

**PARA DEBATE Y ORIENTACION**

## SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**La crisis financiera y económica:  
Una respuesta basada en  
el trabajo decente <sup>1</sup>****Indice**

	<i>Página</i>
Resumen .....	1
Introducción .....	9
I. La crisis se extiende al mundo entero y entraña el riesgo de una crisis social prolongada .....	9
II. Respuestas internacionales y nacionales a la crisis.....	25
III. El trabajo decente como piedra angular de la recuperación: un pacto mundial para el empleo.....	38
IV. Mejorar la coherencia de las políticas a nivel mundial para un crecimiento y un desarrollo más equilibrados .....	56

<sup>1</sup> Este documento se somete también a la Reunión tripartita de alto nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial, como documento HTM/1.



## Resumen

### ***La crisis mundial se está agravando...***

1. La economía mundial se ha visto muy afectada por la crisis financiera, y las perspectivas son las peores desde la Gran Depresión. Los países desarrollados más grandes, y en particular los países donde se originó la crisis, ya han entrado en recesión. Inicialmente, los efectos de propagación de la crisis hacia otros países fueron reducidos; ahora, por el contrario, varias economías emergentes están siendo duramente castigadas, lo que confirma que la hipótesis del «desacoplamiento» de dichas economías era errónea.
2. También los países en desarrollo están sufriendo los efectos de la crisis, que pondrá en peligro la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (y en algunos casos incluso invertirá el proceso), incluido el trabajo decente para todos. Esta cuestión suscita una gran preocupación ya que, incluso durante el período anterior a la crisis, los modelos de crecimiento en determinadas regiones, principalmente en África, sólo condujeron a reducciones insignificantes de la pobreza. Un gran número de personas está todavía muy lejos de disfrutar de unas condiciones de vida y de trabajo decentes.
3. Es importante señalar que la crisis se está extendiendo por toda la economía real a través de tres canales de transmisión que se refuerzan mutuamente, a saber: la disponibilidad limitada de crédito para el capital circulante, la financiación del comercio y la realización de inversiones viables en la economía real (que en conjunto se denominan «contracción del crédito»); la prudencia en las decisiones relativas al gasto, que conduce a una disminución de la producción, el empleo y los precios, lo que genera a su vez una pérdida de confianza por parte de los consumidores y los inversores (el círculo vicioso de la depresión); y los vínculos internacionales en los ámbitos del comercio y de la inversión, así como los flujos de remesas (es decir, los canales de la globalización).

### ***... y entraña el riesgo de una recesión del mercado de trabajo prolongada...***

4. Las consecuencias de la crisis en los mercados de trabajo han sido visibles desde 2008, especialmente en los Estados Unidos, país donde se originó la crisis. A nivel mundial y tras cuatro años de disminución sostenida del desempleo, el número de desempleados aumentó en 11 millones en 2008. Si la crisis continúa propagándose y se siguen perdiendo empleos, a finales de este año podría haber otros 40 millones de personas sin trabajo en todo el mundo.
5. El sombrío panorama del mercado laboral afecta a determinados grupos de manera desproporcionada, principalmente a las mujeres, los trabajadores migrantes y los jóvenes. En algunos países, los sectores financiero, de la construcción y del automóvil son los más afectados. En general, los sectores orientados a la exportación, que en muchos países en desarrollo son los principales proveedores de empleos formales, sobre todo para las mujeres, se enfrentan a la perspectiva de unos mercados mundiales en rápida contracción. Por cierto, los efectos de la crisis en los mercados de trabajo no se limitarán a pérdidas de empleo. En particular, aumentará la proporción de empleo informal y de trabajadores pobres, lo que agravará los desafíos preexistentes.
6. El mayor riesgo es que se produzca una recesión prolongada del mercado de trabajo. Las enseñanzas extraídas de las anteriores crisis financieras muestran que el mercado de trabajo tiende a recuperarse sólo entre cuatro y cinco años después de la recuperación económica

(que en este caso no se espera antes de finales de 2009). Ello se debe a que es muy difícil invertir la tendencia de los fuertes aumentos del desempleo a largo plazo y la mayor «informalización» del mercado de trabajo, problemas que se han visto agravados por el fenómeno de los trabajadores migrantes que regresan a sus países de origen y de la migración inversa a gran escala de las zonas urbanas a las zonas rurales. Si estas tendencias persisten, los efectos negativos de la crisis serán duraderos, lo cual provocará una difícil situación social y privará a la economía de recursos valiosos.

### ***... y una amenaza para la estabilidad social***

7. La difícil situación social se agravará en los países en desarrollo, en los que la protección social suele ser limitada. Incluso en las economías emergentes y en una serie de países desarrollados, la mayor parte de los nuevos solicitantes de empleo no perciben prestaciones de desempleo. El resultado es que se dejará a millones de trabajadores sin un apoyo adecuado.
8. Los sistemas de pensiones están sujetos a importantes presiones como consecuencia del colapso de los mercados de capitales. Los fondos privados de pensiones han sufrido pérdidas considerables en sus inversiones. Aunque muchas veces las tendencias se presentan en términos excesivamente técnicos, una cosa es cierta: los derechos de pensión de los trabajadores que dependen de estos fondos se han reducido en más del 20 por ciento por término medio. En algunos países, incluso los jubilados se enfrentan a la perspectiva de una disminución de las prestaciones de jubilación. Es importante destacar que los sistemas públicos de pensiones adecuadamente concebidos se han visto mucho menos afectados que los fondos privados. Ello ha provocado un giro en las posiciones de política de algunas organizaciones internacionales, que ahora propugnan centrarse en mayor medida en unos sistemas públicos de pensiones más estables y con mayores garantías de seguridad. Esta evolución ha sido acogida muy favorablemente, aunque el daño ya está hecho y será difícil de reparar.
9. Por último, lo que preocupa es que la crisis está afectando a todos los grupos, mientras que los beneficios del período de expansión anterior a la crisis no se distribuyeron de manera equitativa.
10. En resumen, se avecina una crisis social, que sólo podrá evitarse si se toman medidas adecuadas rápidamente.

### ***Los países han tratado de hacer frente a la crisis mediante la adopción de cuantiosas medidas de rescate financiero y el anuncio de paquetes de estímulo fiscal...***

11. Hasta ahora, la mayor parte de las actuaciones se han centrado en la estabilización de los mercados financieros y en intentos por restablecer la liquidez del crédito. Al mismo tiempo, para estimular la economía muchos países han anunciado paquetes de rescate fiscal, que reducen los impuestos y aumentan el gasto, de diversa magnitud. Varios países también han adoptado medidas para paliar las consecuencias que la crisis tiene en los ámbitos social y del mercado de trabajo. Ahora bien, en la mayoría de los casos la suma asignada para las medidas de rescate financiero ha superado con creces la de los instrumentos fiscales utilizados para estimular la demanda, la producción y el empleo.

### ***... pero hasta ahora los planes no han tenido éxito...***

12. Es digno de elogio que los países hayan reaccionado con tanta rapidez, habida cuenta del intervalo de tiempo que debe transcurrir para que estos paquetes lleguen a la economía

real. Aun así, hasta ahora las medidas han tenido un impacto limitado. Ello se debe a que, tal como se desprende de los más de 40 planes de rescate y estímulo examinados para la preparación del presente documento, no se han abordado plenamente los mecanismos de transmisión a través de los cuales se está propagando la crisis. Además, en muchos casos las medidas adoptadas no han logrado abordar los desequilibrios estructurales subyacentes a la crisis.

***... porque no se ha reactivado el sistema de crédito...***

13. En primer lugar, las medidas de rescate destinadas a los bancos, aunque de una magnitud sin precedentes, no lograron reactivar el crédito bancario. Para evitar el riesgo de un colapso sistémico, los países en desarrollo han rescatado a las instituciones financieras mediante inyecciones de capital, garantías crediticias y, a veces, haciéndose cargo totalmente de los préstamos incobrables. Efectivamente, se consideró con justa razón que la protección de la solvencia de los bancos y la restauración de la disponibilidad de créditos para las empresas y los hogares eran condiciones previas para evitar el colapso total del sistema financiero, el cual tendría consecuencias imprevisibles para la economía real. Sin embargo, el acceso a los créditos bancarios sigue siendo limitado.

***... porque los paquetes fiscales no se centran suficientemente en el trabajo decente y no están coordinados, de tal forma que no logran impulsar la economía...***

14. En segundo lugar, las medidas de estímulo fiscal anunciadas por los gobiernos suelen ser de menor envergadura que la ayuda de rescate proporcionada a los bancos. Además, en su mayor parte, no prestan suficiente atención al empleo y la protección social. Por ejemplo, solo unos cuantos países han anunciado iniciativas relacionadas con el mercado de trabajo; los programas de infraestructura no tienen debidamente en cuenta la necesidad de potenciar la capacidad actual de las empresas y la oferta de competencias profesionales, de modo que parte del gasto en infraestructura podría provocar un aumento de los precios, en lugar de un incremento de la producción y del empleo. Asimismo, ciertas reducciones fiscales darán lugar a un aumento del ahorro y no a un incremento de la demanda, de la producción y del empleo. Además, en estas medidas sólo se ha dado una importancia limitada al diálogo social con los empleadores y los sindicatos y no se ha previsto la coordinación entre los países.
15. Es evidente que la falta de coordinación internacional reduce el efecto general de las medidas de estímulo, y también lleva a que los países sean reacios a avanzar más rápido que sus interlocutores comerciales, dada la estrecha interacción que hoy existe a nivel internacional. Como resultado, la aplicación práctica de los paquetes fiscales podría postergarse todavía más, agravando el ciclo vicioso de la depresión.

***... porque los mercados mundiales se enfrentan al riesgo de soluciones aislacionistas, devaluaciones competitivas y deflación salarial...***

16. En tercer lugar, los mercados mundiales se ven afectados por la contracción del crédito (que agota los recursos comerciales disponibles para las empresas) y corren el riesgo de que se adopten soluciones aislacionistas y medidas proteccionistas. Las repercusiones para los países en desarrollo, que tanto dependen de los mercados mundiales, serían especialmente graves. Esta es la razón por la que el sistema multilateral debería permanecer vigilante ante la necesidad cada vez más acuciante de apoyar a sectores

estratégicos como el del automóvil. De igual modo, los intentos por superar la crisis mediante devaluaciones monetarias competitivas serían contraproducentes.

17. La deflación generalizada de los salarios como medio para proteger a las economías nacionales agravaría la crisis en una medida incluso mayor que si se produjese una ola de devaluaciones competitivas. De hecho, la deflación generalizada de los salarios privaría a la economía mundial de la demanda tan necesaria, y también menoscabaría considerablemente los niveles de confianza. Las políticas de apertura de los mercados, que son tan esenciales para la recuperación, correrían asimismo el riesgo de suscitar un fuerte rechazo si los trabajadores consideraran que las medidas son injustas.

### ***... porque apenas se ha prestado atención a la dimensión de desarrollo...***

18. En cuarto lugar, se ha prestado poca atención a la perspectiva de desarrollo. Las consecuencias sociales de la crisis en los países en desarrollo se han visto agravadas por el hecho de que la mayoría de los trabajadores y de las pequeñas empresas carecen de seguridad social básica. Se prevé que entre un 40 y un 50 por ciento de hombres y mujeres de todo el mundo no podrán ganar lo suficiente para superar, ellos y sus familias, el umbral de pobreza de dos dólares de los Estados Unidos al día en 2009.
19. Además, muchos países en desarrollo carecen de capacidad para realizar inversiones públicas masivas. Algunos países ya están haciendo frente a importantes déficit fiscales y de cuenta corriente, tras la crisis de los precios de los alimentos y del petróleo de mediados de 2008. Si se sigue ensanchando la brecha entre los países como resultado de las distintas capacidades para responder a la crisis, se intensificarán los desequilibrios y desigualdades a nivel mundial.
20. Los paquetes de medidas tradicionales del Fondo Monetario Internacional (FMI) para apoyar a los países que experimentan crisis en la balanza de pagos sencillamente no están adaptados a la situación. Dichos paquetes se basaban en un enfoque que daba por supuesto que los países afrontaban crisis locales, con respecto a las cuales los propios países eran los principales responsables. Sin embargo, la crisis actual es de escala mundial y tiene su origen en los países desarrollados. Una multiplicación de paquetes de medidas de rescate tradicionales no haría sino agravar la disminución de la demanda en el mundo y perpetuar la crisis mundial. Esta es la razón por la cual es necesario establecer un nuevo mecanismo, que funcionaría en paralelo con los paquetes de medidas de rescate del FMI, en lugar de reemplazar el mecanismo existente.

### ***... y porque no se han abordado las causas estructurales de la crisis***

21. En quinto lugar, las medidas de estímulo que se han desplegado hasta la fecha no han tenido por objetivo garantizar un crecimiento mundial más equitativo y sostenible a mediano y largo plazo. Los desequilibrios mundiales, los déficit de trabajo decente y las desigualdades han contribuido de forma considerable a la crisis. De igual modo, como reflejo de la falta de reglamentación de los mercados financieros, la economía real ha estado sometida a presiones para aumentar la rentabilidad a corto plazo, a veces en detrimento de los ingresos de los trabajadores y de los intereses a largo plazo de las empresas sostenibles. Es esencial abordar las causas fundamentales de la crisis para apoyar la recuperación, reducir el riesgo de otra importante crisis sistémica y promover un sentido de justicia. Volver a la situación anterior no es una opción.

## **Lo que se necesita es un pacto mundial para el empleo**

22. Es esencial seguir adelante con el Programa de Trabajo Decente para apoyar la recuperación económica, evitar las crisis sociales y del mercado de trabajo y promover la cohesión social en torno a las medidas impulsadas. En el contexto de la crisis mundial, la mejor manera de lograr este objetivo es a través de un pacto mundial para el empleo.
23. Es necesario aplicar un enfoque *mundial*, porque, para que las medidas sean eficaces ante una crisis que tiene precisamente ese carácter, es imprescindible evitar las soluciones proteccionistas. La importancia que se asigna al *empleo* es coherente con la demostración hecha en el presente documento de que no será posible reactivar la economía de manera sostenible a menos que se haga mayor hincapié en la oferta de trabajo decente y productivo para las mujeres y los hombres, en una protección social bien concebida y en los derechos de los trabajadores. La mejor manera de aplicar las medidas es a través del diálogo social en el ámbito nacional, pero el impulso de una mayor cooperación en el marco internacional también puede tener ventajas sinérgicas, lo que explica la necesidad de concertar un *pacto* para el empleo.
24. El citado pacto mundial para el empleo se basaría en el Programa Global de Empleo de la OIT y en la declaración formulada en noviembre de 2008 por la Mesa del Consejo de Administración de la OIT. Fundamentalmente, el pacto mundial para el empleo tendrá por cometido prestar apoyo a la recuperación económica a través de políticas que favorezcan el trabajo decente, reducir el riesgo de que la crisis se extienda a otros países y allanar el camino hacia una globalización más equitativa y sostenible. Las vías para lograrlo serán las siguientes.
25. Para *restablecer la actividad crediticia*, los gobiernos deberían considerar las siguientes posibilidades:
  - Condicionar las medidas de apoyo financiero, como, por ejemplo, la compra por los gobiernos de los activos tóxicos, a que los bancos beneficiarios reanuden la oferta de crédito para proyectos viables de las empresas o de las personas, y a que se impongan limitaciones a las prácticas de remuneración de los directivos y de pago de dividendos, de modo que el apoyo del Estado no se aparte del objetivo de reactivar el crédito.
  - Abrir líneas de crédito y facilitar el acceso directo a los préstamos del Estado a las pequeñas empresas (motores importantes de la innovación y el crecimiento del empleo), de modo que éstas puedan continuar sus operaciones (y aprovechar posibles nuevas oportunidades) hasta que se restablezca la demanda.
26. *Los planes de incentivos fiscales darían un impulso mucho más vigoroso a la economía y el empleo, y entrañarían un menor costo que los planes actualmente en vigor*, en el entendido de que se cumplan las siguientes condiciones:
  - Se debe garantizar que los proyectos de infraestructura, construcción y fomento de la vivienda refuercen la capacidad de las empresas existentes, lo que se logrará prestando apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) para que aprovechen las nuevas oportunidades, velando por que los trabajadores adquieran las competencias laborales adecuadas para las nuevas exigencias y promoviendo las dimensiones rural y agrícola de los proyectos, las cuales son esenciales para los países en desarrollo, ya que contribuirían a estimular el dinamismo económico interno y del empleo y a mitigar la crisis alimentaria que se avecina.

- Habida cuenta de los posibles desfases entre el momento de las decisiones y la puesta en práctica efectiva de los proyectos de infraestructura, construcción y vivienda, sería útil apoyar el mantenimiento del empleo existente en las empresas viables, mediante la reducción de las horas de trabajo, la aplicación de subsidios de desempleo parcial y de subsidios de formación, la reducción de los impuestos sobre el trabajo para los empleos de baja remuneración y el incremento de la protección social a través de programas bien concebidos que favorezcan la demanda agregada y sean compatibles con los incentivos laborales. Podrían incluirse las transferencias condicionadas de fondos para mejorar el acceso a la educación y a los servicios de salud, y las transferencias no condicionadas para los países en que la pobreza está muy extendida y la capacidad administrativa limitada. Sin embargo, también se necesitan más medidas de carácter estructural, de modo que la protección social tenga un alcance general.
- En lo que atañe a las personas que han perdido el empleo o que se incorporan al mercado laboral, pero no consiguen trabajo, las medidas que se señalan a continuación demostraron su utilidad durante crisis anteriores: el establecimiento, por lo menos, de prestaciones de desempleo mínimas o de garantías de empleo para quienes no se benefician de las prestaciones de apoyo a los ingresos (la experiencia de la crisis de Asia muestra que los países que lograron superar la crisis se apoyaron en parte en estos nuevos y rentables mecanismos); los programas activos del mercado de trabajo y las actividades de formación, administrados por servicios públicos de empleo eficaces y dotados de recursos abundantes (se ha comprobado que las prestaciones de estos servicios, si funcionan correctamente, son esenciales en tiempos de crisis y resultan económicos en relación con otras medidas); y programas e iniciativas específicas para los grupos vulnerables, sobre todo las mujeres que regresan al mercado laboral después de una licencia de maternidad, los jóvenes, a quienes también se podría alentar a que prolonguen su permanencia en el sistema educativo, y los trabajadores migrantes.
- En la medida en que algunos sectores industriales específicos necesiten apoyo, éste debería quedar sujeto a criterios estrictos en los planos social y medioambiental, y ser dirigido y coordinado de manera global, en conformidad con los acuerdos de comercio internacionales.
- Es necesario potenciar el espacio fiscal, la capacidad administrativa y el apoyo técnico a los países en desarrollo en el marco de las crisis globales, quizás mediante la creación de un fondo mundial para el empleo. A diferencia de los planes de rescate del FMI, este fondo tendría carácter anticíclico. El fondo mundial para el empleo no estaría sometido a recortes en el gasto social ni a la deflación de los salarios (que no sólo deprimen la economía interna de los países, sino que afectan también a los países vecinos, ejerciendo así más presión hacia la baja de la demanda mundial). Los países beneficiarios podrían aprovechar los conocimientos técnicos de la OIT para desarrollar las diferentes dimensiones del pacto mundial para el empleo. En particular, harían participar a los interlocutores sociales en la formulación de las medidas. El reembolso de los préstamos del fondo para el empleo, que podrían tener una cuantía superior a la de los préstamos de rescate tradicionales, se facilitaría en razón del carácter anticíclico del sistema previsto; así, su funcionamiento apoyaría la recuperación global, y fomentaría la capacidad económica interna.

