% en Siria y Egipto. La tasa de desempleo juvenil en estos países fue del 27%, en promedio, en 2008, cifra superior a la de cualquier otra región del mundo (gráfico 2). A diferencia de gran parte del mundo, el desempleo en muchos países de Oriente Medio tiende a aumentar proporcionalmente con el



Estudiantes en la Universidad de Ammán, Jordania.

nivel de formación: la tasa de desempleo de las personas con un título universitario supera el 15% en Egipto, Jordania y Túnez.

Estos niveles de desempleo suponen sustanciales costos económicos y sociales. En parte debido a la falta de perspectivas laborales, un gran número de personas han emigrado al extranjero. Según las estimaciones, el número de trabajadores en el extranjero equivale a alrededor del 16% de la fuerza de trabajo combinada presente en los seis países. Pero ahora las perspectivas de los trabajadores de Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez en el extranjero son menos favorables, debido al drástico aumento del desempleo en las economías avanzadas y a la tendencia a la nacionalización de la fuerza de trabajo en los países del Consejo de Cooperación del Golfo. Sometida a la creciente presión competitiva de otros mercados emergentes, la región enfrenta una situación cada día menos sostenible.

El futuro supone un enorme desafío. Para proporcionar empleos a las personas que están desempleadas y a las que entrarán en el mercado de trabajo, estos países deberán crear una cifra estimada de 18½ millones de empleos a tiempo completo en el período 2008–20. Y, aún así, la tasa de empleo en relación con la población en edad de trabajar sería de alrededor del 49%, nivel inferior al que se registra actualmente en las demás regiones.

## Causas subyacentes

¿Por qué el desempleo se mantiene persistentemente alto en estos seis países?

En parte, la respuesta está en la *situación demográfica*. En la última década, la fuerza de trabajo combinada de Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez ha crecido, en



promedio, a una tasa anual de 2,7%, un ritmo más acelerado que el de cualquier otra región del mundo, excepto África. Se prevé que el crecimiento de la fuerza de trabajo se desacelerará de manera gradual en la próxima década, pero seguirá siendo mayor que el de la mayoría de las regiones. Aproximadamente 10 millones de personas se incorporarán al mercado laboral en la próxima década, frente a 13½ millones en la década ante-

rior. En otras palabras, la presión demográfica se mantendrá durante largo tiempo.

Existe un *profundo desfase entre las calificaciones que poseen los jóvenes y las que buscan las empresas*. Aunque el número de jóvenes que reciben formación académica en estos países de Oriente Medio es cada vez mayor, las empresas señalan regularmente que una de las limitaciones a la contratación es la falta de calificaciones adecuadas de los solicitantes de empleo, y las tasas de desempleo de las personas con mayor formación académica son más altas, lo que parece indicar que los sistemas educativos no están produciendo graduados con las capacidades que requiere el mercado de trabajo.

Las *normas de contratación y despido excesivamente estrictas* establecidas en la mayor parte de la región también son un factor. En Egipto, por ejemplo, las indemnizaciones por despido a los empleados sujetos a una escala salarial (incluido el costo de los requisitos de notificación anticipada) corresponden a 132 semanas de sus salarios finales. En Siria y Marruecos, equivalen a 80 y 85 semanas, respectivamente (Banco Mundial, 2008), nivel mucho más alto que el de 38,6 semanas en la región de Asia oriental y el Pacífico y de 25,8 semanas en el mundo desarrollado (Dhillon y Yousef, 2009). Con costos de despido tan elevados, las empresas se resisten a contratar.

