

# Hacen falta más empleos



*Edward Gardner*

## **Las altas tasas de desempleo en OMNA plantean retos enormes a las autoridades**

EL CRECIMIENTO demográfico en OMNA es de los más rápidos del planeta. La población casi se cuadruplicó desde 1950, y se prevé que se duplique en los próximos 50 años. Sin embargo, el número de plazas de trabajo en la región no ha aumentado al mismo ritmo. El aumento del empleo en los años setenta fue más bien sólido, pero en los años ochenta empezó a rezagarse respecto del crecimiento demográfico a raíz de la caída de los precios del petróleo y la debacle de las estrategias gubernamentales de crecimiento. La década de los noventa comenzó con tasas de desempleo relativamente altas, las cuales han seguido aumentando en la mayoría de los países. La tasa promedio de las siete principales economías no petroleras o diversificadas de la región —Argelia, Egipto, Irán, Jordania, Marruecos, Pakistán y Túnez (países de Oriente Medio y Norte de África u

OMNA7)— aumentó de 12,7% en 1990 a 15% en 2000 (véase el cuadro). Además, el subempleo (falta de oportunidades laborales adecuadas para los trabajadores) sigue siendo generalizado.

Este sombrío panorama laboral es uno de los problemas más acuciantes y desestabilizadores de la región; provoca tensiones sociales y migración y hace imprescindible la creación de plazas de trabajo. Además, plantea disyuntivas a las autoridades: ¿Es posible aumentar el componente de empleo en el crecimiento del PIB? ¿Se necesita un crecimiento más acelerado del PIB y, en tal caso, de qué magnitud? Ya que un alto porcentaje de la fuerza laboral de la región pertenece al sector público, ¿debe cambiar el esquema actual de creación de empleos? Para despejar un poco estas y otras interrogantes, cabe analizar la trayectoria de los países OMNA7 en los años noventa. Colectivamente, repre-

sentan alrededor del 80% de la población y del producto de la región, si se excluyen los países que pertenecen al Consejo para la Cooperación en el Golfo, cuya problemática económica y laboral es distinta a la del resto de la región.

### El empleo a la zaga del crecimiento demográfico

En los años noventa, la tasa de creación de empleos en los países OMNA7 rebasó el 2,6% anual y superó con creces la de la mayoría de las regiones en desarrollo. Sin embargo, la población en edad laboral creció a un ritmo aún más rápido, 2,9% anual (gráfico 1). Se prevé que esta tasa disminuirá gradualmente, pero las presiones demográficas seguirán teniendo una incidencia marcada en los mercados laborales de la región.

Al problema del rápido crecimiento demográfico de Oriente Medio y Norte de África hay que sumar la presencia cada vez mayor de la mujer en la fuerza laboral. Conforme evolucionan las costumbres sociales y se incrementa el número de mujeres y niñas que se educan, mayor es el número de mujeres que trabaja fuera del hogar. En los años noventa, la participación de la mujer en la fuerza laboral aumentó 6 puntos porcentuales en Argelia; 5 en Jordania; 4 en Egipto, Pakistán y Túnez, y unos 2 puntos en Irán y Marruecos.

Asimismo, las tasas de participación masculina disminuyeron, hasta llegar a un promedio total de alrededor de 50%. Las razones probablemente varían según el país, pero en algunos se debe a la falta de buenas oportunidades de trabajo. Por lo tanto, es probable que el desempleo sea más grave de lo que indica la brecha entre el crecimiento del empleo y el crecimiento de la fuerza laboral (aproximadamente ¼% por año).

Los estudios revelan que el aumento del desempleo ha afectado principalmente a los que recién ingresan al mercado, en especial los que tienen instrucción secundaria, lo cual indicaría que la causa primordial del desempleo no es la reestructuración económica, sino más bien la incapacidad de los países de crear trabajos a un ritmo que permita acoger a los que se suman a la fuerza laboral. Asimismo, podría estar reflejando el hecho de que los jóvenes capacitados están dispuestos a esperar a que surjan puestos en los sectores público y formal, y que entretanto se declaran desempleados, o que el sistema educativo no dota a los estudiantes de las aptitudes que exige el sector privado.