**27. Las medidas encaminadas a evitar la deflación de los salarios, mediante sistemas coordinados de negociación colectiva y de protección de los derechos de los trabajadores,** no sólo aportarían un apoyo adecuado a las víctimas de la crisis, sino que también servirían de estímulo oportuno a la demanda y allanarían el camino para el establecimiento de una economía más sostenible. Como tal, el pacto mundial para el empleo también abarcaría las siguientes medidas:

- Fortalecer el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores, que es a la vez socialmente conveniente y económicamente eficaz en la perspectiva de lograr una evolución más equilibrada de los ingresos.
- Desarrollar la capacidad de los interlocutores sociales para entablar el diálogo y lograr acuerdos en distintos niveles, de modo que los salarios en la economía en su conjunto aumenten de forma congruente con el aumento de la productividad (y no por debajo de ésta, como ha sido el caso durante los dos decenios pasados).
- Garantizar el poder adquisitivo del salario mínimo, para que éste sirva como punto de referencia de todos los salarios.
- Evitar la deflación de los salarios, para respaldar la demanda global y reducir las tensiones comerciales.

### ***Coherencia mundial de las políticas, en aras de una prosperidad y un desarrollo compartidos***

28. Es el momento de estrechar la cooperación entre las principales organizaciones internacionales. Esta es una necesidad imperiosa para acelerar la recuperación. En efecto, adoptar soluciones aislacionistas de cara a la crisis sería contraproducente. Un hecho aun más fundamental es que se trata de una crisis mundial y multifacética, por lo que ninguna organización ni país está equipado para abordar todas sus dimensiones. Por esta razón, la OIT ha reafirmado la importancia de fomentar una mayor cooperación entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas para apoyar una economía más fuerte, más limpia y más justa. Los interlocutores internacionales pueden reforzar la coherencia de los objetivos financieros, comerciales, sociales, medioambientales y de desarrollo. Esto también implica que se redefinan los grados de prioridad respectivos de estos objetivos, a fin de:

- asegurarse de que el sistema financiero esté al servicio de la economía real y del desarrollo social, lo que supone reformar en profundidad la arquitectura financiera y los sistemas de remuneración de los altos directivos, de manera que dicha remuneración sea de un nivel razonable y se articule con el rendimiento real de las empresas;
- reequilibrar el proceso de globalización, como se indica en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social) y, en particular, abordar cuestiones tales como los déficit de trabajo decente y las desigualdades excesivas de los ingresos, así como la incidencia cada vez mayor del empleo informal y de las formas atípicas de empleo que se desarrollaron durante el período anterior a la crisis;
- sentar las bases de una economía verde, es decir, favorable al medio ambiente, habida cuenta de que, en el futuro, el gasto se limitará debido a la necesidad de los gobiernos de restringir los presupuestos a fin de reembolsar la creciente deuda pública una vez que la economía se haya recuperado. Es importante observar que las tecnologías verdes suelen tener un coeficiente de empleo más elevado que las tecnologías que generan grandes emisiones de CO<sub>2</sub> (consideración que ha impulsado las iniciativas de empleos verdes), y
- asegurarse de que la asistencia oficial para el desarrollo no resulte afectada por la crisis, y establecer nuevos mecanismos, como el fondo mundial para el empleo, que complementen las medidas actuales y apoyen el proceso de ajuste de los países emergentes y los países en desarrollo en tiempos de crisis.

- 29.** Los debates en el G20 podrían ofrecer una oportunidad para examinar estas cuestiones y el pacto mundial para el empleo. Además, en el marco de la OIT se podría realizar un intercambio de buenas prácticas, de modo que los países se beneficien mutuamente de sus experiencias y aprovechen los conocimientos técnicos desarrollados en la OIT.
- 30.** En suma, las respuestas a la crisis no deben tener carácter puntual y aplicarse temporalmente, para luego volver, lo antes posible, a funcionar como de costumbre. El reto que hoy se nos plantea consiste en responder a la crisis adoptando medidas que preparen el terreno para la implantación de mejores pautas de crecimiento y desarrollo.

## Introducción

31. Lo que comenzó en la segunda mitad de 2007 como crisis hipotecaria en Estados Unidos se ha convertido ahora en una crisis económica mundial, que trae consigo desafíos sin precedentes, tanto a nivel social como del mercado de trabajo, para todos los países, sean éstos avanzados, emergentes o en desarrollo.
32. El objetivo del presente documento es ofrecer un análisis de políticas basado en datos empíricos acerca de cuáles son las mejores vías que los Miembros de la OIT pueden seguir para contribuir a atenuar los problemas que hoy pesan sobre las empresas y los trabajadores. En la primera parte del documento se examinan los últimos acontecimientos y se analizan los orígenes de la crisis, así como el modo en que sus efectos perjudiciales se han extendido desde los países desarrollados hacia otras partes del mundo y desde la economía financiera a la economía real, el empleo y la sociedad.
33. En la segunda parte del documento se examinan las respuestas a la crisis que se están aplicando en los ámbitos internacional y nacional, incluidas las medidas de política financiera y fiscal, las iniciativas para el mercado de trabajo y el diálogo social. El objeto de esta segunda parte es evaluar la amplitud y la profundidad de las respuestas y señalar posibles lagunas.
34. Sobre la base de la experiencia adquirida y de las medidas adoptadas hasta la fecha, en la tercera parte del documento se examinan los ingredientes fundamentales para superar la crisis, y el papel de la OIT frente a los desafíos.
35. En la última parte del documento se analizan las mejores formas de responder a la crisis, concretamente a través de la aplicación de medidas que contribuyan a la recuperación y que permitan avanzar al mismo tiempo hacia el logro del objetivo a largo plazo, consistente en adoptar unas pautas más sostenibles y equitativas de desarrollo, tal como se expresó en la Declaración sobre la Justicia Social.

### I. La crisis se extiende al mundo entero y entraña el riesgo de una crisis social prolongada

#### ***Los grandes países desarrollados, y en particular los países donde se originó la crisis, ya han entrado en recesión...***

36. La economía mundial está experimentando la peor crisis económica desde la Gran Depresión. Lo que comenzó como una crisis financiera precipitada por el colapso del mercado inmobiliario de los Estados Unidos, ha alcanzado las proporciones de una catástrofe mundial que está consumiendo miles y miles de millones de dólares de riqueza financiera y haciendo pesar sobre la economía real un grave riesgo de recesión prolongada, con repercusiones que ya se han traducido en importantes pérdidas de empleo y en la propagación de las privaciones sociales.
37. El FMI ha previsto que la producción mundial crecerá en un 0,5 por ciento en 2009, la tasa más baja registrada desde la Segunda Guerra Mundial (cuadro 1). A título comparativo, en 2007 y 2008 la producción mundial creció en más del 5 por ciento y del 3,4 por ciento, respectivamente. La Unión Europea (UE), Japón, Estados Unidos y otras grandes economías desarrolladas ya han entrado en recesión o están a punto de hacerlo. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas ha

confirmado las sombrías previsiones económicas del FMI para 2009. Por su parte, diversos analistas del sector privado, como los del Deutsche Bank, trazan un panorama aún más calamitoso, ya que han pronosticado más bien la caída de la producción mundial en 2009.

**Cuadro 1. Perspectivas económicas mundiales \***

	FMI		Deutsche Bank	DAES (Naciones Unidas)
	2008	2009	2009	2009
Producción mundial	3,4	0,5	-0,8	1,0
Estados Unidos	1,1	-1,6	-2,7	-0,9
Zona del euro	1,0	-2,0	-3,0	-0,7
Japón	-0,3	-2,6	-7,6	-0,3
Brasil	5,8	1,8	1,2	2,9
China	9,0	6,7	7,0	8,4
India	7,3	5,1	4,8	7,0
Federación de Rusia	6,2	-0,7	-2,4	4,8
Sudáfrica	-	-	-	2,5
Africa	5,2	3,4	-	4,1
ASEAN-5	5,4	2,7	-	-
Europa Central y Oriental	3,2	-0,4	-	-
Hemisferio occidental	4,6	1,1	-	-
Oriente Medio	6,1	3,9	-	-

\* Las previsiones del FMI y del DAES corresponden a enero de 2009, y las del Deutsche Bank, al 25 de febrero de 2009.  
Fuente: FMI, Deutsche Bank y DAES (Naciones Unidas).

### **... y la crisis se está extendiendo ahora al resto del mundo...**

38. Inicialmente, los efectos de propagación de la crisis hacia las economías emergentes y los países en desarrollo fueron reducidos; ahora, la crisis se ha generalizado en todo el mundo, tras desbordar desde los mercados financieros para extenderse a la economía real a través de una serie de mecanismos de transmisión (recuadro 1).

#### **Recuadro 1 La crisis: causas y mecanismos de transmisión**

La crisis fue provocada por la acción conjugada de varios factores: una reglamentación financiera inadecuada, un nivel excesivo de riesgos por parte de ciertos intermediarios financieros y unas prácticas ineficaces de remuneración de los dirigentes de bancos y los «traders» o agentes bursátiles. Pero la verdadera raíz de la crisis nace de la interacción de estos factores financieros con los desequilibrios mundiales.

- Desde principios del decenio de 1990 se fueron generando importantes desequilibrios entre el ahorro y la inversión. Ello se derivó en parte de las estrategias de crecimiento basadas en la exportación que aplicaron algunos países, y del nivel de ahorro insuficiente que se alcanzó en otros. Otro factor que contribuyó al desequilibrio fue la inexistencia de mecanismos de ajuste de los tipos de cambio.
- En cada país, las desigualdades de los ingresos aumentaron significativamente desde principios del decenio de 1990. El estancamiento de los salarios y los ingresos de la mayoría de los trabajadores en algunos países propulsó la demanda de créditos para mantener las pautas de consumo y sustentar la inversión inmobiliaria. Es interesante observar que el porcentaje de hogares sobreendeudados ha aumentado en todos los países donde se han acrecentado las desigualdades del ingreso.

- La abundancia crediticia se vio facilitada por unas prácticas financieras poco reglamentadas, que permitían una acumulación excesiva de la deuda y se centraban en la obtención de una rentabilidad a corto plazo (mediante mecanismos de compensación sesgados), en detrimento de la inversión a largo plazo en la economía real. Cuando los mercados inmobiliarios alcanzaron el punto de inflexión y se produjo el alza de los tipos de interés, los hogares de bajos ingresos sobreendeudados comenzaron a incumplir los pagos y las ejecuciones hipotecarias se dispararon. A medida que se desplomaba el valor de los activos, los bancos tuvieron que financiar las ejecuciones hipotecarias y dejaron de prestarse entre sí, lo que redundó en una caída sustancial de la liquidez <sup>1</sup>. En pocas palabras, los mercados financieros han tendido a operar en detrimento de la estabilidad del mercado de trabajo y de la sostenibilidad de las empresas.

La crisis se extendió luego a la economía real y rebasó las fronteras de los países desarrollados, por tres cauces.

En primer lugar, la crisis se extendió a todo el sistema financiero, a través del proceso de «bursatilización» de los «activos tóxicos» (es decir, de su conversión en valores bursátiles). La exposición directa a activos tóxicos provocó la quiebra de algunos bancos, pero, además, estas quiebras se repercutieron en el crédito interbancario en su conjunto, produciéndose una reducción del volumen disponible para la concesión de nuevos créditos a la economía real. Ocurrió entonces que incluso empresas con un largo historial de solvencia vieron cómo se les cerraban las líneas de crédito y tuvieron dificultades para vender sus obligaciones. Esta congelación brusca de las líneas de crédito habituales que el comercio necesita para operar, combinada con la incapacidad de las empresas para obtener capitales y financiar transacciones comerciales y planes de inversión potencialmente rentables, generó la denominada «contracción del crédito».

En segundo lugar, además de estar determinada por la contracción del crédito, la crisis está adquiriendo una dinámica propia en la economía real, en el plano de la confianza. En efecto, los consumidores y los inversores pierden confianza y aplazan sus decisiones de gasto. Ello incide en las perspectivas empresariales y provoca la pérdida de puestos de trabajo, agudizando aún más el fenómeno de pérdida de la confianza.

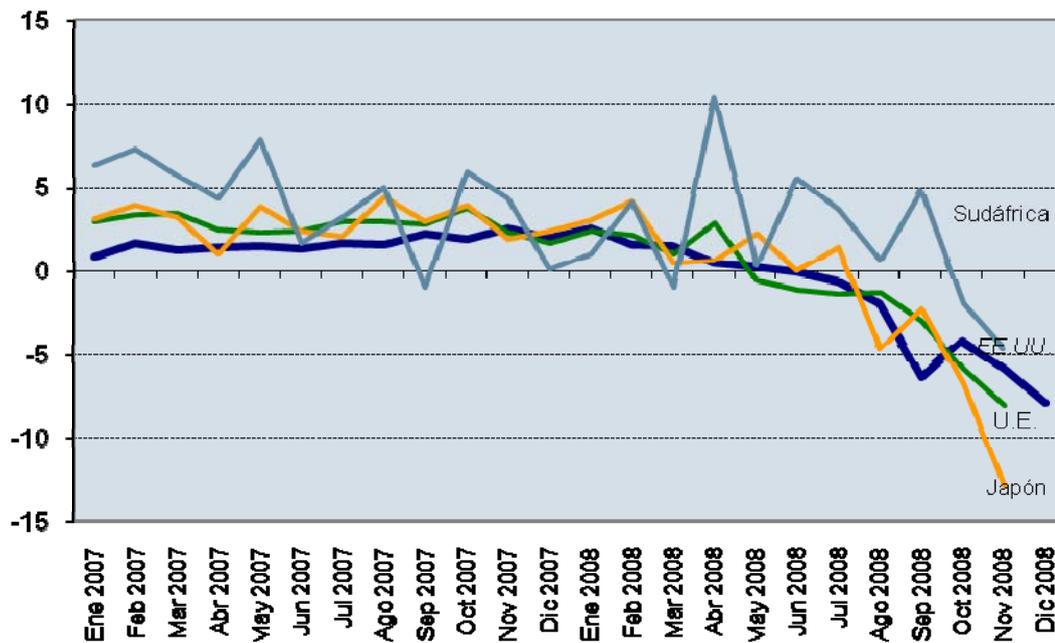
En tercer lugar, la crisis se está extendiendo en todo el mundo a través de los vínculos internacionales, de forma que incluso los países con sistemas financieros relativamente sanos se están viendo afectados:

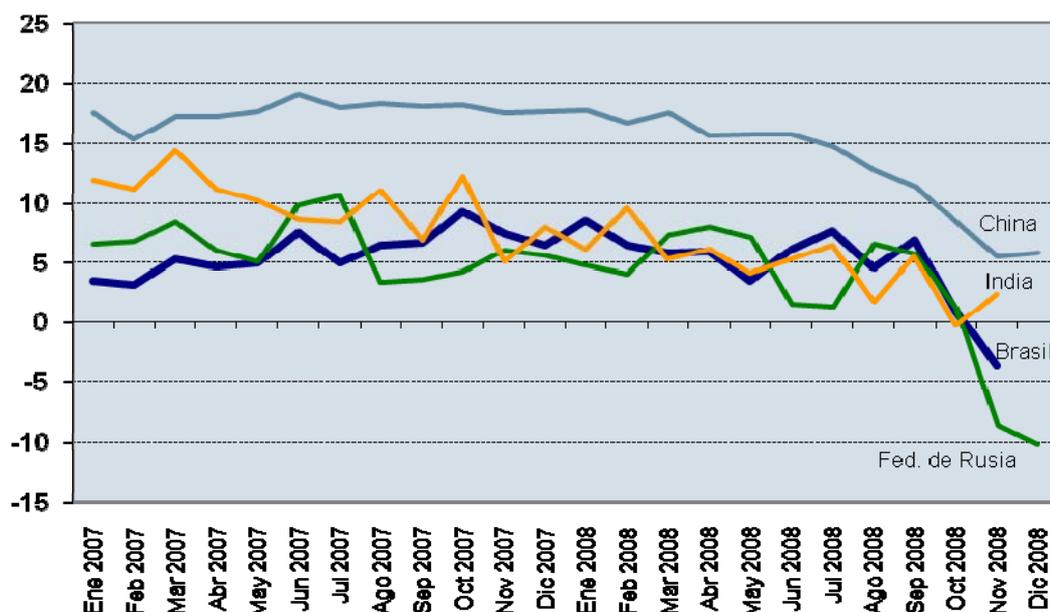
- Se ha estimado que el comercio mundial disminuirá en un 2,8 por ciento en 2009, en neto retroceso con respecto al crecimiento medio anual del 7,8 por ciento registrado en los últimos tres años <sup>2</sup>. Ello tiene consecuencias negativas para las economías de todo el mundo, y especialmente para las economías exportadoras de Asia y América Latina. Asimismo, la actividad comercial mundial se ve también perjudicada por la escasez de medios de financiación comercial.
- Algunos precios, como los del petróleo y otras materias primas, han bajado sustancialmente como resultado de la recesión. En consecuencia, los productores de petróleo y gas, como México, los países del Oriente Medio, la Federación de Rusia y la República Bolivariana de Venezuela, se enfrentan a una repentina reducción de sus ingresos de exportación. De igual modo, la caída de los precios de metales como el níquel, el plomo y el zinc ha afectado profundamente a países como Australia, Brasil y Sudáfrica. Ahora bien, pese a que la reducción de los precios de los productos básicos ha supuesto una ventaja comercial para los países importadores, no ha bastado para neutralizar las demás fuerzas negativas que actúan en sus economías.
- Las inversiones extranjeras directas y otros flujos de capital privado también se resienten. En particular, se teme que la llegada de capital privado a las economías emergentes sólo se eleve a 165.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2009. Con respecto a los 929.000 millones de IED registradas en 2007, ello representa una caída sin precedentes del 82 por ciento <sup>3</sup>. Tal colapso tiene implicaciones para el desarrollo, ya que un tercio del crecimiento en los países emergentes proviene de las IED <sup>4</sup>. La reducción de los flujos de capital puede tener repercusiones dramáticas en países con grandes déficit de cuenta corriente y con una capacidad limitada para obtener préstamos en el exterior.
- Es probable que, por primera vez en decenios, se produzca una disminución de las remesas de los trabajadores migrantes, lo que pondrá en peligro la seguridad económica de hogares de todo el planeta. Las remesas representan más del 10 por ciento del PIB en más de veinte países, y esa proporción se eleva en algunos casos hasta el 24 por ciento <sup>5</sup>. Para muchos países, el volumen de las remesas es superior a la cuantía de la asistencia oficial para el desarrollo. La caída de las remesas podría tener un impacto negativo en el mundo en desarrollo, que se elevaría a unos 3.000 millones de dólares de los Estados Unidos al año <sup>6</sup>.
- Aunque los países donantes se han comprometido en distintos foros internacionales a no reducir la ayuda al desarrollo, el cumplimiento de este compromiso podría tropezar con diversas oposiciones, habida cuenta del descenso de la producción en los grandes países industrializados.