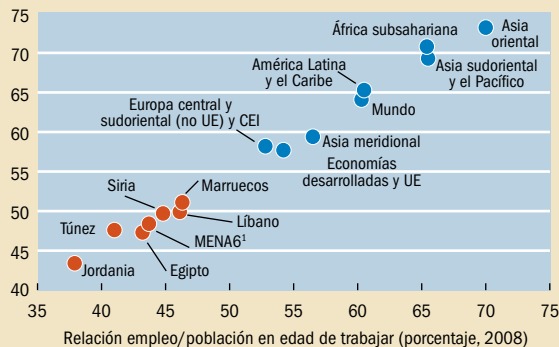
Por último, el *sector público muy grande* y atrae a quienes buscan empleo porque ofrece mayor seguridad laboral, salarios más altos y prestaciones más generosas. El papel dominante del sector público como empleador en la región ha distorsionado la situación del mercado de trabajo y ha desviado recursos que podrían canalizarse hacia un sector privado potencialmente más dinámico. En general, las prácticas de contratación del gobierno han inflado las expectativas salariales y han dado más importancia a los diplomas que a las destrezas reales, lo que ha influido en las decisiones educativas y ha contribuido a la inadecuación de las calificaciones.

Gráfico 1

### Poco trabajo

En los países de OMNA6<sup>1</sup> menos del 45% de la población en edad de trabajar está efectivamente empleada, la tasa más baja de todas las regiones del mundo.

(tasa de participación en la fuerza de trabajo, porcentaje, 2008)



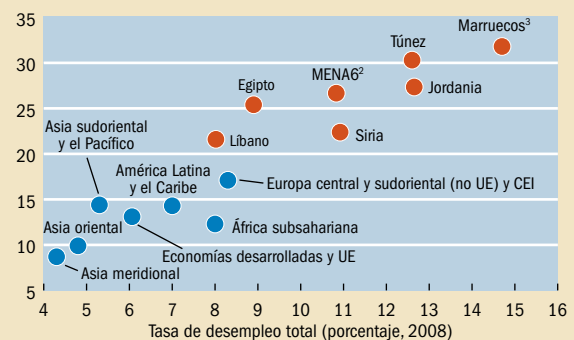
Fuentes: Organización Internacional del Trabajo; autoridades nacionales; FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, y estimaciones del personal técnico del FMI.  
<sup>1</sup>Los países de OMNA6 son Egipto, Jordania, Libano, Marruecos, Siria y Túnez

Gráfico 2

### Los jóvenes y los desempleados

El desempleo juvenil es un problema crónico en muchos países de Oriente Medio.

(desempleo juvenil, porcentaje, 2008)<sup>1</sup>



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo; autoridades nacionales; FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, y estimaciones del personal técnico del FMI.

<sup>1</sup>Año 2008 o el año anterior más reciente sobre el que se dispone de datos.

<sup>2</sup>Los países de OMNA6 son Egipto, Jordania, Libano, Marruecos, Siria y Túnez.

<sup>3</sup>La tasa de desempleo total de Marruecos refleja los datos de la Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo Urbana.

## Resultados rápidos

¿Cómo pueden los gobiernos hacer frente a los altos niveles de desempleo? Podrían aplicarse varias medidas de efectos inmediatos y beneficios a largo plazo. Por ejemplo:

- **Invertir en infraestructura**, como transporte, abastecimiento de agua y alcantarillado, y energía, lo que podría generar nuevos empleos, incluso a corto plazo. Tomando como base la experiencia de América Latina y el Caribe, Egipto podría generar hasta 87.000 nuevos empleos y Túnez hasta 18.000 a corto plazo con un gasto del 1% del PIB en infraestructura.

- **Respaldar la actividad del sector privado**. Para alentar la creación de empleo, las autoridades podrían ofrecer incentivos fiscales o garantías de crédito a las pequeñas y medianas empresas que sean viables y de uso intensivo de mano de obra, como se hizo en muchos mercados emergentes y economías en transición durante la crisis financiera mundial. También podrían facilitar a esas empresas la obtención de préstamos.

- **Ampliar los programas de capacitación prometedores**. La región ofrece una gama cada vez mayor de programas de capacitación orientados a los jóvenes, como la Fundación Educación para el Empleo (FEE), que opera actualmente en varios países, como Egipto, Jordania y Marruecos. La FEE trabaja con empresas e industrias para evaluar la demanda de calificaciones y ofrecer programas de capacitación juvenil adaptados a las necesidades del mercado.