El sector público sigue siendo una importante fuente de trabajo que representa, en promedio, un 20% de la cifra total de empleo y un tercio del empleo no agrícola en los siete países de Oriente Medio y Norte de África, con porcentajes más altos en Argelia, Egipto, Irán y Jordania. Los datos indican que el porcentaje de la fuerza laboral que pertenece al sector público posiblemente aumentó en algunos países durante los años noventa, conforme el crecimiento del sector privado se estancaba y los gobiernos eran la única alternativa de empleo. Por lo tanto, si bien los gobiernos han controlado los sueldos del sector público, su masa salarial como porcentaje del PIB ha seguido creciendo en los siete países, hasta alcanzar un promedio de aproximadamente 11%, uno de los más altos del mundo.

## Desempleo

En la mayoría de los países, el porcentaje de la fuerza laboral que no encuentra trabajo aumentó entre 1990 y 2000.

	1990	2000
Argelia	19,8	29,9
Egipto	8,6	7,9
Irán, República Islámica del	11,6	15,8
Jordania	16,8	13,7
Marruecos	12,1 <sup>1</sup>	13,7
Pakistán	3,1	7,8
Túnez	16,2	15,9
<b>Promedio</b>	<b>12,7</b>	<b>15,0</b>

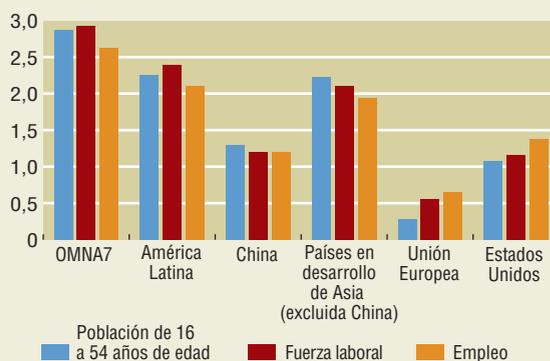
Fuentes: Autoridades nacionales y Banco Mundial.

<sup>1</sup>Año 1991.

Gráfico 1

### Más gente que trabaja

Si bien en OMNA7 las tasas de aumento del empleo son más altas que en otras regiones en desarrollo, la fuerza laboral está creciendo a un ritmo aún más rápido (1991-2001).



Fuentes: FMI y Banco Mundial.

En el ámbito macroeconómico, la tasa de crecimiento del empleo fue relativamente alta en relación con la tasa de crecimiento del PIB durante los noventa. El coeficiente de elasticidad implícita del empleo (relación entre crecimiento del empleo y crecimiento del PIB) fue de 0,7 en los países OMNA7, casi igual al de los países en desarrollo de América, en comparación con aproximadamente 0,4 en Estados Unidos y los países en desarrollo de Asia (excepto China), 0,3 en la Unión Europea y 0,1 en China. Sin embargo, el crecimiento de la productividad laboral (básicamente, la diferencia entre el crecimiento del PIB y el del empleo) fue relativamente bajo: un promedio de 1% por año durante los noventa, lo cual limitó el potencial de crecimiento de los salarios reales (gráfico 2).

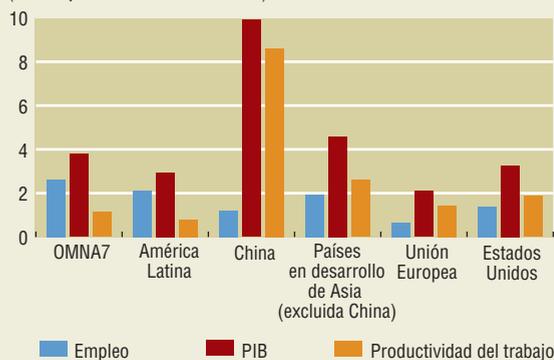
En efecto, ciertos datos apuntan a una reducción del salario real en el sector manufacturero de Argelia, Egipto y Jordania durante los años noventa. El débil crecimiento de la productividad del trabajo parece deberse a una desaceleración de la tasa de acumulación de capital y a un escaso

Gráfico 2

**Crecimiento del empleo y el PIB**

El crecimiento del empleo en OMNA7 fue importante frente al crecimiento del PIB, pero la productividad del trabajo se estancó, lo cual deprimió los salarios reales (1991–2001).

(Porcentaje del crecimiento anual medio)



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

crecimiento de la productividad total de los factores (aumentos de productividad gracias a avances tecnológicos y a un uso más eficiente del capital y la mano de obra). Aunque no se cuenta con análisis microeconómicos más detallados, el resultado general parece indicar un aumento del subempleo y de los trabajos de poca productividad en el sector informal.