<sup>1</sup> Este tema se analiza pormenorizadamente en OIT: *A global policy package to address the global crisis*, reseña de políticas (Policy Brief), Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), Ginebra, 2008. <sup>2</sup> Organización Mundial del Comercio, *Informe Anual*, 2002. <sup>3</sup> Instituto de Finanzas Internacionales: *Capital Flows to Emerging Market Economies*, 27 de enero de 2009. <sup>4</sup> UNCTAD: *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo: Precios de los productos básicos, flujos de capital y financiación de la inversión*, 2008. <sup>5</sup> Banco Mundial: *Migration and Development Brief*, 29 de noviembre de 2007. <sup>6</sup> Este monto se ha estimado considerando la hipótesis de que las remesas disminuyan un 2 por ciento a escala mundial, como ha ocurrido en América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo: *BID estima flujos de remesas a América Latina y el Caribe para 2008*, octubre de 2008), <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1662713>.

- 39. Las grandes economías emergentes están siendo duramente castigadas por la crisis; esto confirma que la hipótesis del «desacoplamiento» de dichas economías era errónea. De hecho, durante el segundo semestre de 2008, el ritmo de la producción industrial de algunas de estas grandes economías emergentes se redujo de forma considerable, e incluso se frenó (gráfico 1).
- 40. La crisis también ha afectado a otros países emergentes y en desarrollo. Existe el riesgo de que las vías de desarrollo se vean gravemente obstaculizadas, y que en algunos casos este proceso se invierta. Ello podría poner en peligro el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y concretamente el de alcanzar el «empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes». Un gran número de personas está todavía muy lejos de disfrutar de unas condiciones de vida y de trabajo decentes.

Gráfico 1. Variación mensual de la producción industrial (en porcentaje)





Fuente: Banco Mundial.

### ... con graves repercusiones en ciertos sectores

41. Algunos sectores están sufriendo desproporcionadamente las repercusiones de la crisis. Los efectos en los servicios financieros y en la construcción — sectores donde se ha situado el epicentro de la crisis en los países desarrollados — han sido inmediatos y profundos<sup>2</sup>. En una segunda etapa, recibieron el impacto los sectores más afectados por la contracción del crédito y el deterioro de la confianza, como la fabricación de automóviles<sup>3</sup>. Las actividades orientadas a la exportación, el turismo y los productos básicos están soportando ahora la rápida caída de la demanda y la disminución de los precios a escala mundial. Las repercusiones de estas tendencias en las economías en desarrollo muy dependientes de la exportación de una variedad reducida de productos básicos son desastrosas.

### **El desempleo mundial aumentó en 2008, y los niveles de empleo han disminuido significativamente en las economías avanzadas...**

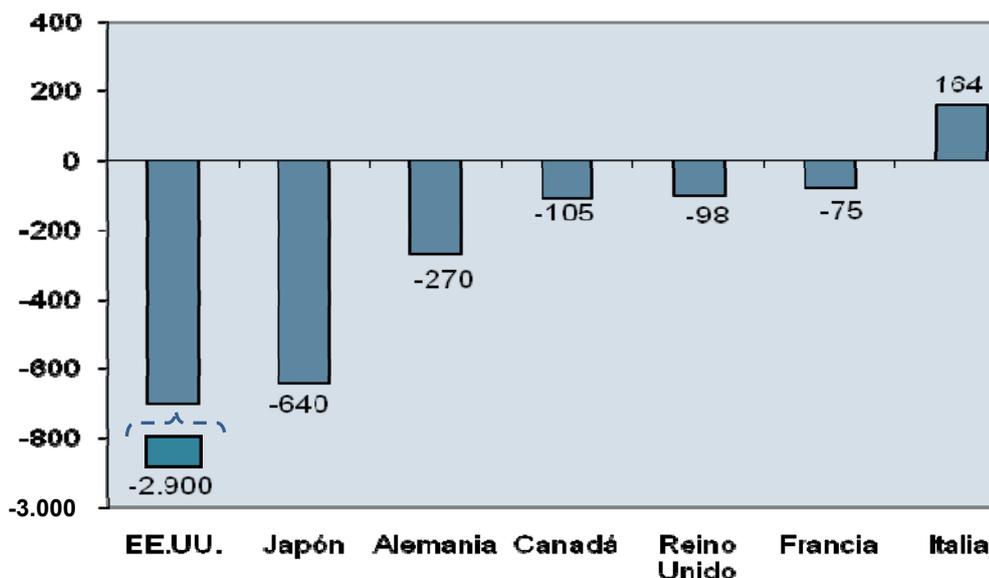
42. A medida que iban bajando las tasas de crecimiento en 2008, se comenzaron a sentir los efectos en el mercado de trabajo. Tras cuatro años de disminución sostenida del desempleo mundial, éste volvió a aumentar, elevándose al 6 por ciento en 2008, con respecto al 5,7 por ciento registrado en 2007; el número de desempleados aumentó en unos

<sup>2</sup> Véanse el documento GB.304/STM/2/2 y V. Escudero: *Effects of the Crisis on the Financial Sector: Trends and Policy Issues*, documento de trabajo, IIEL, OIT (de próxima publicación, 2009).

<sup>3</sup> Dos tercios de los automóviles del mundo se compran a crédito. Sin embargo, es importante señalar que, incluso antes de la crisis, el sector automotriz estaba confrontado a una serie de problemas, como la baja de la demanda de los vehículos que arrojan un margen de beneficios relativamente alto, debido a la inestabilidad de los precios del combustible y a la deslocalización de algunas operaciones en zonas de mano de obra barata. Véase el documento GB.304/STM/2/2.

11 millones <sup>4</sup>. El impacto fue inmediato y particularmente grave en Estados Unidos, donde las pérdidas de empleo no han dejado de aumentar desde que comenzaron a principios de 2008. Se observan tendencias similares en Japón (gráfico 2). En los países europeos, la destrucción de puestos de trabajo se ha contenido en cierta medida gracias a la aplicación de medidas de reducción de la jornada laboral o de pago de prestaciones de desempleo parcial. Con todo, incluso en estos países, los indicadores más recientes ponen de manifiesto un importante aumento del desempleo.

Gráfico 2. Disminución del empleo en los países del G7 en 2008 (en miles de unidades)



Fuente: Estimaciones del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEI) basadas en datos nacionales.

### **... con impactos que ya son visibles en los países emergentes y los países en desarrollo...**

43. En otros países, la pérdida de empleos como resultado de la crisis apenas ha comenzado, de modo que es posible que pase algún tiempo antes de que se perciba su real impacto en el mercado laboral. Con todo, ya se observan algunos indicios claros de que la crisis está incidiendo en los mercados de trabajo y las condiciones sociales de las economías emergentes y los países en desarrollo:

- Luego de perder sus puestos de trabajo en fábricas de la costa oriental industrializada de China, más de 20 millones de trabajadores habrían regresado a sus zonas rurales de origen <sup>5</sup>.
- Durante el último trimestre de 2008, el empleo en ocho sectores de exportación de la India (minería, textiles y prendas de vestir, metales y productos derivados, automóvil,

<sup>4</sup> OIT: *Global Employment Trends*, enero de 2009.

<sup>5</sup> Estadísticas nacionales de China, Ministerio de Agricultura.

piedras preciosas y joyas, construcción, transporte y tecnologías de la información) se redujo en más de un 3 por ciento <sup>6</sup>.

- La economía de Sudáfrica podría perder un cuarto de millón de puestos de trabajo como resultado de la crisis, lo que probablemente hará peligrar los planes del Gobierno de reducir la tasa de desempleo a un 14 por ciento para 2014 <sup>7</sup>.
  - Como resultado del deterioro repentino de las perspectivas económicas, los países de Europa Central y Oriental están experimentando enormes bajas en los niveles de empleo, que habían mejorado a costa de grandes esfuerzos.
  - Se han registrado importantes pérdidas de empleo en países en desarrollo muy dependientes de una base de exportación limitada. Por ejemplo, en África, el empleo en la producción de materias primas y el turismo se ha reducido considerablemente en los últimos meses.
44. En estos países, la pérdida de puestos de trabajo agravará los problemas relativos a la informalidad y la pobreza de los trabajadores. Al no haber alternativas de apoyo a los ingresos, quienes han perdido su empleo regresan a las zonas rurales o aceptan trabajos informales en la economía urbana <sup>8</sup>. Según un informe de la OIT, este proceso ya ha comenzado <sup>9</sup>. Por ejemplo, en China se ha invertido el sentido de las migraciones rural-urbanas, y en África los trabajadores que tenían empleos formales en sectores de exportación se han visto obligados a emplearse en la economía informal, donde percibirán salarios más bajos. Como resultado de ello, se prevé que en 2009 entre el 40 y el 50 por ciento de los trabajadores y trabajadoras de todo el mundo no ganarán lo suficiente para superar junto con su familia el umbral de pobreza, de 2 dólares de los Estados Unidos por día por persona <sup>10</sup>.

### **... y efectos desproporcionados para grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migrantes**

45. Los grupos que ya se hallaban en una posición vulnerable antes de la crisis serán afectados de manera desproporcionada; en efecto, los trabajadores temporales y los trabajadores migrantes no suelen estar protegidos por convenios colectivos <sup>11</sup>.

<sup>6</sup> C. P. Chandrasekhar, y J. Gosh: «Asian face of the global recession», en *The Hindu Business Line*, 10 de febrero de 2009.

<sup>7</sup> N. Sèria y M. Cohen, «Manuel Cuts South African Growth Forecast to Decade Low of 1.2 per cent», en *Bloomberg.com*, 11 de febrero de 2009.

<sup>8</sup> G. Betcherman y R. Inslam (coordinadores de la publicación): *East Asian Labour Markets and the Economic Crisis*, Banco Mundial, 2001.

<sup>9</sup> Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico: *The Fallout in Asia: Assessing labour market impacts and national policy responses to the global financial crisis*, documento presentado al foro «Responding to the Economic Crisis – Coherent Policies for Growth, Employment and Decent Work in Asia and Pacific», Manila, 18 a 20 de febrero de 2009.

<sup>10</sup> OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo*, enero de 2009.

<sup>11</sup> El impacto sobre los grupos vulnerables varía según los países y el período que se considere (véase, por ejemplo, OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres*, marzo de 2008).

46. La crisis ya está teniendo impactos laborales y sociales diferenciados para los hombres y las mujeres. Muchos de los empleos perdidos hasta la fecha en las economías avanzadas, especialmente los Estados Unidos, se encontraban en sectores donde predominan los varones, como las finanzas y la construcción<sup>12</sup>. En cambio, en muchos países en desarrollo son las mujeres quienes suelen encontrarse en situaciones más precarias<sup>13</sup>. En particular, la concentración de mujeres en las empresas exportadoras de los países emergentes y los países en desarrollo plantea algunos problemas graves en el mercado de trabajo (recuadro 2).

**Recuadro 2**  
**Repercusiones de la crisis sobre el empleo femenino<sup>1</sup>**

La crisis ya ha afectado a las principales industrias de exportación que dependen de los mercados de América y Europa, como los sectores con alto coeficiente de mano de obra de los países en desarrollo. Entre esos sectores se cuentan la confección, el calzado y los alimentos procesados, así como los microcircuitos y los productos electrónicos. Puesto que las mujeres constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo en esos sectores, su posición en el mercado del trabajo se ha deteriorado notablemente.

De manera más general, a menudo se considera a las mujeres como una reserva flexible, que se puede incorporar al mercado de trabajo en épocas de bonanza y expulsar en las fases recesivas<sup>2</sup>. Las mujeres también son mucho más numerosas en los empleos ocasionales y temporales, el trabajo en régimen de subcontratación y el trabajo a domicilio. Además, como suelen percibir salarios más bajos que los hombres, es probable que la crisis agrave su situación al respecto.

<sup>1</sup> A. King-Desjardin y J. Owens: *The global economic crisis: impacts and responses from a gender perspective*, OIT (publicación prevista para 2009). <sup>2</sup> Los estudios de las recesiones económicas en varios países desarrollados de América del Norte, Europa y Asia muestran que el empleo de las mujeres varía de manera procíclica, y en un grado mucho mayor que el de los hombres (J. Rubery (coordinador de la publicación): *Women and Recession*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1988). Además, la integración de las mujeres en la fuerza de trabajo en el decenio de 1980 estuvo generalmente asociada con su aporte a la flexibilidad del mercado de trabajo (G. Standing: «Global feminisation through flexible labour», en *World Development*, vol. 17, núm. 7, 1989).

47. Los jóvenes tropiezan con grandes dificultades para incorporarse al mercado de trabajo<sup>14</sup>. Esto se añade a una situación ya precaria para ellos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Incluso durante el período de expansión económica anterior, la mayoría de las economías no llegaron a crear suficientes puestos de trabajo decente y productivo para los jóvenes. Entre 1997 y 2007, el número de jóvenes desempleados aumentó en ocho millones<sup>15</sup>. Además, la falta de oportunidades de trabajo decente a una edad temprana puede perjudicar de manera permanente las perspectivas de empleo de los jóvenes. La desventaja relativa de los jóvenes trabajadores es aún más pronunciada en los países en desarrollo<sup>16</sup>.
48. Al aumentar las pérdidas de empleo, los trabajadores migrantes resultan especialmente vulnerables y suelen estar entre los más perjudicados debido, en parte, a su capacidad de negociación relativamente escasa (sobre todo en el caso de los trabajadores migrantes recién llegados). La experiencia de las crisis anteriores muestra que para los trabajadores

<sup>12</sup> De los 2,9 millones de personas que perdieron el empleo en 2008 en los Estados Unidos, 2,3 millones eran hombres.

<sup>13</sup> OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres*, marzo de 2008.

<sup>14</sup> Por ejemplo, en España, durante el cuarto trimestre de 2008, el empleo disminuyó para todos los grupos de edades, pero la baja fue considerable (del orden del 10 por ciento) para el grupo de edad de 20 a 24 años.

<sup>15</sup> OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, octubre de 2008.

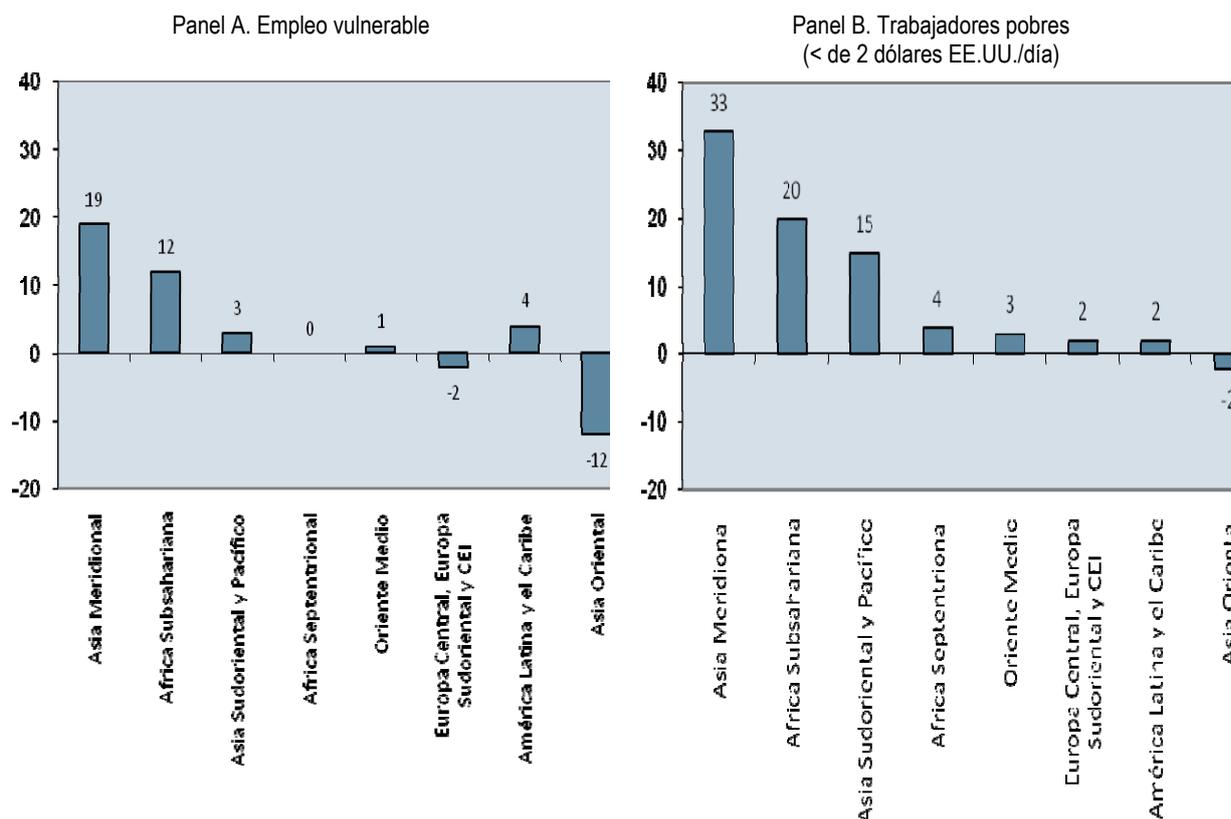
<sup>16</sup> *Ibid.*

migrantes más vulnerables, sobre todo las mujeres y los trabajadores en situación irregular, esa situación se traduce en una importante pérdida de empleos. En cuanto a los que logran conservar el empleo, con frecuencia deben afrontar un grave deterioro de las condiciones de trabajo.

### **Todo indica que las condiciones sociales y del mercado laboral seguirán deteriorándose...**

49. El número de personas desempleadas en todo el mundo podría aumentar en unos 20 millones en 2009<sup>17</sup>. Si el panorama empeora a tal punto que el aumento del desempleo alcance las magnitudes del decenio de 1990, el número de desempleados podría aumentar en unos 50 millones, con lo que la tasa mundial de desempleo superaría el 7 por ciento<sup>18</sup>.
50. De la misma manera, se prevé que el empleo vulnerable, evaluado en función del número de trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares, aumentará en unos 25 millones (gráfico 3, panel A). La mayor parte del incremento debería registrarse en Asia Meridional y África Subsahariana.

**Gráfico 3. Aumento previsto del empleo vulnerable y la pobreza de los trabajadores**  
(en millones, evolución de 2007 a 2009)



Fuente: OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo*, 2009.

<sup>17</sup> OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo*, enero de 2009. Hipótesis 2: Proyección respecto de la relación histórica entre crecimiento económico y desempleo en tiempos de crisis, en cada economía; FMI, estimaciones revisadas del crecimiento económico, noviembre de 2008.

<sup>18</sup> *Ibid.* Hipótesis 3: Proyección sobre la base de un incremento simultáneo de la tasa de desempleo en las economías desarrolladas y la Unión Europea, de magnitud igual al incremento más importante desde 1991 y a la mitad del incremento más importante desde 1991 en las economías de otras regiones; FMI, estimaciones revisadas del crecimiento económico, noviembre de 2008.

51. Como sucedió en crisis anteriores, esto podría generar presiones considerables hacia la baja de los salarios en la economía informal, que ya habían comenzado a disminuir antes de la crisis actual y que eran notablemente inferiores a los de los trabajadores fijos<sup>19</sup>. También es posible que provoque una reducción del número de días trabajados<sup>20</sup>. Esta combinación de factores entrañará la disminución de los ingresos de los hogares y del poder adquisitivo, y redundará en el aumento de la proporción de trabajadores pobres en la mayoría de las economías en desarrollo (gráfico 3, panel B). Con respecto a un umbral de dos dólares de los Estados Unidos por día, se ha previsto que durante 2008 y 2009 la incidencia de la pobreza de los trabajadores aumente en todas las regiones en desarrollo. El número de trabajadores pobres se incrementará así en 75 millones de personas, la mayoría de ellas en Asia Meridional y África Subsahariana.
52. La extensión de la pobreza de los trabajadores agravará los efectos que el aumento del precio de los alimentos tuvo en su momento para los pobres de los países en desarrollo (recuadro 3). Pese a que dichos precios han bajado, su reciente inestabilidad plantea el riesgo de que, cuando se recupere la demanda de alimentos básicos, volverán a agravarse los problemas relacionados con la pobreza.