- **Invertir en programas de capacitación nuevos**. Las autoridades podrían estar interesadas en invertir en estos programas, aunque habrá que esperar algún tiempo para recoger sus frutos. Podrían examinar la experiencia de América Latina, donde se han puesto en marcha programas impulsados por la demanda que ofrecen capacitación en el empleo, se centran en la formación de capacidades interpersonales y profesionales, y monitorean el desempeño, lo que ha contribuido a mejorar las perspectivas de empleo y los ingresos de los participantes.

## Necesidades actuales y futuras

Al diseñar soluciones a corto plazo para luchar contra el desempleo juvenil, los gobiernos deberán asegurarse de que estas políticas no obstaculicen los objetivos a largo plazo de creación de empleo sostenible y formación de las capacidades productivas.

Debido al malestar político y social, los gobiernos podrían sentirse tentados a crear empleos innecesarios en el sector público. Esta medida puede ser difícilmente reversible, distorsionaría los incentivos en el mercado de trabajo y desviaría recursos que podrían canalizarse hacia el sector privado.

Si bien los gobiernos pueden tomar medidas para aumentar rápidamente el empleo, también deberán establecer estrategias generales de empleo para abordar las causas del desempleo. Estas estrategias estarán orientadas a fomentar un crecimiento que beneficie a toda la sociedad, fortalezca las capacidades y proporcione una protección social adecuada a los trabajadores y a los demandantes de empleo.

Para promover un crecimiento inclusivo, los gobiernos de la región tienen varias opciones; la más importante: crear un entorno que fomente *la igualdad de condiciones para todos*. Las personas, especialmente los jóvenes, deberán tener las mismas oportunidades para adquirir una buena educación, competir por empleos de alta calidad, convertirse en empresarios, obtener

crédito o comprar un terreno. Es preciso garantizar una mayor igualdad de oportunidades y una distribución más amplia de los beneficios a fin de sentar las bases para una mejora sostenible de los niveles de vida.

Los gobiernos también pueden mejorar el clima empresarial. Es necesario realizar cambios para establecer *un entorno empresarial que favorezca aún más la inversión y la competencia* mediante la aplicación de medidas tales como simplificar los trámites para crear una nueva empresa, reforzar la legislación sobre derechos de propiedad y mejorar el control del cumplimiento de los contratos, lo que contribuirá a liberar el potencial de empleo de la región. Esta medida también ayudará a los jóvenes con formación a salir del sector informal —donde están menos protegidos, ganan menos y desempeñan actividades generadoras de bajo crecimiento— para acceder al sector formal.

Hay un gran número de expatriados de esta región en Europa, Estados Unidos y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, muchos de los cuales tienen títulos superiores y experiencia en entornos competitivos. Medidas como *alentar a las personas capacitadas de la diáspora a regresar al país* e invertir la tendencia a la fuga de talentos incrementarían la oferta de mano de obra calificada, lo que ayudaría a las economías internas a crecer y competir a nivel mundial. Estas personas regresarían al país con sus capacidades, capital, conocimientos de marketing e ideas innovadoras, y podrían abrir negocios y fábricas, y contratar a desempleados. Es preciso mejorar el clima empresarial, la gestión de gobierno y el cumplimiento de los derechos de propiedad para favorecer el regreso de las personas calificadas, lo que también se logrará ofreciendo incentivos financieros y fiscales.

Los países de la región comercian muy por debajo de su potencial. Según un reciente análisis del Foro Económico Mundial, las políticas comerciales de Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez se encuentran entre las más restrictivas del mundo. Los aranceles de estos países —de aproximadamente 12%, en promedio— casi duplican el nivel de los de las economías emergentes de Asia. *La liberalización del comercio exterior* y la apertura de los mercados internos en esta región contribuirán a aumentar el crecimiento y la demanda de mano de obra. La reducción de los aranceles, la diversificación del comercio hacia los mercados emergentes de rápido crecimiento y el fortalecimiento del comercio intrarregional serían pasos en la dirección correcta.