El hecho de que continúan creándose empleos públicos (en el sector público el incremento de la productividad suele ser menor) puede haber incidido en el escaso crecimiento de la productividad laboral en general. Los tres países con tasas más bajas de productividad (Argelia, Egipto y Jordania) tienen también los porcentajes más elevados de empleo público. En cambio, Irán y Túnez han registrado crecimientos relativamente altos de la productividad, que reflejan altas tasas de crecimiento de la productividad total de los factores (1% a 1½% anuales). En Túnez, la mayor productividad probablemente obedece a las mejoras de eficiencia debidas a la liberalización y apertura graduales de la economía a la competencia, mientras que en Irán, el aumento de la productividad total de los factores en los años noventa parece derivarse de la absorción paulatina de la capacidad ociosa.

El pequeño aumento de la productividad durante los noventa contrasta marcadamente con las mejoras educacionales de la región. Si bien los países de Oriente Medio y Norte de África todavía están a la zaga de los países en desarrollo de Asia y América Latina en cuanto a logros educativos, en especial para la mujer, los avances desde 1975 han sido notables. El promedio de años completos de instrucción de personas mayores de 15 años en Argelia, Egipto, Irán, Jordania, Pakistán y Túnez aumentó a más del doble entre 1975 y 2000, frente a un aumento promedio de 50% en otros países en desarrollo. En promedio, el rendimiento de la inversión en educación parece ser bajo; ello puede deberse a que los sistemas educativos no logran dar a los estudiantes una for-

mación acorde con las necesidades de las economías modernas de mercado. El alto porcentaje de estudiantes universitarios con diplomas en humanidades y ciencias sociales en los países de Oriente Medio y Norte de África podría ser un indicio de este desfase.

**Reformas en materia de políticas**

La solución al problema de desempleo de estos países está estrechamente ligada a un mejor crecimiento del PIB. Las reformas que la mayoría de los países de Oriente Medio y Norte de África emprendieron en los años ochenta y noventa han creado condiciones más propicias para el crecimiento, gracias al restablecimiento de la estabilidad macroeconómica, la disminución del analfabetismo y la mayor participación del sector privado en la economía. Sin embargo, la respuesta del sector privado en términos de crecimiento y creación de empleo ha sido desalentadora, en especial si se la compara con la de países de mercados emergentes más dinámicos.

¿Cuánto más debe crecer el PIB para resolver las necesidades de empleo de la región a mediano plazo? Si se desea reducir las tasas de desempleo a la mitad en los próximos 15 años y crear plazas para los que se van sumando a la fuerza laboral, la tasa de aumento del empleo en los países OMNA7 tendría que ascender a un 4% anual. Una de las maneras de lograrlo sería mediante una gran compresión de los salarios reales, pero el costo social sería inaceptable. Si se desea crear empleos, y también mejorar las condiciones de vida, el actual crecimiento anual del PIB de 3,7% debe aumentar en alrededor de 2 puntos porcentuales.

¿Qué reformas en las políticas realzarían las perspectivas de crecimiento? Aunque los países de Oriente Medio y Norte de África han abierto más sus economías a la actividad privada, les queda aún mucho por hacer para fomentar la competencia y la productividad. Las empresas públicas todavía desempeñan un papel preponderante en estos países, y el sector privado suele verse perjudicado por regímenes comerciales restrictivos y prácticas contrarias a la competencia. Si estos países aceleran la privatización, liberalizan el comercio externo y despejan el acceso de las empresas extranjeras a los mercados nacionales, podrán afianzar la competencia; ello incrementaría la productividad e incentivaría el crecimiento económico.

El papel de las instituciones en el crecimiento también es fundamental. Pero se han demorado las reformas institucionales en Oriente Medio y Norte de África, y los obstáculos jurídicos, administrativos e institucionales son un pesado lastre para el sector privado. En la medida en que limitan la competencia y promueven el afán de renta económica en lugar del espíritu de empresa, estos impedimentos frenan la competencia y el crecimiento. La “segunda generación” de reformas orientadas a crear un entorno de inversión más propicio para la innovación y la competencia parece ser la clave para impulsar el crecimiento en la región. Las reformas incluyen la adopción de un marco jurídico y normativo moderno a favor de los derechos de propiedad, la inversión extranjera directa y las transacciones financieras; un sistema

judicial competente e independiente; un régimen tributario justo, transparente y eficaz, y la eliminación de las trabas burocráticas y la corrupción.