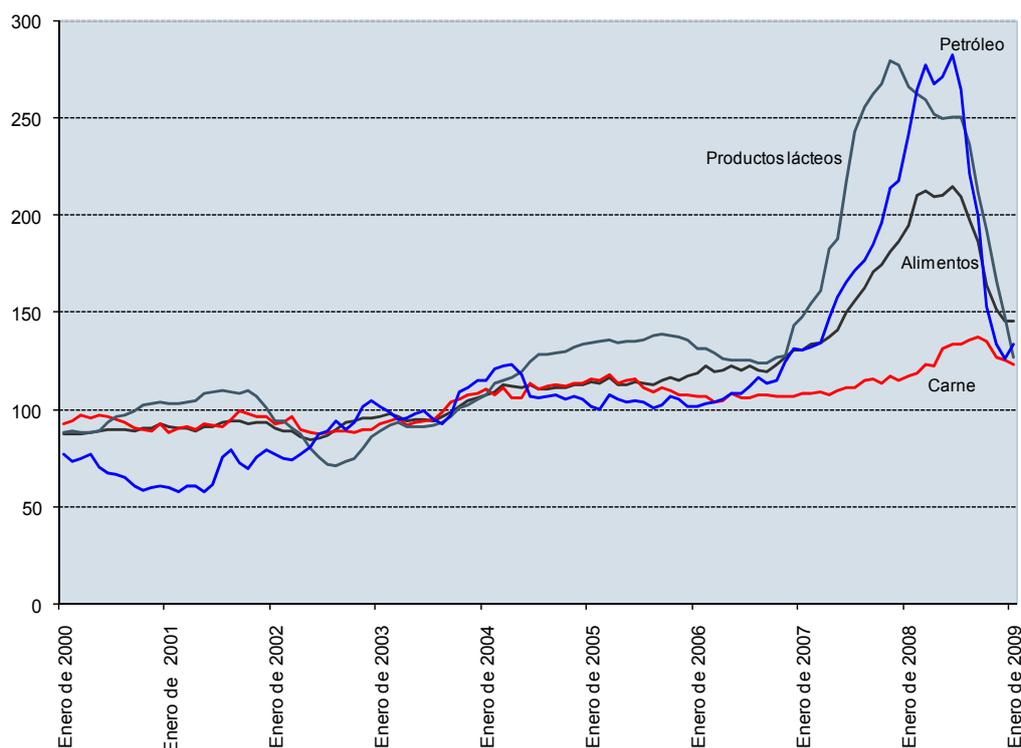
<sup>19</sup> OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo. Las desigualdades de ingresos en la era de la globalización financiera*, IIEL, Ginebra, 2008.

<sup>20</sup> G. Betcherman y R. Inslam (coordinadores de la publicación), *op. cit.*

### Recuadro 3 Inestabilidad del precio de los alimentos y efectos para los pobres

Se ha estimado que el aumento de los precios de los alimentos entre 2005 y 2008 entrañó un incremento de más de uno por ciento de la población de Asia Oriental, Oriente Medio y Asia Meridional que vive en condiciones de extrema pobreza. El impacto en África fue relativamente menor, porque el aumento de los precios de los alimentos fue algo menor que en otras regiones. Habida cuenta de que los pobres de los países en desarrollo gastan al menos el 50 por ciento de sus ingresos en alimentos, todo aumento de los precios ha tenido repercusiones desproporcionadas para ellos. Desde julio de 2008, los precios de todos los productos básicos, incluidos los alimentos, han bajado notablemente como consecuencia, sobre todo, de la disminución de la demanda mundial. En realidad, los precios de los alimentos siguen estando bastante por arriba de los niveles alcanzados en el decenio de 1990 <sup>1</sup>.

#### Índices de los precios de los productos básicos, de la FAO (2000-2009)



<sup>1</sup> *Ibid.*

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), febrero de 2009.

### **... lo que conllevará un riesgo de recesión prolongada del mercado laboral**

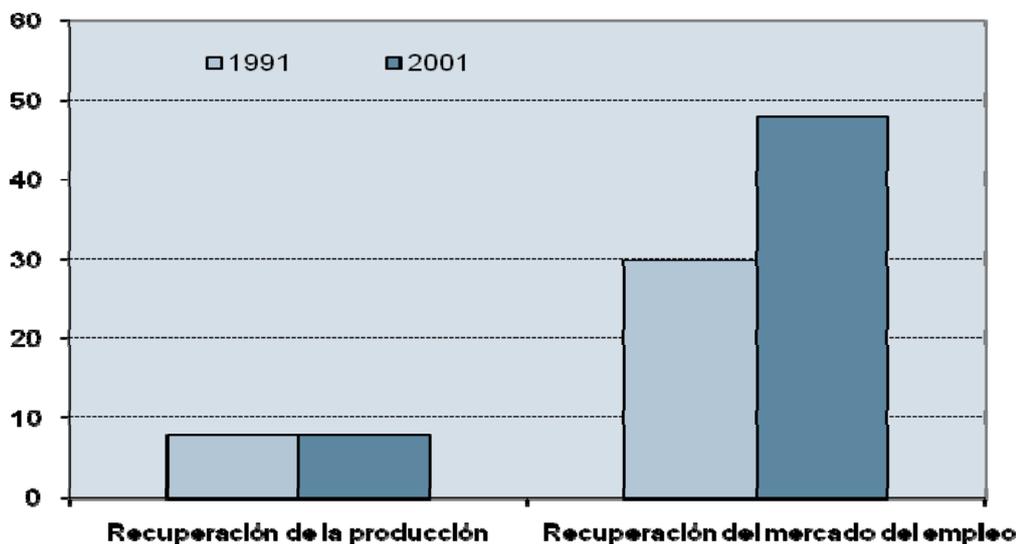
- 53.** Las crisis anteriores mostraron que es mucho más lento alcanzar unos niveles de empleo equivalentes a los de antes de la crisis que restaurar el crecimiento económico, en un contexto de repercusiones a menudo más profundas y prolongadas de las crisis relacionadas con el sistema bancario (recuadro 4).

**Recuadro 4**  
**Consecuencias de las crisis bancarias y recuperación**  
**del empleo después de las recesiones**

Las crisis bancarias suelen tener efectos duraderos sobre el empleo <sup>1</sup>. Las crisis anteriores provocaron, en promedio, caídas del PIB durante aproximadamente dos años y aumentos del desempleo durante períodos aún más prolongados, de cuatro a cinco años. Además, dado que el incremento de los ingresos públicos se contrae en una medida significativa en los años de crisis y sigue mermando en los años posteriores, el valor real de la deuda pública tendió a aumentar, en una proporción media de 86 por ciento. Es decir, las consecuencias fiscales de las crisis bancarias no se limitan a los costos inmediatos que resultan de la aplicación de los planes de rescate para sectores específicos.

En el gráfico siguiente se muestra la duración de las últimas dos recesiones registradas en los Estados Unidos (1991 y 2001). Según la Oficina Nacional de Estudios Económicos (National Bureau of Economic Research), ambas recesiones duraron ocho meses, pero la recuperación del mercado del empleo demoró 30 meses en el caso de la recesión de 1991 y 48 meses en la recesión del 2001. En otras palabras, el período de recuperación del mercado de empleo no sólo es más prolongado que la salida de la crisis, sino que su materialización parece estar retrasándose en los últimos años.

**Duración de la recuperación de la producción y del mercado del empleo al cabo**  
**de las recesiones de 1991 y 2001 en Estados Unidos (en meses)**



<sup>1</sup> Véanse C. M. Reinhart y K. S. Rogoff: *Banking Crises: An Equal Opportunity Menace*, Working Paper No. 14587 del NBER (National Bureau of Economic Research), 2008a; y C. M. Reinhart y K. S. Rogoff: *The Aftermath of Financial Crises*, documento preparado para la American Economic Association, 2008b.

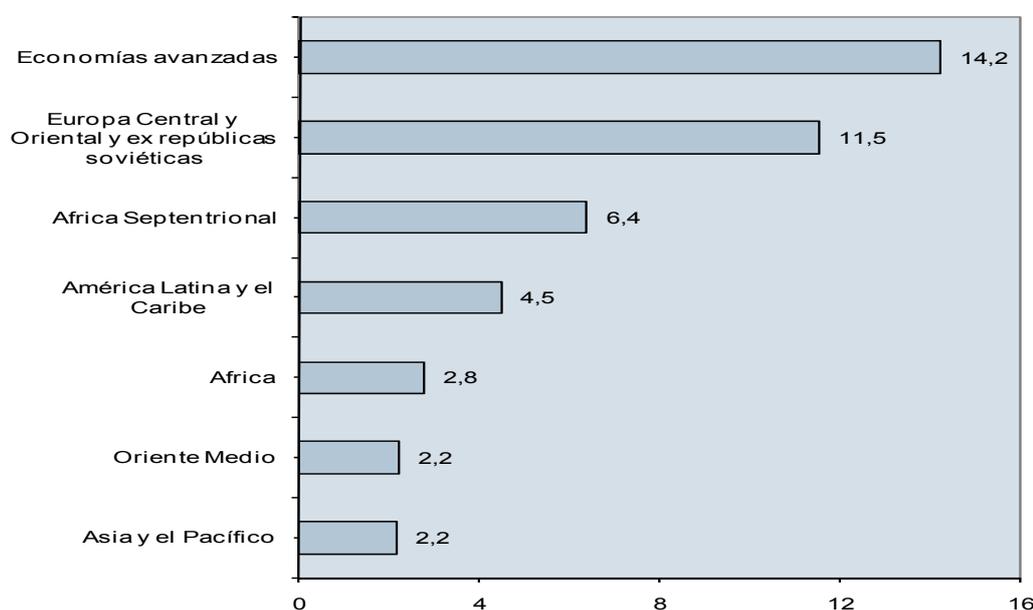
Fuente: J. Irons: *How long would a job-market recovery take?*, Economic Policy Institute, 7 de enero de 2009.

**En función de la cobertura de la protección social,**  
**la recesión del mercado de trabajo conllevará**  
**dificultades sociales importantes...**

54. La protección social, si está bien concebida, desempeña un papel crucial en la mitigación de las dificultades sociales provocadas por las crisis. Sin embargo, la gama de las prestaciones y las medidas de apoyo a las personas varía considerablemente entre países y regiones. El gasto social como porcentaje del PIB fluctúa entre niveles elevados, como el 14 por ciento de las economías avanzadas, y muy bajos, entre 2 y 3 por ciento, en Asia, Oriente Medio y el África Subsahariana (gráfico 4). La realidad es que en muchos países emergentes y países en desarrollo, la mayoría de los trabajadores no cotizan a los regímenes básicos de seguridad social, como, por ejemplo, los mecanismos de prestaciones

de desempleo <sup>21</sup>. Esto se debe principalmente a que una proporción muy grande del empleo se encuentra en la economía informal.

**Gráfico 4. El gasto social como porcentaje del PIB, en el año más reciente disponible \***



\* Los gastos sociales (agrupados a nivel del gobierno central) se definen como las transferencias que tienen por objeto proteger a la totalidad de la población contra ciertos riesgos sociales, como las destinadas al pago de los servicios médicos, las indemnizaciones de desempleo, las pensiones de la seguridad social y las prestaciones de la asistencia social. Se incluyen entre las prestaciones de la seguridad social las de enfermedad, de invalidez y de maternidad, las asignaciones familiares o por hijos a cargo, las prestaciones de desempleo, las pensiones de jubilación y de supervivencia, y las prestaciones en caso de fallecimiento. Entre los subsidios, asignaciones y otras prestaciones sociales se incluyen todas las transferencias unilaterales y no reembolsables, por cuenta corriente, a empresas privadas y públicas, las subvenciones a gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales y otras entidades gubernamentales, así como las prestaciones de la seguridad social y de la asistencia social y las prestaciones sociales de los empleadores en dinero en efectivo y en especie.

Fuente: FMI: *Government Financial Statistics* (estadísticas financieras gubernamentales), 2007.

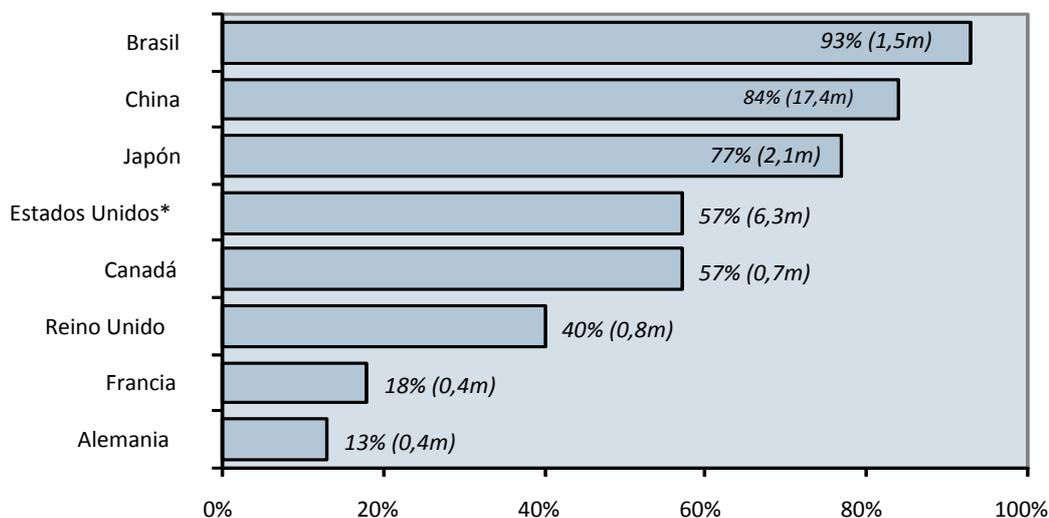
### **... ya que millones de trabajadores quedan sin un apoyo adecuado...**

- 55.** Incluso cuando existen sistemas de prestaciones de desempleo en economías emergentes y en desarrollo, se suelen limitar a las zonas urbanas. Por ejemplo, en China, casi cinco millones de trabajadores urbanos desempleados (57 por ciento) carecían de seguro de desempleo en 2005. Dado que más del 60 por ciento del empleo total en China se encuentra en las zonas rurales, el porcentaje de trabajadores desempleados que no pueden acceder a prestaciones de desempleo se sitúa más bien cerca del 84 por ciento (gráfico 5).
- 56.** En muchos países desarrollados, las personas que pierden su empleo a menudo no tienen derecho a las prestaciones de desempleo. En la mitad de los países miembros de la OCDE, el 50 por ciento o más de los desempleados no perciben prestaciones de desempleo (aunque los no beneficiarios pueden tener derecho a prestaciones de asistencia

<sup>21</sup> Es importante precisar que en muchos países, tanto emergentes, como desarrollados y en desarrollo, los trabajadores desempleados a menudo tienen acceso a otras prestaciones y medidas de apoyo (por ejemplo, la asistencia social, programas de formación, etc.).

social)<sup>22</sup>. Incluso en países como Francia y el Reino Unido, en donde la cobertura es mayor, muchos trabajadores no perciben prestaciones de desempleo (gráfico 5).

**Gráfico 5. Porcentaje (y número) de trabajadores desempleados que NO perciben prestaciones de desempleo**



\* Para los Estados Unidos, si se incluyen también las prestaciones que se otorgan con arreglo al programa ampliado de subsidios de desempleo, que aprobó el Congreso en enero de 2008, el porcentaje se reduce a un 42 por ciento.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en estadísticas nacionales. Para Brasil, el porcentaje de beneficiarios se basa en los datos extractados de Vroman y Brusentsev en: *Unemployment Compensation Throughout the World: A Comparative Analysis*, 2005, y se aplica al nivel de desempleo indicado en la Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo de diciembre de 2008.

**57.** En el Canadá, Japón y los Estados Unidos, donde la reglamentación por la que se rige el acceso a dichas prestaciones es mucho más estricta, el porcentaje de trabajadores desempleados que no perciben prestaciones puede superar con creces el 50 por ciento. En enero de 2009, más de 6 millones de estadounidenses desempleados *carecían* de seguro de desempleo. En el Japón, cerca del 77 por ciento de las personas desempleadas no perciben prestaciones de desempleo.

**58.** La falta de apoyo en la forma de prestaciones de desempleo se ve agravada por el hecho de que en muchos casos sólo las personas que tienen empleo tienen acceso a protección social. La disminución inmediata de los ingresos como consecuencia del desempleo se ve así agravada por la pérdida de prestaciones no pecuniarias como los seguros de salud patrocinados por los empleadores. Los hogares de ingresos bajos y medianos pueden verse especialmente afectados por la pérdida de estas prestaciones.

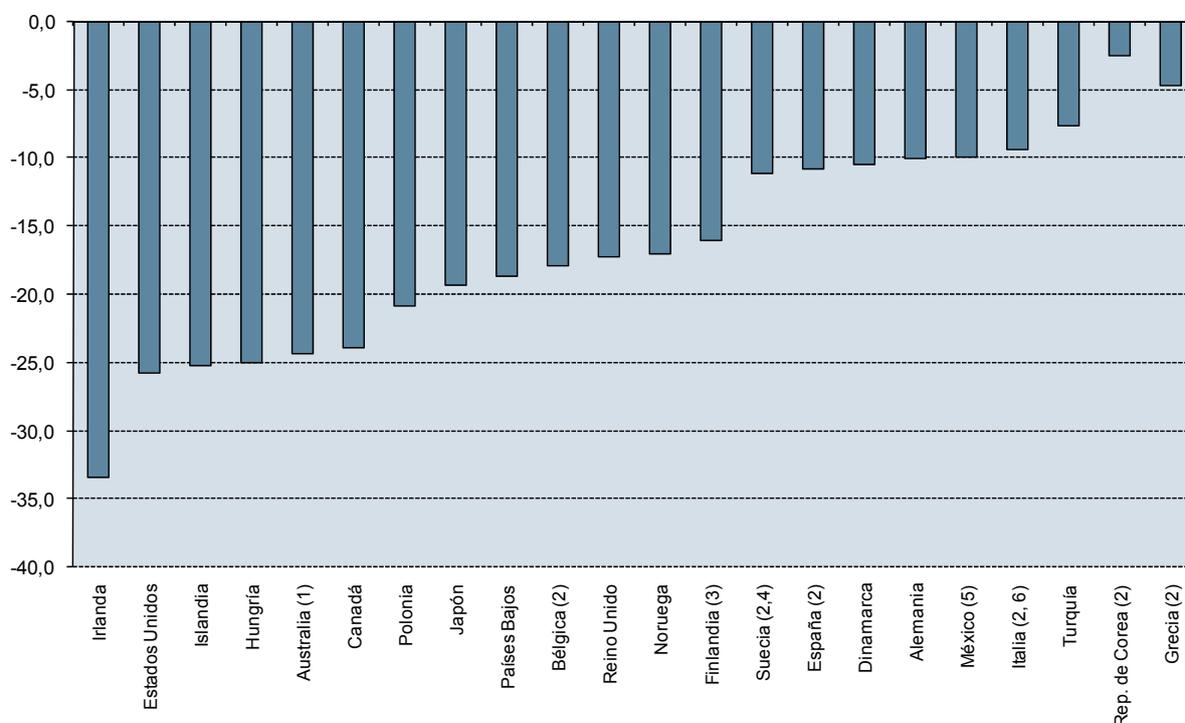
### **... y merman los ahorros para la jubilación**

**59.** Una consecuencia inmediata del colapso de los mercados de valores acaecido en 2008 fue la disminución espectacular de la capitalización individual en los regímenes de

<sup>22</sup> Las tasas de generosidad (proporción entre la pensión media y el salario medio) y las tasas de sustitución de las prestaciones de desempleo, que constituyen un tema importante de reflexión, varían considerablemente de un país a otro, y no deberían considerarse indicativas de la cantidad de dinero que se gasta en asistencia no vinculada al trabajo. OCDE: *Perspectivas de empleo, 2008*; C. Stone, R. Greenstein y M. Conven: *Addressing Longstanding Gaps in Unemployment Insurance Coverage*, Center on Budget and Policy Priority, 2007, y base de datos de la OCDE sobre prestaciones y salarios.

pensiones<sup>23</sup>. Según la OCDE, entre enero y octubre de 2008, las pensiones privadas registraron pérdidas de casi un 20 por ciento, lo que representa un valor de 4,5 billones de dólares (gráfico 6). Esta situación ha suscitado preocupaciones sobre si los ahorros para la jubilación iban a ser suficientes para muchas personas.