## Lograr que la educación sea rentable

Para abordar las causas que originan la inadecuación de las calificaciones, pueden adoptarse las medidas siguientes:

- **Realignar los programas de estudio con las necesidades del sector privado**. Las autoridades pueden ampliar las iniciativas más eficaces para dotar a los estudiantes de las capacidades y conocimientos requeridos por el sector privado. Una de estas iniciativas es Injaz, una asociación entre los ministerios de educación y el sector privado a través de la cual escolares y universitarios reciben formación práctica, como conocimientos básicos de economía empresarial, trabajo en equipo, liderazgo y cultura empresarial, impartida por dirigentes empresariales. Injaz se puso en marcha en Jordania en 1999, pero ahora se ha extendido a unos 12 países.

- **Cambiar las políticas de admisión en la universidad.**

Estas políticas podrían influir en la formación impartida en los niveles inferiores de educación si obligaran a los futuros estudiantes universitarios a demostrar que poseen aptitudes, como saber escribir, mostrar pensamiento crítico y tener capacidad de resolución de problemas.

- **Reformar las prácticas de contratación del sector público y las políticas de remuneración.** La contratación del sector público deberá hacer más hincapié en las aptitudes y la competencia, y menos en las calificaciones sobre el papel. Además, el fortalecimiento del vínculo entre la remuneración y el desempeño, y la implementación de políticas de ascenso por méritos también brindarán a los jóvenes mayores incentivos para obtener las capacidades adecuadas (Salehi-Isfahani y Dhillon, 2008).

Cualquier estrategia de creación de empleo a largo plazo deberá fomentar la protección de los trabajadores preservando al mismo tiempo la flexibilidad del mercado de trabajo, una característica que beneficia en última instancia al trabajador.

Las reglas laborales excesivamente estrictas de la región (como las elevadas indemnizaciones por despido), si bien tienen por objetivo proteger a los empleados, de hecho, obstaculizan la creación de empleo en el sector formal y al final empujan a las empresas hacia la economía informal. Las autoridades deberían flexibilizar estas normas, preservando el derecho a la negociación colectiva y brindando una protección social eficaz, como el seguro de desempleo, para los trabajadores y los demandantes de empleo. La flexibilización de las normas

del mercado de trabajo permitirá al sector privado responder de manera más eficaz a las señales del mercado y aumentar la respuesta del empleo a otras reformas, como la liberalización comercial.

Puede hacerse mucho para mejorar las perspectivas poco halagüeñas de los jóvenes en Oriente Medio. Convendría adoptar medidas a corto plazo, dada la urgente necesidad de satisfacer las demandas legítimas de los jóvenes de la región. Pero estas medidas no sustituyen a la estrategia general a largo plazo que tendrá como objetivos reorientar la educación, mejorar el clima empresarial y dismantelar los obstáculos que impiden a las empresas contratar trabajadores. ■

*Yasser Abdih es economista del Departamento de Oriente Medio y Asia Central del FMI.*

---

*Referencias:*

- Banco Mundial, 2008, Doing Business 2009 (Washington, D.C.)*
- Dhillon, Navtej, y Tarik Yousef (editores), 2009, Generation in Waiting: The Unfulfilled Promise of Young People in the Middle East (Washington: Brookings Institution Press).*
- Noland, Marcus, y Howard Pack, 2007, The Arab Economies in a Changing World (Washington: Instituto Peterson de Economía Internacional).*
- Salehi-Isfahani, Djavad, y Navtej Dhillon, 2008, "Stalled Youth Transitions in the Middle East: A Framework for Policy Reform", Middle East Youth Initiative Working Paper.*



COLUMBIA | SIPA

School of International and Public Affairs

## PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2012-2013 program begins in July of 2012. Applications are due by January 1, 2012.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | [www.sipa.columbia.edu/pepm](http://www.sipa.columbia.edu/pepm)  
To learn more about SIPA, please visit: [www.sipa.columbia.edu](http://www.sipa.columbia.edu)