No se sabe con certeza si los mercados laborales de la región tienen la flexibilidad que requieren las empresas para adaptarse a la mayor competencia e innovación. Los salarios reales en los sectores industriales de ciertos países parecen ser bastante flexibles, y la reglamentación del mercado laboral no es mayor que en otros países en desarrollo; además, ha tendido a verse neutralizada por la presencia de grandes sectores informales. Pero en algunos países persiste la rigidez, y ello podría convertirse en un grave obstáculo para el crecimiento y el empleo si interfiere en la capacidad de las empresas de acoplarse a los cambios en el mercado. En ese sentido, la combinación de reformas focalizadas en el mercado laboral y el fomento de la competencia en el sector privado podrían rendir importantes beneficios. Las consideraciones sociales de las que parten muchas reglamentaciones laborales tendrían que atenderse mediante una red de protección social más eficaz para los desempleados.

¿Implica un costo la sustentación del empleo a través del sector público? Puede que el papel preponderante del sector público en la mayoría de los países de la región se deba al aumento poco dinámico del empleo en el sector privado, y podría por ende ser difícil de revertir. Pero las políticas de empleo público crean costos para el sector privado y distor-

sionan los incentivos de crecimiento. Como consecuencia, debería reducirse gradualmente el empleo en el sector público, sector que se financia mediante aumentos del déficit o de los impuestos, o reducciones en otros rubros de gasto público. Otra característica del empleo público es que da más importancia a los logros académicos que a las aptitudes prácticas, y como ofrece en algunos países sueldos relativamente mejores, puede contribuir a crear un desfase de aptitudes respecto a los requisitos educativos del sector privado, desfase que a su vez lo presiona para que absorba a los egresados que no pueden colocarse en el sector privado.

El repunte sustancial del crecimiento que se precisa para crear más empleos a mediano plazo exige reformas ambiciosas y amplias. Cuando se facilita la competencia en el sector privado y se fortalecen las instituciones que promueven los mercados privados, se fomenta la inversión y se incentiva el aumento de la productividad. Asimismo, pueden realizarse reformas específicas en el mercado laboral para garantizar que las empresas reaccionen a las señales del mercado. A tales fines, el sector público deberá replantear su función, de proveedor de empleos a generador de una sólida infraestructura física e institucional. ■

*Edward Gardner es Jefe de División en el Departamento del Oriente Medio del FMI.*

Este artículo se basa en un documento presentado por el autor en un seminario organizado por el Fondo Monetario Árabe (FMA) y el Fondo Árabe para el Desarrollo Económico y Social (AFESD) en noviembre de 2002. El documento se sustenta en una amplia gama de trabajos y estudios de caso de países. También pueden consultarse cuestiones sobre empleo regional en las siguientes referencias bibliográficas:

Banco Mundial, 1995, "Will Arab Workers Prosper or Be Left Out in the Twenty-First Century?", estudios regionales del Banco Mundial sobre Informe sobre el desarrollo mundial 1995 (Washington).

Bolbol, A.A., 1999, "Economic Growth and Unemployment: Evidence from the Arab Countries, 1975–2000", documento presentado en el seminario conjunto del FMA y el AFESD sobre el mercado laboral y el desempleo en los países árabes, noviembre de 2002, Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos.

Dessus, Sébastien, 2001, "Human Capital and Growth: The Recovered Role of Educational Systems", World Bank Policy Research Working Paper No. 2632 (Washington).

Dhonte, Pierre, Rina Bhattacharya y Tarik Yousef, 2000, "Demographic Transition in the Middle East: Implications for Growth, Employment, and Housing", IMF Working Paper 00/41 (Washington).

Keller, Jennifer, y Mustapha K. Nabli, 2002, "The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA Over the 1990s" (Washington: Banco Mundial); <http://www.worldbank.org/mdf/mdf4/papers/Keller-nabli.pdf>.

Pissarides, Christopher A., 1993, "Labor Markets in the Middle East and North Africa", Discussion Paper No. 5, Banco Mundial, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África (Washington); [http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WP+5/\\$File/12739.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/mna/mena.nsf/Attachments/WP+5/$File/12739.pdf).

Pritchett, Lant, 1999, "Has Education Had a Growth Payoff in the MENA Region?", Discussion Paper No. 18, Banco Mundial, Oficina Regional de Oriente Medio y Norte de África (Washington); [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/2000/10/14/000094946\\_00093005462856/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSID=IB/2000/10/14/000094946_00093005462856/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

Roudi, Farzaneh, 2001, "Population Trends and Challenges in the Middle East and North Africa" (Washington: Population Reference Bureau); <http://www4.gvsu.edu/coler/GPY355/Readings/Population%20ME.htm>.

Salehi-Ishfahani, Djavad (a cargo de la edición), 2001, Labor and Human Capital in the Middle East: Studies of Markets and Household Behaviour (Reino Unido: Ithaca Press).