**Gráfico 6. Rentabilidad (real) de los fondos de pensiones, en una selección de países, enero-octubre, 2008 (en porcentaje)**



1) Datos oficiales hasta junio de 2008, complementados por estimaciones de la OCDE hasta octubre. 2) Los datos de 2008 se refieren al 30 de septiembre de 2008. 3) Los datos se refieren a planes de pensiones obligatorios relacionados con los ingresos. 4) Los datos se refieren exclusivamente a planes de pensiones profesionales. 5) Los datos se refieren a sistemas de pensiones obligatorios y voluntarios. 6) Los datos se refieren a nuevos fondos de pensiones (contractuales y abiertos) instituidos a raíz de la legislación de 1993.

Fuente: OCDE.

- 60.** En los países clientes del Banco Mundial que tienen sistemas de pensiones por capitalización, las pérdidas de los fondos de pensiones oscilaron entre un 8 y un 50 por ciento<sup>24</sup>. En Chile, por ejemplo, los fondos privados de pensiones, que abarcan a 8,3 millones de trabajadores, perdieron un total de 25.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2008. Los sistemas de pensiones tradicionales proporcionados por los gobiernos y financiados en base al reparto también resultarán afectados por la recesión actual, pero en una medida mucho menor que los fondos privados de pensiones. Es interesante notar que, en vista de la crisis de las pensiones, el Banco Mundial ha cambiado

<sup>23</sup> Las pérdidas en las economías avanzadas fueron del orden del 40 por ciento en 2008. El índice MSCI de Mercados Emergentes (compuesto por 25 índices de países emergentes) perdió más de la mitad de su valor (54,5 por ciento) en el mismo período, registrando el peor rendimiento anual desde su creación hace dos decenios.

<sup>24</sup> Banco Mundial: *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries*, 2009.

su posición al respecto y ahora está promoviendo que se preste mayor atención a los sistemas respaldados por los gobiernos y financiados en base al reparto <sup>25</sup>.

***Esta evolución tiene lugar tras un período expansionista en el que los beneficios del crecimiento no se distribuyeron de forma equitativa***

61. La crisis económica mundial se produce tras un período de crecimiento sostenido, cuyos beneficios no se repartieron de forma equitativa <sup>26</sup>. Durante los dos decenios que precedieron a la crisis, los ingresos de los grupos más ricos crecieron a un ritmo más rápido que los ingresos de los grupos de ingresos bajos o medianos <sup>27</sup>. Como se mencionó en el recuadro 1, la creciente desigualdad de los ingresos en los países contribuyó a un aumento de la demanda de crédito que, sumado a la escasa reglamentación financiera, constituye un aspecto decisivo de la crisis actual.

***En suma, hay que evitar los riesgos de una crisis prolongada del mercado de trabajo y de una crisis social duradera***

62. Por definición, toda crisis financiera tiene graves consecuencias para la economía real en su conjunto, que depende de forma decisiva de los mercados financieros para crecer y crear empleo. Ahora bien, la actual crisis financiera es más grave que las precedentes. Tiene su origen en los países desarrollados que han sido el motor de la demanda mundial y del crecimiento del comercio. Además, habida cuenta de las fuertes interrelaciones internacionales, afecta a la mayoría de los países. Por otra parte, en el contexto del período expansionista anterior a la crisis, en el que los beneficios se repartieron de forma desigual, los costos económicos y sociales de la crisis se dejan sentir de forma generalizada. El sentimiento de injusticia es cada vez mayor con lo cual aumenta a su vez el riesgo de inestabilidad social.
63. El reto consiste en evitar una profunda crisis social y del mercado de trabajo. Las pérdidas de empleo ya están aumentando y los que ingresan por primera vez en el mercado de trabajo como los jóvenes están teniendo dificultades para encontrar empleo. Sin embargo, el aumento del desempleo se ha logrado contener en cierta medida ya que las empresas han tratado de limitar los despidos recurriendo a una reducción de los horarios de trabajo y al desempleo parcial. Esta situación podría cambiar si la recesión se prolonga, en cuyo caso no se podrán evitar aumentos importantes del desempleo y, en los países en desarrollo, se podría producir un desplazamiento duradero hacia la economía informal y un aumento de la pobreza de los trabajadores.
64. Los efectos de una recesión prolongada no se limitarían a un mayor nivel de desempleo ni a un aumento de la economía informal y de la pobreza de los trabajadores. Con tantas personas en el mundo que carecen de protección social, se agravarían las dificultades sociales resultantes de unas malas perspectivas de empleo. Algunos países en desarrollo también tendrán que integrar a un número creciente de trabajadores migrantes que regresan a su país de origen. Asimismo, en el interior de los países el éxodo de trabajadores de los

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo. Las desigualdades de ingresos en la era de la globalización financiera*, Ginebra, 2008.

<sup>27</sup> *Ibid.*, y OIT: *Global Wage Report*, Ginebra, 2008.

centros urbanos donde se suprimen empleos a las zonas rurales plantea importantes problemas. La crisis está afectando a la protección social en sí, en el momento en que más se necesita, en particular en los países que recurrieron excesivamente a fondos privados de pensiones o a sistemas de atención de salud proporcionados por el empleador.

## II. Respuestas internacionales y nacionales a la crisis

65. El sombrío panorama económico, y el riesgo consiguiente de que esta situación tenga repercusiones generalizadas en el mercado de trabajo y en el ámbito social, ha llevado a países de todas las latitudes a adoptar medidas sin precedentes para hacer frente a la desaceleración de la economía mundial. En la presente sección se propone una síntesis de los resultados que han arrojado los esfuerzos de coordinación de estas medidas entre los distintos países. También se describen los planes de rescate desplegados por 40 países (incluidos los miembros del G20)<sup>28</sup>. Se ha incluido una descripción general de las iniciativas aplicadas a nivel del mercado de trabajo, así como del papel que han desempeñado el diálogo social y las instituciones tripartitas en la formulación de la argumentación desarrollada hasta la fecha.

### ***Se han intensificado los esfuerzos internacionales para coordinar las respuestas a la crisis***

66. La inestabilidad del mercado financiero mundial remonta a principios de 2007. Sin embargo, en 2008 se produjo una sucesión de quiebras y de planes de rescate de las instituciones financieras (en particular, de AIG, Bears Stearns y Lehman Brothers) que transformó dicha inestabilidad en un estado constante de turbulencias y volatilidad del sistema financiero. Los mercados del crédito se congelaron y los índices bursátiles bajaron durante todo el año 2008. En la primera ronda casi no hubo coordinación entre las respuestas, pero pronto se comprendió, cada vez con mayor claridad, que era necesario adoptar medidas más coordinadas a nivel internacional, lo que se concretizó en iniciativas como las siguientes:

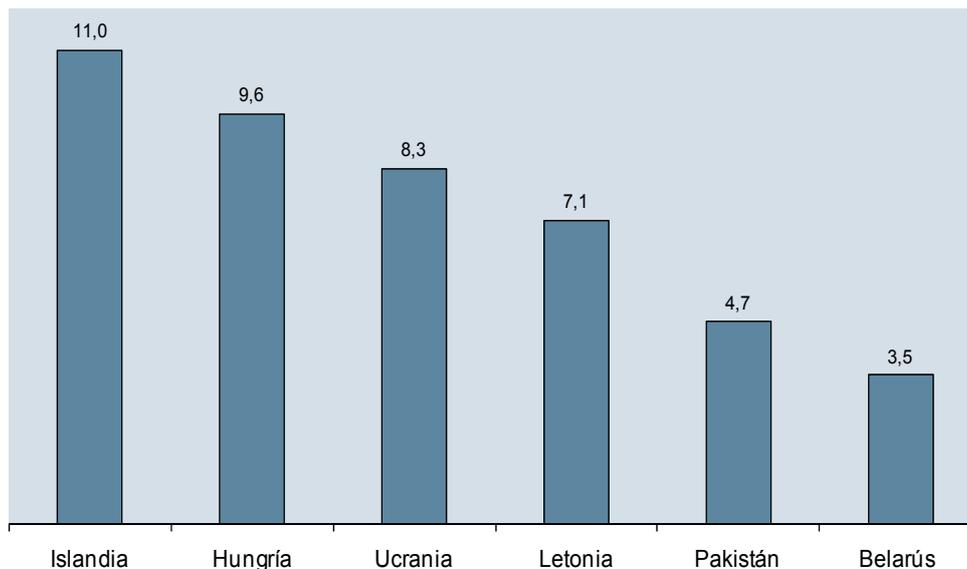
- el compromiso asumido por el G20 en la reunión celebrada en Washington en noviembre de 2008, el cual prevé la adopción de medidas con relación a algunos aspectos determinantes del trabajo decente y reconoce la importancia de la coordinación de las políticas macroeconómicas y de la reducción de los desequilibrios mundiales;
- un Plan de Recuperación Económica aprobado por el Consejo Europeo en 2008 (de un valor de 200.000 millones de euros), que tiene por objeto dar un fuerte impulso a la demanda a través de medidas conjuntas de estímulo fiscal y de apoyo temporal a los desempleados en la forma de transferencias en efectivo y de prolongación de las prestaciones de desempleo. Dicho Plan reclamaba también el recorte de los impuestos y las cotizaciones sociales, y la adopción de medidas de apoyo a las pequeñas empresas<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Para más detalles sobre las medidas de ayuda, véase Khatiwada, S., *Stimulus packages to counter the global slowdown*, IIEL, OIT, de próxima publicación, 2009.

<sup>29</sup> Los días 11 y 12 de diciembre de 2008, el Consejo Europeo aprobó un Plan Europeo de Recuperación Económica, equivalente a aproximadamente el 1,5 por ciento del PIB de la Unión Europea. El Plan proporciona un marco común para los esfuerzos realizados por los Estados Miembros y las instituciones de la Unión Europea.

67. Aportar respuestas a las dimensiones sociales de la crisis es una de las prioridades del mandato de la OIT. En la Declaración sobre la Justicia Social se subraya que «en vista de que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas».
68. El FMI ha proporcionado ayuda financiera a los países afectados por la rápida disminución del flujo de capitales y con balanzas de pagos deficitarias. En la práctica, la mayoría de los países emergentes que se encuentran en situaciones de fragilidad ha adoptado políticas basadas en general en un mayor rigor fiscal y monetario procíclico destinado a restaurar la confianza de los mercados, combinadas con intervenciones del FMI encaminadas a proteger los intereses de los acreedores e inversores internacionales<sup>30</sup>. Por esta razón, entre las herramientas para superar la crisis que se han puesto a disposición de los países, el FMI ha incluido los mecanismos para la concesión acelerada de préstamos de emergencia. Hasta el momento, los Gobiernos de Belarús, Hungría, Islandia, Letonia, Pakistán y Ucrania han obtenido préstamos del FMI para restaurar sus sistemas financieros y económicos (gráfico 7). Letonia suscribió un acuerdo de créditos de contingencia en virtud del cual los préstamos del FMI pueden utilizarse para financiar déficit temporales de la balanza de pagos. El FMI también dispone de unos 200.000 millones de dólares de los Estados Unidos para otorgar préstamos inmediatos, y puede girar otros 50.000 millones de dólares, de ser necesario<sup>31</sup>.

**Gráfico 7. Ayuda del FMI como porcentaje del PIB**



Fuente: FMI.

<sup>30</sup> Akyüz, Y., «From liberalization to investment and jobs: Lost in translation», Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas, documento de trabajo núm. 74, OIT, Ginebra, 2006.

<sup>31</sup> Como declaró hace poco el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, el FMI podría necesitar 150.000 millones de dólares adicionales para contrarrestar el impacto sufrido por los mercados emergentes y los países pobres. Japón ha ofrecido 100.000 millones de dólares, pero otros países todavía no se han comprometido a aportar fondos de ayuda.

---

**Los gobiernos han proporcionado un apoyo rápido y masivo para rescatar el sistema financiero...**

69. Inicialmente, los esfuerzos de los gobiernos para reforzar el estado financiero de los bancos se orientaron a solventar dificultades caso por caso. Por ejemplo, los Gobiernos de los Estados Unidos y de los países europeos inyectaron capitales en algunos bancos específicos o favorecieron fusiones con la esperanza de revitalizar el mercado del crédito, y alentaron a los bancos a prestarse entre sí. Sin embargo, la confianza del mercado siguió disminuyendo y los mercados del crédito siguieron congelados, lo cual mostró claramente que hacía falta una intervención en todo el sistema.
70. En el marco de las intervenciones operadas ulteriormente en todo el sistema financiero por los Gobiernos de los Estados Unidos y de los países europeos, el Estado ha tenido que asegurar la financiación de los bancos mediante garantías explícitas respecto de los depósitos de particulares y otros pasivos, y reducir el volumen de apalancamiento mediante la compra de los activos de riesgo o inyectando nuevos capitales. Casi todas las grandes economías han aumentado las garantías de los depósitos de particulares, creado mecanismos de garantía de los préstamos interbancarios, prohibido o restringido la venta en descubierto e inyectado capitales en bancos en dificultades mediante la compra de una parte de las acciones (cuadro 2).
71. Alemania, Australia, Canadá, España, Noruega, Suiza y el Reino Unido han optado por comprar (o asegurar) los activos tóxicos; en cambio, los Estados Unidos abandonaron este enfoque, que reemplazaron por las inyecciones directas de capital. Sin embargo, el nuevo Gobierno de los Estados Unidos está considerando la posibilidad de suprimir los activos problemáticos de los balances generales, utilizando por lo menos 500.000 millones de dólares (y posiblemente hasta un billón de dólares) de fondos privados y públicos. Los tres ejes de los nuevos programas propuestos por el Secretario del Tesoro de los Estados Unidos son inyectar capitales públicos en las instituciones financieras más grandes, establecer mecanismos de asociación público-privados para comprar a los bancos los activos de riesgo y crear en la Reserva Federal líneas de crédito por un monto total de hasta un billón de dólares a fin de promover el crédito a los consumidores y las empresas.

**... que ha sido respaldado por una política monetaria menos restrictiva y otras medidas de los bancos centrales**

72. Además, los bancos centrales de todo el mundo han adoptado medidas para hacer frente a los problemas del mercado financiero mundial, suministrando liquidez y facilitando las condiciones monetarias<sup>32</sup>. Por ejemplo, el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos y otros importantes bancos centrales, con inclusión del Banco Central Europeo, el Banco de Inglaterra y el Banco del Japón, aumentaron sustancialmente sus activos para proporcionar préstamos directos a los bancos y a los operadores mediante mecanismos de préstamo existentes o nuevos mecanismos.

<sup>32</sup> La denominada «facilitación cuantitativa» implica un aumento de la oferta monetaria básica, que se logra mediante la compra de obligaciones del Estado; la «facilitación cualitativa» se logra mediante la compra de obligaciones privadas, las cuales pueden ser incluso obligaciones privadas sin liquidez y/u obligaciones privadas expuestas a importantes riesgos de cobro.

**Cuadro 2. Instrumentos utilizados en algunos países para resolver la crisis** <sup>1</sup>

	Aumento de las garantías de los depósitos particulares	Garantías para los préstamos o deudas bancarios	Fondo para la compra de instrumentos negociables a corto plazo	Compra de bonos con garantía hipotecaria	Prohibición de la venta en descubierto <sup>2</sup>	Inyecciones de capital	Opción de compra de activos tóxicos	Fusiones y adquisiciones incluidas	Préstamos de emergencia del FMI
Alemania	X	X			X	X	X		
Australia	X	X		X	X		X		
Austria	X	X			X	X			
Bélgica	€ 100.000	X			X	X			
Brasil								X	
Canadá		X		X	X		X		
Corea, Rep. de	X	X				X			
China						X		X	
Dinamarca	X	X		X	X				
España	€ 100.000	X		X	X		X		
Estados Unidos	\$ 250.000	X	X	X	X	X	X	X	
Finlandia	€ 50.000	X			X				
Francia	€ 70.000	X			X	X			
Grecia	€ 100.000	X			X	X			
Hungría	€ 50.000	X				X			15.700 millones de dólares
India						X			
Indonesia	2.000 millones de rupias								
Irlanda	€ 100.000	X				X			
Islandia	X					X			2.100 millones de dólares
Italia	€ 100.000				X	X			
Japón		X			X				
México		X							
Noruega	X	X					X		
Nueva Zelandia	X	X							
Países Bajos	€ 100.000	X			X	X			
Polonia	€ 50.000								
Portugal	€ 100.000	X				X			
Reino Unido	£ 50.000	X		X	X	X		X	
Rusia, Federación de	X	X			X	X			
Suecia	€ 50.000	X		X		X			
Suiza	X		X			X	X		
Turquía									X

<sup>1</sup> La mayoría de los instrumentos para resolver la crisis se aplicaron en octubre-noviembre de 2008; sólo se han incluido los países que adoptaron por los menos una medida. La «X» indica que el país adoptó una medida en el área correspondiente.

<sup>2</sup> En Suiza y el Reino Unido se ha levantado la prohibición a la venta en descubierto de algunos tipos de activos.

Fuente: IIEL sobre la base de Bloomberg, el Banco de Pagos Internacionales y la OCDE.

**73.** Con el tiempo, habida cuenta del rápido deterioro de las perspectivas económicas, se han adoptado medidas de facilitación monetaria más enérgicas, entre las que figura una serie de recortes de los tipos de interés coordinados a nivel internacional (cuadro 3). Este cambio de prioridad de la política monetaria, que pasó del control de la inflación al apoyo a la actividad económica, trajo consigo una rápida disminución de la inflación; de hecho, algunos países se ven confrontados ahora a presiones deflacionistas. Por ejemplo, la Reserva Federal de los Estados Unidos recortó los tipos de interés de los fondos federales a su nivel mínimo histórico, entre 0 y 0,25 por ciento. Incluso en las economías emergentes, el temor a la inflación se ha disipado en gran medida debido a la rápida disminución de los

precios de los productos básicos. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, la actividad económica mundial ha seguido contrayéndose; al encontrarse los tipos de interés en niveles cercanos a cero en algunos casos, queda muy poco margen de maniobra para aplicar medidas basadas en la política monetaria. Por esta razón, los gobiernos han volcado su atención a la aplicación de paquetes de ayuda fiscal.

### Cuadro 3. Política monetaria – Modificación de los tipos de interés

Alemania	Recorte (BCE) <sup>1</sup>
Arabia Saudita	Recorte del 0,5 por ciento del tipo de interés de referencia (repo rate) hasta el 2,5 por ciento, diciembre de 2008; recorte adicional del 0,5 por ciento hasta el 2 por ciento, enero de 2009
Australia	Recorte hasta el 3,25 por ciento, febrero de 2009
Austria	Recorte (BCE)
Bélgica	Recorte (BCE)
Brasil	Recorte del 1 por ciento hasta el 12,75 por ciento, enero de 2009
Canadá	Recorte del 2,25 por ciento a lo largo de 2008; recorte del 0,5 por ciento hasta el 1 por ciento, enero de 2009
Chile	Recorte del 1 por ciento de los tipos de interés de los préstamos a un día hasta el 7,5 por ciento, enero de 2009; recorte adicional del 0,25 por ciento hasta el 7,25 por ciento, enero de 2009
China	Recorte del 1,89 por ciento de los tipos de interés de los préstamos a un año hasta el 5,8 por ciento, diciembre de 2008; recorte adicional del 0,27 por ciento hasta el 5,31 por ciento, diciembre de 2008
Corea, República de	Recorte del 1 por ciento hasta el 3 por ciento, diciembre de 2008; recorte adicional del 1 por ciento hasta el 2 por ciento, febrero de 2009
Dinamarca	Recorte del 0,75 por ciento hasta el 4,25 por ciento, diciembre de 2008
España	Recorte (BCE)
Estados Unidos	Recorte del 3,25 por ciento desde enero hasta octubre de 2008; recorte hasta un nivel comprendido entre el 0,25 y el 0 por ciento, diciembre de 2008
Filipinas	Recorte del 0,5 por ciento hasta el 5 por ciento, enero de 2009
Finlandia	Recorte (BCE)
Francia	Recorte (BCE)
Grecia	Recorte (BCE)
Hungría	Incremento del 3 por ciento, octubre de 2008 (medida de emergencia); recorte del 0,5 por ciento hasta el 10,5 por ciento, diciembre de 2008; recorte adicional del 0,5 por ciento hasta el 10 por ciento, diciembre de 2008
India	Recorte del 1,5 por ciento del tipo de interés de referencia hasta el 7,5 por ciento, octubre de 2008; recorte del 1 por ciento hasta el 6,5 por ciento, diciembre de 2008; recorte adicional del 1 por ciento hasta el 5,5 por ciento, enero de 2009
Indonesia	Recorte del 0,25 por ciento hasta el 9,25 por ciento en diciembre de 2008; recorte del 1,5 por ciento hasta el 8,75 por ciento, enero de 2009; recorte del 0,5 por ciento hasta el 8,25 por ciento, febrero de 2009
Irlanda	Recorte (BCE)
Islandia	Incremento (medida de emergencia)
Italia	Recorte (BCE)
Japón	Recorte del 0,2 por ciento hasta el 0,3 por ciento, octubre de 2008; recorte adicional del 0,2 por ciento hasta el 0,1 por ciento, diciembre de 2008
Malasia	Recorte del 0,75 por ciento hasta el 2,5 por ciento, enero de 2009
México	Recorte del 1 por ciento hasta el 6,75 por ciento, enero de 2009
Nigeria	Recorte del 0,55 por ciento hasta el 9,7 por ciento, septiembre de 2008
Noruega	Recorte

Nueva Zelanda	Recorte del 1,5 por ciento, diciembre de 2008
Países Bajos	Recorte (BCE)
Polonia	Recorte
Portugal	Recorte (BCE)
Reino Unido	Recorte del 1 por ciento hasta el 2 por ciento, diciembre de 2008; recorte del 0,5 por ciento hasta el 1,5 por ciento, enero de 2009; recorte adicional del 0,5 por ciento hasta el 1 por ciento, febrero de 2009
Sudáfrica	Recorte del 0,5 por ciento del tipo de referencia hasta el 11,5 por ciento, diciembre de 2008
Suecia	Recorte del 1,75 por ciento, diciembre de 2008
Suiza	Recorte del 0,5 por ciento, diciembre de 2008
Tailandia	Recorte hasta el 2 por ciento, enero de 2009
Turquía	Recorte hasta el 13 por ciento, enero de 2009
Viet Nam	Recorte del 1,5 por ciento hasta el 7 por ciento, enero de 2009

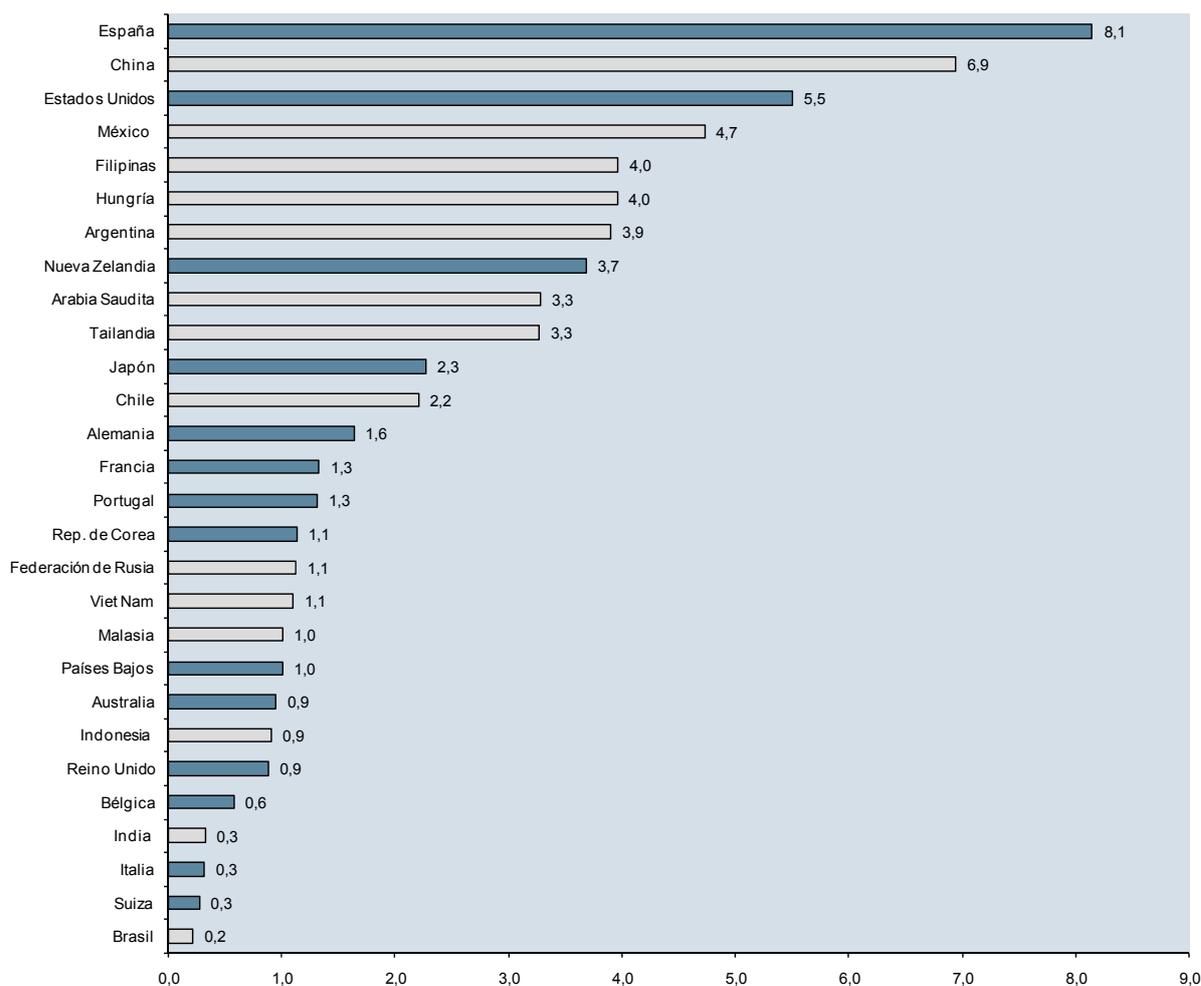
<sup>1</sup> En enero de 2009, el tipo de interés fijado por el Banco Central Europeo (BCE) se sitúa en el 2 por ciento.

Fuente: IIEL, datos procedentes de fuentes nacionales.

---

***Se ha anunciado la puesta en marcha de paquetes de medidas de estímulo fiscal, pero en desfase con respecto a las medidas de rescate financiero...***

74. Tal como puso de manifiesto la Cumbre del G20 celebrada en Washington, hay cada vez más consenso en cuanto a que se precisan medidas fiscales agresivas, como la reducción de los impuestos y la reactivación del gasto, para estimular la demanda interna y evitar así la peor crisis económica desde la Gran Depresión. Por consiguiente, los países han anunciado la puesta en marcha de planes de rescate fiscal de varias dimensiones, siendo España el país que ha anunciado el mayor paquete en porcentaje del PIB, seguida de China y los Estados Unidos (gráfico 8).

**Gráfico 8. Paquetes fiscales en porcentaje del PIB (febrero de 2009) \***

\* PIB de 2008, según las *Perspectivas de la Economía Mundial*, FMI. Los países desarrollados se han sombreado en gris oscuro, y las economías en desarrollo y emergentes, en gris. El plazo del gasto no queda claro para la mayoría de los países, y en algunos casos se anunció el paquete, pero no se dio información detallada al respecto. Para Alemania, China y el Reino Unido el plazo es de dos años, por lo que el paquete total se dividió entre dos.

Fuente: IIEL, datos procedentes de fuentes nacionales.

### ***... con cierta incertidumbre en cuanto a las dimensiones precisas y los plazos concretos de aplicación de las medidas...***

75. Ahora bien, existe cierta incertidumbre en cuanto a las dimensiones y los plazos de aplicación exactos de los paquetes de estímulo. En primer lugar, no se sabe exactamente qué parte de las medidas de rescate corresponde a gastos anteriores (ya proyectados) y qué parte a nuevos gastos. En segundo lugar, tampoco queda claro el plazo durante el cual se administrará el paquete de estímulo. Mientras que para algunos países, como Alemania, China y el Reino Unido, el plazo es de dos años (2009-2010), en la mayoría todavía no se ha decidido el plazo durante el cual se aplicarán las nuevas medidas de gasto<sup>33</sup>. En tercer lugar, pese a que la mayoría de los países han anunciado paquetes de rescate fiscal distintos de sus planes de rescate financiero, se observa una tendencia a incluir la ayuda financiera proporcionada a distintos sectores (como las garantías de préstamos) en dichos paquetes fiscales. En lo que atañe a los países objeto del presente examen, se ha tratado de

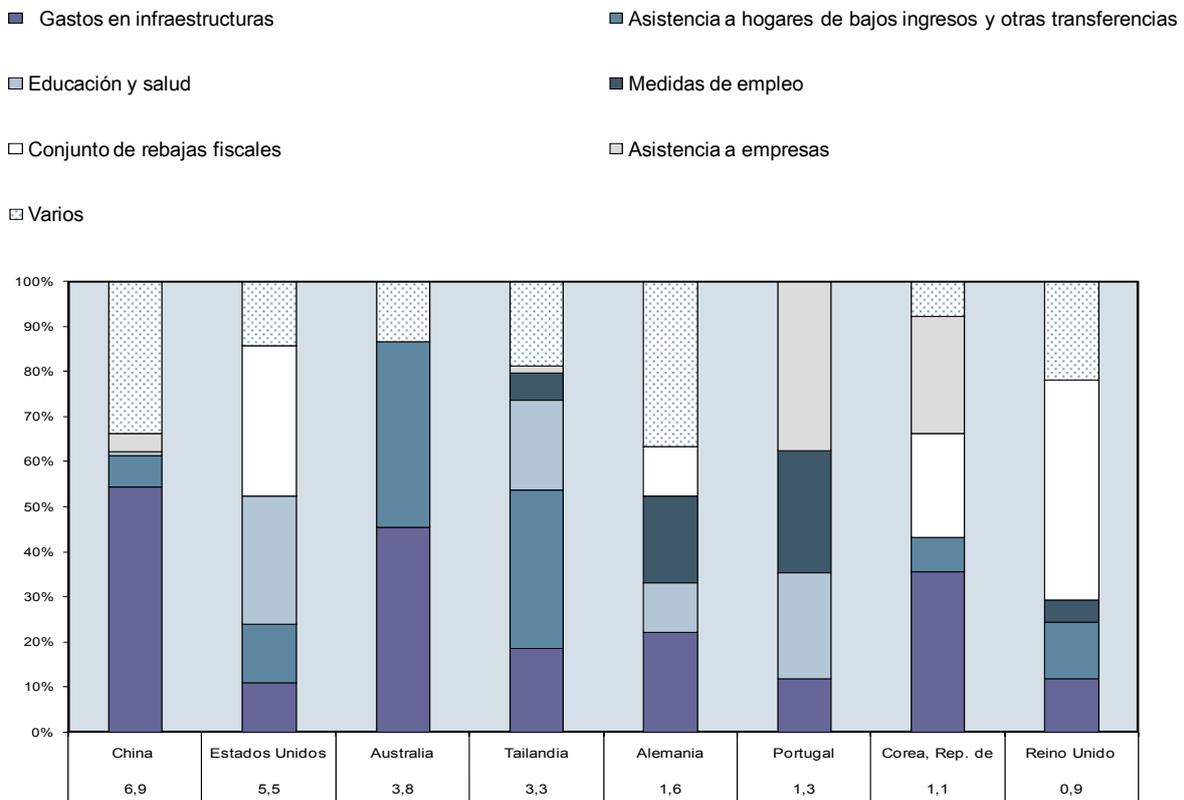
<sup>33</sup> El paquete total de rescate para Alemania, China y el Reino Unido se ha dividido entre dos antes de calcular el paquete en porcentaje del PIB.

separar las medidas fiscales de las medidas financieras. En cuarto lugar, algunos países han anunciado gastos de estímulo ya incorporados en sus presupuestos anuales, lo que hace difícil determinar la verdadera cuantía del nuevo gasto.

**... con una variación importante en la composición de las medidas de gasto...**

76. Si se realizan comparaciones entre los ocho países seleccionados para los que se dispone de datos pormenorizados, se observan importantes diferencias en cuanto a la importancia concedida a distintos componentes de los planes de medidas de estímulo (véase el gráfico 9). Cabe puntualizar sin embargo que todos ellos han asignado recursos específicos al gasto en infraestructuras, aunque su proporción oscila entre más de la mitad en China (el 54 por ciento) y tan sólo el 11 por ciento en los Estados Unidos. Por otra parte, el nivel de las medidas de defensa del empleo y de apoyo a los hogares de bajos ingresos suele ser limitado. Así, por ejemplo, sólo la mitad de los países han aplicado medidas de empleo (principalmente Alemania y Portugal), y sólo Australia y Tailandia asignan un importante nivel de recursos a los hogares de bajos ingresos.

**Gráfico 9. Composición del gasto en porcentaje del gasto total, en algunos países \***



\* Los países se han ordenado según la cuantía del plan de medidas de rescate, en porcentaje del PIB.

Fuente: IIEL, sobre la base de datos procedentes de Bloomberg, el Banco Asiático de Desarrollo y el *New York Times*.

77. Un análisis más amplio de los 40 países para los que se dispone de datos confirma que, si bien la composición de los planes de rescate varía considerablemente, casi todas las medidas previstas pueden clasificarse en tres categorías principales: incremento del gasto en bienes y servicios públicos; incentivos fiscales para los consumidores (por ejemplo, rebajas del impuesto sobre la renta de las personas físicas o transferencias de efectivo), e incentivos fiscales para las empresas (por ejemplo, rebajas del impuesto sobre las sociedades).

**78.** En lo que respecta al *gasto en bienes y servicios públicos*:

- Por lo menos la mitad de los países han anunciado incrementos del gasto en infraestructuras y en educación y salud:
- los proyectos de infraestructura se centran en general en la construcción y reparación de carreteras, puentes, líneas de ferrocarril e infraestructura rural, prestándose especial atención a los proyectos ya previstos (por ejemplo, en China, Italia y los Países Bajos). Algunos países (por ejemplo, China, Estados Unidos, Japón y Portugal) incluyen proyectos con alta eficacia energética como parte de las inversiones en infraestructuras. China y Tailandia también han anunciado medidas para aumentar la disponibilidad de viviendas (fomento de la vivienda pública) para las familias pobres;
- en lo que respecta a la educación y la salud, Arabia Saudita y China han anunciado aumentos importantes del gasto en estas partidas, y varios países han impulsado la construcción de escuelas y hospitales en el marco de los programas de desarrollo rural.

**79.** En lo que respecta a los *incentivos fiscales para los consumidores*:

- Alemania, España, Estados Unidos, Nueva Zelanda, el Reino Unido y la Federación de Rusia son algunos de los muchos países que han optado por aplicar rebajas fiscales destinadas a impulsar el gasto de los consumidores (estas rebajas fiscales pueden clasificarse en dos categorías: rebajas de los impuestos sobre la renta y rebajas de los impuestos sobre las ventas, como la reducción del IVA). Otros países han adoptado rebajas fiscales para impulsar las ventas en sectores específicos, como, por ejemplo, el automóvil en Alemania, Brasil y Turquía.
- Australia, Estados Unidos, Italia y México han instaurado medidas para ayudar a las personas que desean comprar una vivienda. En algunos casos, ello incluye diversos incentivos, como subsidios y exenciones de impuestos, destinados a incitar a los consumidores a adquirir viviendas con alta eficacia energética o a introducir en sus viviendas mejoras favorables al medio ambiente.
- Australia, China, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Indonesia, Italia, Japón y México han anunciado incrementos en las transferencias sociales destinadas a los hogares pobres y de bajos ingresos. En dichos planes se incluyen transferencias directas en efectivo, transferencias condicionales en efectivo y prestaciones de los programas de bienestar social.

**80.** En lo que respecta a los *incentivos fiscales para las empresas*:

- Varios planes de medidas de estímulo se han centrado en asegurar la viabilidad de las grandes empresas, sobre todo en los sectores financiero y del automóvil.
- En algunos casos, se han adoptado medidas destinadas específicamente a las PYME (por ejemplo, en la República de Corea, Japón y México). Además, las inversiones públicas en infraestructura, construcción y vivienda también ofrecerán nuevas oportunidades de mercado a las PYME. Otras medidas destinadas a las empresas tienen como principal objetivo paliar los efectos de la crisis sobre el empleo.

**... que prevén diversos grados de apoyo directo al empleo y la protección social...**

81. Algunos países han anunciado medidas explícitas para ayudar a los trabajadores y los empleadores en el marco de sus medidas de rescate fiscal (en el cuadro 4 se dan algunos ejemplos por países):
- Estados Unidos y Japón, por ejemplo, han extendido los períodos de derecho a las prestaciones de desempleo, y Francia y Suiza también han instaurado sistemas más generosos de prestaciones de desempleo para los trabajadores despedidos temporalmente. Entre tanto, Canadá, China y Turquía están ampliando sus prestaciones de desempleo. Otros países, como la República de Corea, Filipinas y Tailandia, han anunciado la adopción de medidas específicas para ayudar a los trabajadores vulnerables.
  - Algunos países están recurriendo en mayor medida a las prestaciones disponibles para los trabajadores que conservan su empleo y a la reducción del horario de trabajo con el fin de limitar los despidos. Así, por ejemplo, el Gobierno alemán ofrece a los trabajadores que siguen empleados, pero con un horario de trabajo reducido, la posibilidad de percibir complementos salariales, y reembolsa íntegramente a las empresas las cotizaciones que éstas pagan a la seguridad social en lugar de los trabajadores, cuando el tiempo de inactividad laboral (por ejemplo, el horario de trabajo reducido) se utiliza para la formación.
  - Para fomentar la contratación, algunos países han anunciado subsidios y exenciones de pago. Así, por ejemplo, el Reino Unido ha establecido subsidios de hasta 2.500 libras esterlinas para los empleadores que contraten a trabajadores desempleados desde hace más de seis meses, y Japón ha previsto subsidios para los empleadores que pasen a los trabajadores temporeros a la categoría de empleados regulares. Entre otros países que han anunciado algún tipo de incentivos a la contratación cabe mencionar a Alemania, Australia, Chile, China, la República de Corea, Estados Unidos, Francia y los Países Bajos.
  - Alemania, Australia, Canadá, Chile, China, la República de Corea, Estados Unidos, Francia, Indonesia, Japón, Portugal, el Reino Unido y Tailandia han anunciado programas de formación para trabajadores despedidos, como parte de sus iniciativas relativas al mercado de trabajo. Los programas de formación ofrecen, entre otros, talleres de capacitación para trabajadores migrantes despedidos, y mayores oportunidades para los aprendices.
  - También es probable que los nuevos proyectos de infraestructura, descritos brevemente *supra*, y el aumento de la financiación para los gobiernos locales redunden en la creación de más empleos en el sector público. En febrero de 2009, 20 de los 40 países analizados anunciaron este tipo de medidas.
82. Algunos países han anunciado *objetivos explícitos de creación de empleos*. Cabe mencionar a Chile (100.000 empleos), España (300.000), Estados Unidos (3,5 millones), Francia (entre 80.000 y 110.000), Hungría (20.000) e Indonesia (2,6 millones). En España, Estados Unidos y Francia, los objetivos en materia de empleo incluyen la creación de empleos «verdes» (es decir, en actividades favorables al medio ambiente). Ahora bien, entre los objetivos de la creación de empleos no se incluyen planes para conservar los empleos existentes.

**Cuadro 4. Ejemplos de iniciativas relativas al mercado de trabajo adoptadas en respuesta a la crisis <sup>1</sup>**

	I. Ampliación de las prestaciones de empleo	II. Medidas de activación		III. Aumento de los empleos en el sector público <sup>3</sup>
		A. Incentivos de contratación para los empleadores <sup>2</sup>	B. Otras medidas de activación (ayuda para encontrar un empleo, formación, medidas destinadas a los grupos desfavorecidos, etc.)	
Alemania	X	Reducción de las cotizaciones al seguro de salud	X	
Argentina				X
Arabia Saudita				X
Australia		Fondos para el desarrollo del personal y para programas de formación	Aumento (de 57.000 a 113.000) de las plazas de formación para mejorar la productividad	X
Brasil	Aumento del salario mínimo del 12 por ciento en febrero de 2009, para 45 millones de trabajadores; extensión de las prestaciones de desempleo, cuya duración pasa de entre tres y cinco meses, a entre cinco y siete meses			
Canadá	X (discusiones en curso, pero no se ha aprobado todavía)		1.500 millones de dólares de los Estados Unidos para un fondo de formación de trabajadores despedidos	
Chile		X		X
China	X (discusiones en curso a nivel local y regional; recomendado por el Gobierno central)	Reducción de las primas del seguro médico y de accidentes; horario de trabajo y remuneración flexibles en el sector de servicios	Programa nacional de formación profesional para los trabajadores migrantes que regresan a su país de origen después de haber perdido el empleo	Moratoria temporal de los despidos en empresas estatales
Corea, Rep. de	Apoyo a los trabajadores vulnerables (más allá de los límites de una red de seguridad social) obligados a tomar licencia temporal sin goce de sueldo	Exenciones de impuestos y aplazamiento del pago de los impuestos a los empleadores que conserven su fuerza de trabajo	X	X
España				X
Estados Unidos	Ampliación de las prestaciones de desempleo; seguro de salud para las personas que pierdan el empleo; aumento de los bonos de ayuda social alimentaria; aumento de las prestaciones de seguridad social	X	X	X
Filipinas	Aumento de las transferencias condicionales en efectivo			

	I. Ampliación de las prestaciones de empleo	II. Medidas de activación		III. Aumento de los empleos en el sector público <sup>3</sup>
		A. Incentivos de contratación para los empleadores <sup>2</sup>	B. Otras medidas de activación (ayuda para encontrar un empleo, formación, medidas destinadas a los grupos desfavorecidos, etc.)	
Francia		Los empleadores con menos de diez trabajadores no pagarán cargas sociales por los nuevos empleado que contraten en 2008	X	X
India				X
Indonesia			Formación en el empleo; programas voluntarios de transmigración para trabajadores despedidos a zonas menos afectadas por la crisis	X
Italia				X
Japón	X	Aumento de los subsidios para los propietarios de PYME; subsidios para los empleadores que conviertan a los trabajadores temporeros en empleados regulares	Apoyo a la colocación de los trabajadores no regulares	Apoyo financiero a los gobiernos locales que contraten a solicitantes de empleo
Malasia			Formación para trabajadores despedidos por reducción de personal; readaptación profesional de universitarios sin empleo, durante los próximos dos o tres años	
México			Ampliación del programa de empleo temporal	
Países Bajos		Subsidios para el pago de los salarios en las empresas		X
Portugal			580 millones de euros invertidos en programas de empleo	X
Reino Unido		Subsidios (de hasta 2.500 libras esterlinas) para los empleadores que contraten a trabajadores desempleados desde hace más de seis meses	X	X
Tailandia	Proyectos para ayudar a hacer frente al costo de la vida y primas de sustento		Desarrollo de capacidades para las personas desempleadas	X
Turquía	X (propuesto pero no aprobado)			
Viet Nam	Nuevo seguro de desempleo creado en enero de 2009			X

<sup>1</sup> Este cuadro recoge únicamente las medidas anunciadas explícitamente. Una «X» significa que el país ha adoptado algún tipo de medida. <sup>2</sup> La rebaja de los impuestos sobre las sociedades y los subsidios sectoriales a los empleadores no se han considerado como incentivos de contratación. <sup>3</sup> Incluye a todos los países que han aumentado el gasto en proyectos de infraestructura, ya que éstos aumentan el empleo en el sector público.

Fuente: IIEL, datos procedentes de fuentes nacionales.

### **... y algunas medidas destinadas a asegurar la participación de los interlocutores sociales**

- 83.** En las fases iniciales de la crisis, los interlocutores sociales de muchos países tuvieron una escasa participación en la formulación y aplicación de las medidas adoptadas por los gobiernos contra la crisis <sup>34</sup>. Más recientemente, en algunos casos, el diálogo social se ha situado en el centro de los planes gubernamentales para hacer frente a la recesión económica. A continuación se citan algunos ejemplos:
- En Irlanda, el Gobierno y los interlocutores sociales firmaron un acuerdo después de debatir sobre las recomendaciones formuladas por el Gobierno para una recuperación económica sostenible. El acuerdo trata cuestiones tales como el incremento de la remuneración, los derechos en el empleo de los trabajadores temporales y el arbitraje voluntario.
  - En Pakistán, el Primer Ministro anunció ante la Conferencia Tripartita del Trabajo el inicio de una nueva era de consultas con los interlocutores sociales, así como la modernización de la legislación del trabajo nacional, en colaboración con la OIT y la OMC.
- 84.** En algunos casos, los acuerdos resultantes de las iniciativas de diálogo social se han incorporado en la legislación, como ha ocurrido con el decreto relativo a las prestaciones parciales de desempleo en Francia. Otros países, como Alemania, han aprobado un segundo plan de medidas de estímulo después de celebrar consultas más amplias con las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores. En la Federación de Rusia, la comisión nacional tripartita ha abordado las consecuencias sociales de la crisis en varias oportunidades desde octubre de 2008. En algunos países, estas consultas y negociaciones bipartitas o tripartitas no se han limitado a cuestiones estrictamente laborales, sino que también han tratado de cuestiones relacionadas con los presupuestos del Estado y temas económicos y políticos más amplios.

### **En resumen, se ha actuado rápidamente, pero de manera relativamente poco coordinada**

- 85.** Las iniciativas se han centrado sobre todo en el rescate del sector financiero. Tal como muestra el gráfico 10, las sumas gastadas en planes de rescate financiero superan con creces las medidas de rescate fiscal en todos los países, con la excepción de los Estados Unidos <sup>35</sup>. Efectivamente, se consideró con justa razón que la protección de la solvencia de los bancos y la restauración de la disponibilidad de créditos para las empresas y los

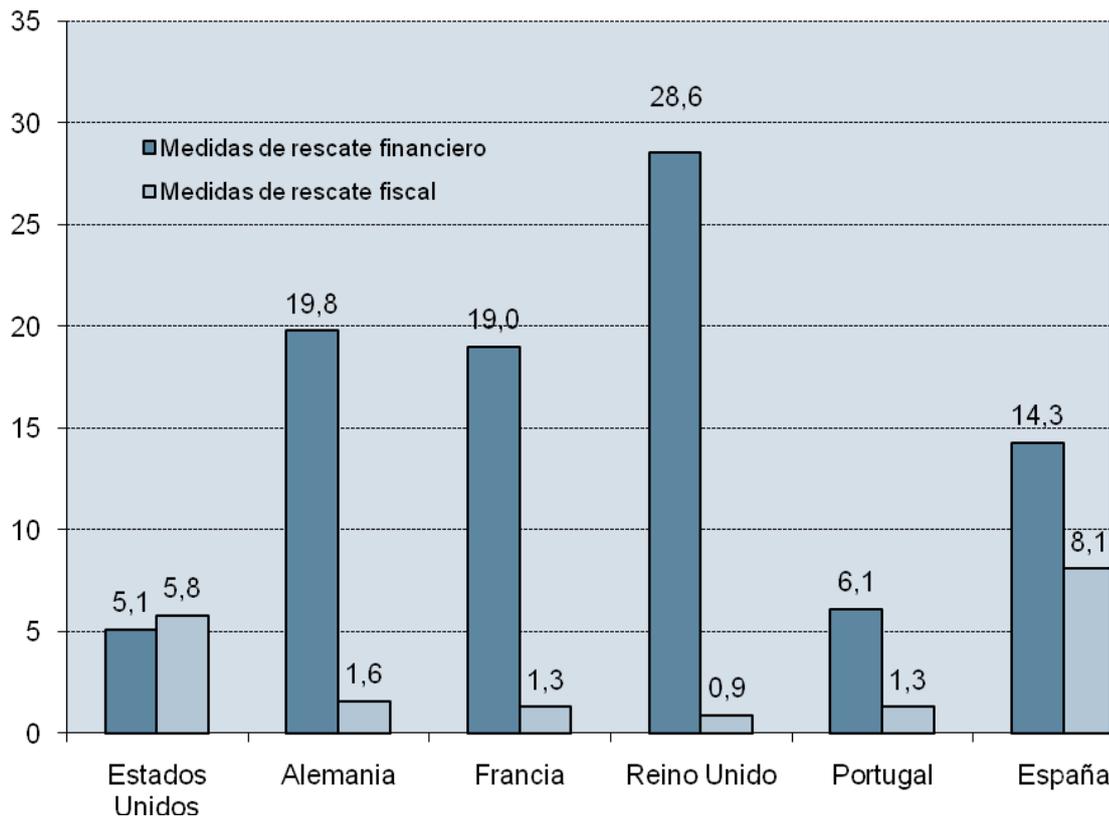
<sup>34</sup> L. Rychly, «Social dialogue on the design and implementation of measures in times of global financial and economic crisis», OIT (de próxima publicación, 2009).

<sup>35</sup> Es cierto que, desde un punto de vista contable, los planes de rescate financiero pueden no tener incidencia alguna en la deuda neta o el equilibrio presupuestario actuales. Si medidas tales como la inyección de capitales se trataran como una transacción financiera, en la que el gobierno recibe a cambio un activo financiero de igual valor a la suma aportada, estos gastos no incidirían en el equilibrio presupuestario. De hecho, teóricamente el gobierno podría obtener ingresos de tal inversión al volver el mercado a la normalidad. Además, la compra de activos problemáticos también podría ser rentable si el gobierno lograra venderlos luego por un precio más alto. Por último, las garantías de préstamos no son exactamente costos fiscales, ya que pueden no ejercerse o no utilizarse nunca. Ahora bien, si bien es cierto que la comparación entre las medidas de rescate financiero y las medidas de rescate fiscal en porcentaje del PIB no debería tomarse al pie de la letra, es muy probable que, al proceder al rescate del sector financiero, los gobiernos tengan que incurrir en gastos que superarán con creces los gastos de las medidas de rescate fiscal.

hogares eran condiciones previas para evitar el colapso total del sistema financiero, el cual tendría consecuencias imprevisibles para la economía real. Los gobiernos también han anunciado la adopción de medidas de estímulo fiscal, lo que constituye un paso importante en la buena dirección.

86. Sin embargo, hay un intenso debate sobre cuáles han de ser el contenido más conveniente de los planes y sus plazos de aplicación, y acerca de si algunas de las medidas deberían ser meramente temporales, tal como preconiza el enfoque de «las tres t», o en cambio más duraderas <sup>36</sup>. Estas cuestiones se abordan en la próxima sección.

**Gráfico 10. Comparación entre las medidas de rescate fiscal y las medidas de rescate financiero, en porcentaje del PIB**



Fuente: IIEL, sobre la base de datos procedentes de la OIT, la OCDE y Bloomberg.

### III. El trabajo decente como piedra angular de la recuperación: un pacto mundial para el empleo

87. El establecimiento de un pacto mundial para el empleo sería útil para superar la crisis y preparar el terreno para una economía más sostenible. Se necesita un enfoque mundial habida cuenta de que, para que resulten eficaces, las medidas han de coordinarse entre los distintos países. El énfasis en *el empleo* proviene de la toma de conciencia de que el trabajo

<sup>36</sup> Según el enfoque de «las tres t» (por las siglas en inglés de *timely*, *targeted* y *temporary*), los gobiernos deberían intervenir para hacer frente a la crisis, pero las intervenciones deberían ser oportunas, puntuales y, en particular, temporales. Temporales significa que la desviación con respecto a los principios del mercado debería ser provisional. Una vez la economía se recupere de la crisis, el Estado debería dejar de aplicar esas medidas, lo más rápidamente posible.

decente es central para reactivar la economía de un modo sostenible. Esta afirmación se basa en la experiencia de la OIT con el Programa Global de Empleo <sup>37</sup>. El mejor modo de poner en práctica las medidas es mediante el diálogo social a escala nacional, pero una mayor cooperación en el plano internacional también puede redundar en beneficios mutuos, lo que explica la necesidad de *un pacto*. A este respecto, será también de inestimable valor aprender de las experiencias pasadas y evitar medidas contraproducentes, como el proteccionismo comercial y la deflación generalizada de los salarios.

88. Más específicamente, al situar en primer plano el Programa de Trabajo Decente, el pacto mundial para el empleo podría garantizar que las medidas de estímulo tengan una mayor eficacia para bloquear los mecanismos de transmisión de la crisis, a saber, la contracción del crédito, el rápido deterioro de las condiciones de la demanda a escala nacional y la recesión en los mercados exteriores. Un pacto mundial para el empleo podría también afrontar los factores clave que están alimentando la crisis y sentar las bases de una economía más sostenible.

### **Revitalizar el sistema crediticio y ofrecer apoyo específico a las empresas sostenibles**

89. Según muestra la experiencia adquirida en crisis financieras precedentes, la adopción de paquetes de estímulos que no va acompañada de la reactivación del sistema crediticio puede desembocar en un aumento de la deuda pública, sin estimular la economía ni crear empleo <sup>38</sup>. Además, se ha demostrado que los países pueden incurrir en elevados costos fiscales si no afrontan a tiempo los problemas del sistema financiero <sup>39</sup>. Teniendo en cuenta lo anterior, para estimular eficazmente la actividad económica será necesario reactivar los mercados de crédito, ayudando con ello a las empresas a permanecer viables y capaces de responder a programas de estímulo fiscal bien concebidos. Un sistema financiero que funciona bien es esencial para el crecimiento de un sector privado dinámico. Si se facilita el acceso de las PYME — incluidas las cooperativas y las empresas incipientes — a medios de financiación (por ejemplo, el crédito, el arrendamiento financiero, los fondos de capital de riesgo u otro tipo de instrumentos similares o nuevos), se crean las condiciones apropiadas para un proceso de desarrollo empresarial más incluyente. Habría que alentar a las instituciones financieras, particularmente las multilaterales e internacionales, a tomar en consideración el trabajo decente en sus prácticas crediticias <sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Véanse los documentos GB.286/ESP/1 (Rev.) y GB.300/ESP/2. Además, desde 2000, la Conferencia Internacional del Trabajo ha adoptado conclusiones en relación con los siguientes temas de empleo: el trabajo decente y la economía informal (2002); el empleo juvenil (2005); la promoción de empresas sostenibles (2007); las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo (2008); y la promoción del empleo rural para reducir la pobreza (2008).

<sup>38</sup> La crisis financiera japonesa del decenio de 1990, y el debate sobre la «década perdida», es un buen ejemplo.

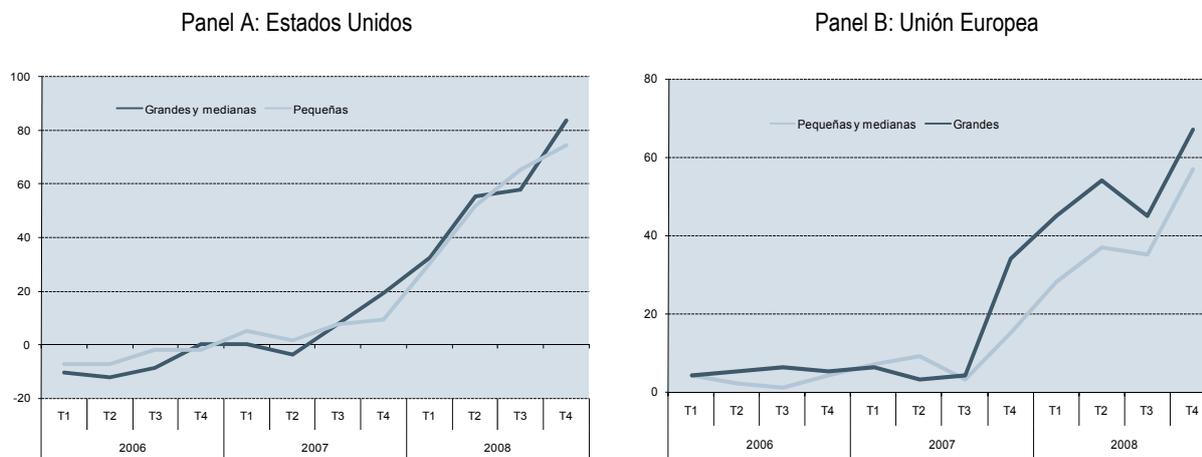
<sup>39</sup> C. Reinhart y K. Rogoff: *The Aftermath of Financial Crises*, documento preparado para su presentación a la American Economic Association, 2008.

<sup>40</sup> OIT: Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2007, párrafo 11.

## Hay que reactivar el crédito para estimular la economía real...

90. A pesar de las medidas de rescate financiero a gran escala que se han aplicado, hay indicios de que los bancos son aún reticentes a conceder préstamos. En la UE y los Estados Unidos, las exigencias para la concesión de préstamos se han endurecido considerablemente (gráfico 11). Como consecuencia, tanto los particulares como las empresas han aplazado sus decisiones de inversión, limitando así el futuro crecimiento económico y la creación de empleo <sup>41</sup>.
91. Un factor que ha de tenerse en cuenta es que, de momento, los gobiernos no han impuesto condiciones muy restrictivas para prestar su apoyo a los bancos. Incluso en los países en que a los bancos que reciben apoyo del gobierno se les ha exigido que faciliten el crédito a las empresas, no se han previsto sanciones o multas aplicables a las entidades que no cumplan con dicha obligación. Los bancos continúan el proceso de «desapalancamiento» (restricción del mecanismo de crédito para las operaciones de inversión con poco capital propio), lo que quiere decir que, en su empeño por mejorar sus balances y reducir la carga de los «activos tóxicos», los bancos están limitando también la cantidad de capital disponible para la economía real <sup>42</sup>.
92. Es interesante observar que los bancos de propiedad estatal de los Estados Unidos se han mostrado más dispuestos a conceder crédito a las empresas y los consumidores que sus homólogos del sector privado. Ello podría obedecer a que los primeros tienen un menor grado de exposición a operaciones financieras de riesgo. Ahora bien, el hecho de que los bancos estatales tengan que rendir cuentas directamente al gobierno también pudiera haber influido en su comportamiento más abierto <sup>43</sup>.

**Gráfico 11. Porcentaje de entidades que aplican criterios restrictivos de crédito, según el tamaño de la empresa que lo solicita**



Fuentes: Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos; Banco Central Europeo.

<sup>41</sup> Una disminución prolongada de la inversión entrañaría una menor acumulación de capital, lo cual reduciría el incremento de la productividad y limitaría el margen de mejora del nivel de vida a largo plazo.

<sup>42</sup> Como se explica en la parte II, algunos gobiernos han tratado de evitar esta tendencia de forma directa, comprando o asegurando activos tóxicos con la esperanza de mejorar la situación de la oferta de crédito.

<sup>43</sup> En principio, los bancos cooperativos también han mantenido sus operaciones de préstamo habituales (véase H. Hagen, OIT, 2009, de próxima publicación).

**... prestando un apoyo específico a las PYME...**

93. El endurecimiento de las condiciones de préstamo es particularmente problemático para las PYME, las cuales dependen en gran medida del crédito bancario, ya que no tienen el mismo acceso a los mercados de capitales que las empresas más grandes. Por consiguiente, el restablecimiento de las condiciones normales de crédito en general tendrá efectos particularmente favorables para las pequeñas empresas. Mientras tanto, podrían contemplarse medidas como la apertura de líneas de crédito especiales y el acceso directo a préstamos gubernamentales para las PYME, con el fin de facilitar su acceso al capital.
94. Ello será esencial si se desea que las PYME, que representan hasta el 95 por ciento de las empresas y son responsables de la mayoría de los puestos de trabajo existentes y de nueva creación, aprovechen las oportunidades que surjan de las inversiones públicas en infraestructura, construcción y mercado inmobiliario. El Programa de la OIT sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas puede desempeñar un útil papel a este respecto (recuadro 5).

**Recuadro 5**  
**Programa InFocus de la OIT sobre Intensificación del Empleo**  
**mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas**

El Programa de la OIT sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas proporciona asesoramiento y apoyo en materia de políticas a las PYME que forman parte de aglomeraciones industriales o de cadenas de valor, y en particular a las que ofrecen potencial para la creación de empleo, con el fin de mejorar su calidad y productividad por medio del fomento de buenas prácticas laborales y de la colaboración entre empleadores y trabajadores.

El Programa también tiene por objeto potenciar al máximo la participación de las PYME en los programas de adquisiciones públicas. Por ejemplo, está ayudando a los gobiernos a administrar y supervisar los contratos con contratistas locales, y capacitando a estos últimos para presentarse a los llamados a licitación y realizar dichos contratos. Tales actividades son útiles complementos de las obras de infraestructura que se impulsan como parte de la respuesta a la crisis.

Otra función del Programa es prestar asistencia a los gobiernos nacionales y locales para revisar y mejorar del entorno normativo aplicable a las PYME. Esto también puede resultar útil en tiempos de crisis.

**... y a los sectores viables, a través de inversiones sociales e inversiones «verdes» (favorables al medio ambiente), y no del proteccionismo**

95. Como se señaló en la primera parte del presente documento, la crisis está afectando a ciertos sectores más que a otros. Los sectores orientados a la exportación son particularmente vulnerables, tanto a la contracción del crédito (dada su dependencia respecto de la financiación comercial) como a la caída espectacular de la demanda mundial y de los precios de los productos básicos.
96. Por ende, los gobiernos están siendo objeto de presiones cada vez más intensas en el sentido de prestar asistencia a estos sectores. Algunos países ya han aumentado los derechos de importación de las piezas de automóviles o el acero. Otros han impuesto topes a ciertas importaciones, como los productos químicos o la madera. Y también hay algunos que han incluido disposiciones favorables a la compra de productos nacionales en sus planes de estímulo fiscal. Esta clase de medidas podría incitar a otros países a tomar represalias o a adoptar medidas de compensación. Además, la historia muestra que, a largo plazo, las medidas proteccionistas pueden generar mayores pérdidas de empleo y de ingresos.

97. En su lugar, hay otros medios para fomentar la viabilidad a largo plazo de los sectores industriales, como, por ejemplo, su reorientación hacia tecnologías más favorables al medio ambiente, que contribuyan a estimular la actividad económica facilitando la reestructuración industrial, que fomenten la creación de empleos sostenibles y que preparen la transición hacia una economía menos generadora de CO<sub>2</sub>. En esa perspectiva, se podría proporcionar a determinados sectores una asistencia sujeta al cumplimiento de objetivos sociales y medioambientales <sup>44</sup>. La importancia de las sinergias entre, por una parte, las inversiones en tecnologías limpias y, por la otra, la creación de empleo ha sido reconocida en el plano internacional con la creación de la Iniciativa Empleos Verdes. La OIT tiene una importante función que desempeñar en lo que concierne a esta iniciativa, así como sus asociados (el PNUMA, la Confederación Sindical Internacional y la Organización Internacional de Empleadores) a fin de garantizar que los empleos verdes se convierten en un factor positivo de desarrollo en un futuro medioambiental, social y económicamente sostenible (véase también la última parte del presente documento) <sup>45</sup>.

### **Impulsar la economía mediante acciones coordinadas orientadas al empleo**

98. A pesar de los numerosos planes de estímulo aplicados hasta la fecha, la demanda agregada sigue disminuyendo. Como se ha señalado más arriba, parte del problema puede residir en que los esfuerzos para afrontar los desafíos de la crisis no han sido de magnitud suficiente. De hecho, una parte del «nuevo» gasto público no es sino la reorganización de fondos ya asignados previamente. Sin embargo, los países son reticentes a anunciar medidas audaces, por miedo a que éstas pudieran «filtrarse» hacia las economías de sus interlocutores comerciales; esta postura inmovilista se exagera, en algunos casos, con posiciones fiscales que ya se están deteriorando. Ello pone de relieve la importancia de la coordinación de las medidas entre los países.

### **Los planes de estímulo deben aplicarse a tiempo y de forma más coordinada...**

99. La complejidad del proceso de toma de decisiones puede retrasar la adopción de planes de estímulo. Sin embargo, si éstos se retrasan demasiado, la aplicación de las medidas podría tener lugar cuando la recesión ya esté avanzada, de tal manera que los planes pueden resultar insuficientes o estar mal adaptados a las nuevas circunstancias. El éxito de la República de Corea y de Suecia, que lograron superar las crisis financieras anteriores, estuvo asociado a la adopción inmediata de planes de estímulo. Según una simulación realizada en el marco de la preparación del presente documento, basada en la hipótesis de la recuperación de los mercados de crédito, la economía de Estados Unidos necesitaría un año para recuperarse si el «programa Obama» se pusiera en práctica de inmediato. Según dichas estimaciones, la recuperación tomaría alrededor de dos años si la aplicación del programa se retrasara tres meses <sup>46</sup>.

100. Una mejor coordinación de los planes de estímulo fiscal también podría potenciar el impacto en la demanda mundial. Los paquetes de ayuda financiera y fiscal tienen efectos

<sup>44</sup> Por ejemplo, el plan francés de apoyo a su industria automovilística exige que los fondos se utilicen para impulsar tecnologías verdes y que no se apliquen reducciones de plantilla en 2009.

<sup>45</sup> OIT: «Iniciativa Empleos Verdes»; véase la dirección <http://www.ilo.org/integration/greenjobs>.

<sup>46</sup> E. Ernst y M. Charpe: *Global economic linkages: Labour market implications of macroeconomic and social policies in open economies*, IIEL, OIT, de próxima publicación, 2009.

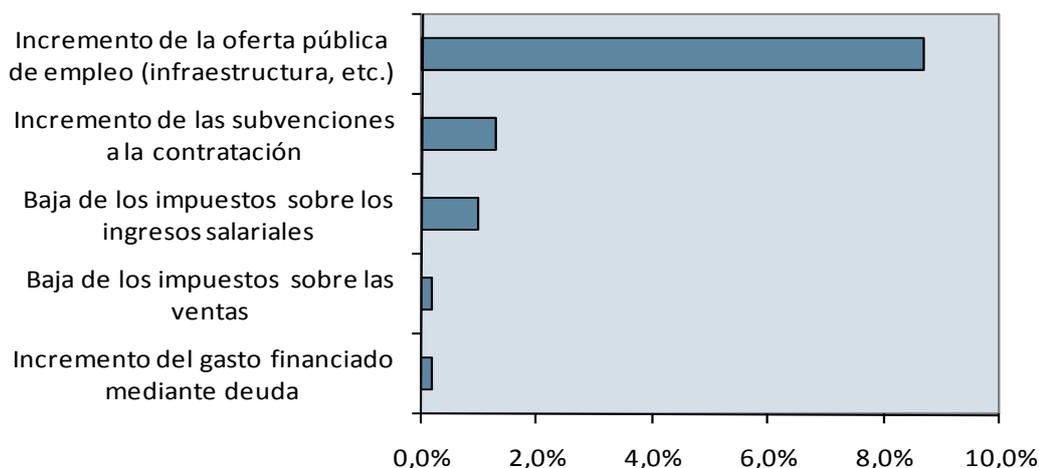
indirectos transfronterizos. Las inyecciones de capital por parte de las autoridades estadounidenses ayudarían a aliviar la crisis financiera europea y viceversa. De igual modo, un estímulo fiscal aplicado por el gobierno chino ayuda a sus interlocutores comerciales, y viceversa. La coordinación es especialmente importante para los países que tienen un espacio fiscal limitado, como es el caso de muchos países africanos. Dado que no coordinan sus respuestas, estos países pueden caer en la tentación de emprender un proceso de devaluaciones competitivas o, aún peor, de deflación de los salarios. La acción coordinada ayudará también a impulsar la demanda mundial, amortiguando con ello los efectos de una recesión mundial.

### **... con un énfasis prioritario en el empleo...**

- 101.** Una de las enseñanzas que se desprende de los análisis realizados durante la preparación del presente documento es que, cuanto mayor sea la focalización de las medidas en el empleo, mayor será el estímulo para la economía real. Como se muestra en el gráfico 12, las medidas que ejercen un impacto directo en el empleo tienen un efecto mayor que las medidas relativamente poco focalizadas (como los recortes del IVA, o los incrementos generales del gasto).
- 102.** En particular, el efecto multiplicador de las inversiones en sectores con alto coeficiente de empleo será mayor que el efecto de las medidas de sustitución, como la reducción de los impuestos <sup>47</sup>. En tiempos de crisis, cuando el mercado de trabajo se encuentra en la cuerda floja, una inversión generadora de empleo puede dar un gran impulso a las actividades del sector privado y, sobre todo, desbloquear el potencial de desarrollo y posibilitar un crecimiento mayor a largo plazo. A este respecto, las inversiones públicas en infraestructura y desarrollo agrícola representan una importante oportunidad para solventar tanto los problemas del empleo como los del desarrollo. Entre otras cosas, puede invertirse en carreteras y comunicaciones, control de inundaciones y edificios públicos destinados a la educación. Sin embargo, si se desea que realmente generen empleo, los proyectos de infraestructura han de corresponderse con la oferta y las competencias existentes a escala nacional.

<sup>47</sup> A. Spilimbergo, S. Symansky, O. Blanchard y C. Cottarelli: *Fiscal Policy for the Crisis*, IMF Staff Position Note, FMI, 29 de diciembre de 2008 (SPN/08/01). Los estímulos orientados a los consumidores son potencialmente inciertos y limitados, y los subsidios directos a las empresas nacionales tienen consecuencias en cuanto al derecho mercantil internacional, por lo que podrían traducirse en reglas del juego poco equitativas o incluso en guerras comerciales.

**Gráfico 12. Estimación de los efectos que las diferentes medidas fiscales tienen en el empleo\* Incremento de la oferta pública de empleo (infraestructura, etc.)**



\* El gráfico muestra los efectos estimados en el empleo de diferentes medidas fiscales. Cada medida representa el equivalente al 5,7 por ciento del PIB, porcentaje que corresponde al paquete de estímulos adoptado recientemente en Estados Unidos. Por ejemplo, puede observarse que el empleo aumentaría hasta en un 8 por ciento a largo plazo si todo el paquete se orientara a programas de empleo público, como el gasto en infraestructura. Es importante tener en cuenta que las estimaciones parten del supuesto de que los nuevos trabajadores contratados poseen las competencias para asumir los puestos de trabajo creados por los programas. También se supone que a nivel nacional existe una oferta suficiente para responder a los incentivos gubernamentales.

Fuente: Estimaciones del IIEL.

**103.** Los programas de garantía del empleo constituyen otra medida con elevado coeficiente de empleo que, como lo ha mostrado la experiencia derivada de crisis anteriores, si están bien concebidos y enfocados, pueden resultar especialmente rentables ante la crisis <sup>48</sup>.

- El programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, introducido en Argentina durante la crisis de 2001, redujo el desempleo total en aproximadamente un 2,5 por ciento, aumentó la participación de la fuerza de trabajo y redujo la pobreza extrema <sup>49</sup>.
- Unos programas de obras públicas similares, llevados a cabo en Indonesia, la República de Corea y Tailandia tras la crisis financiera del Asia Oriental, demostraron su eficacia relativa al lograr dar empleo a un gran número de personas. Sin embargo,

<sup>48</sup> G. Márquez: *Labor Markets and Income Support: What Did We Learn From the Crises?*, Documento de trabajo núm. 425, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000; B. Cook: *Active Labour Market Policies in the Neo-Liberal Era*, documento de trabajo núm. 08-03, Centre of Full Employment and Equity, 2008. Los niveles de salarios son muy importantes para asegurar el éxito de los programas de garantía del empleo y de obras públicas. Si los salarios en estos programas son muy elevados, crearán una distorsión en el mercado de trabajo, atrayendo a personas que ya tienen otro empleo (y que no son necesariamente pobres). La oferta de un alto nivel salarial también ejercerá presiones sobre la financiación de los programas, y redundará probablemente en una limitación de los puestos de trabajo que éstos ofrezcan. Por otra parte, si los salarios son muy bajos, los programas no actuarán como red de seguridad eficaz para los beneficiarios, y la participación en ellos podría tener un efecto estigmatizante.

<sup>49</sup> E. Galasso y M. Ravallion: «Social protection in a crisis: Argentina's plan *Jefes y Jefas*», en *The World Bank Economic Review*, vol. 18, núm. 3, 2004, págs. 367-369.

los estudios realizados indican que los programas podrían haber sido más eficaces si hubieran estado mejor concebidos y supervisados <sup>50</sup>.

- El programa Garantía Nacional del Empleo Rural (NREG) de la India ha establecido una importante red de seguridad para muchos hogares rurales. El objetivo de este programa es proporcionar empleo adicional a las personas subempleadas y desempleadas, reconociendo a cada hogar rural de la India el derecho a 100 días de trabajo por año. El presupuesto de la NREG para 2006-2007 representó el 0,33 por ciento del PIB <sup>51</sup>.

**104.** En los países desarrollados, donde la mayoría de los empleos se encuentran en el sector formal, el apoyo al empleo a través de prestaciones de desempleo o de subsidios parciales para los casos de reducción de las horas de trabajo, puede resultar eficaz. Esas medidas se están utilizando de manera extendida en algunos países de Europa (véanse también, en el recuadro 10, más adelante, algunos ejemplos de experiencias durante la crisis financiera de Asia).

### **... apoyándose en los esfuerzos de promoción de las competencias laborales de los trabajadores...**

**105.** Para que tengan éxito, las iniciativas con un elevado coeficiente de empleo deben ir acompañadas de esfuerzos para promover el desarrollo de las competencias laborales. En muchos casos, se requerirán nuevas competencias que respondan a las exigencias de los nuevos programas y gastos de inversión en infraestructuras diseñados para apoyar la transición sectorial, por ejemplo, hacia tecnologías más respetuosas del medio ambiente. En este sentido, la concepción de tales programas es esencial para garantizar su éxito, en razón del tiempo que hace falta para adaptar las disposiciones en materia de formación. La aplicación de métodos de gran eficacia en cuanto a costos y plazos para identificar la demanda actual y futura de calificaciones cobra entonces una importancia fundamental. A este respecto, pueden resultar útiles las conclusiones de la discusión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2008 sobre las calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.

### **... y ayudando a quienes buscan trabajo, mediante servicios públicos de empleo eficaces y programas activos para el mercado laboral**

**106.** Los programas activos del mercado de trabajo desempeñan un papel importante en el desarrollo de las competencias laborales y, de manera más general, en la adaptación de las personas a la evolución de las condiciones del mercado de trabajo. Esos programas pueden revestir, entre otras, las siguientes formas: asistencia y supervisión para la búsqueda de empleo, planes de acción personalizados para quienes buscan empleo, formación y programas destinados a grupos desfavorecidos. También pueden aportar un apoyo muy necesario a la obtención de ingresos. Si están adecuadamente concebidos, pueden aumentar a corto plazo la empleabilidad y la movilidad de la fuerza de trabajo. Asimismo, pueden favorecer el ajuste entre las capacidades de los trabajadores desplazados y las competencias laborales exigidas en los empleos creados en los nuevos programas de

<sup>50</sup> G. Betcherman y R. Islam: *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*, Banco Mundial y OIT, 2001.

<sup>51</sup> P. Chakraborty: *Implementation of the National Rural Employment Guarantee Act in India: Spatial Dimensions and Fiscal Implications*, The Levy Economics Institute of Bard College, documento de trabajo núm. 505, 2007.

inversión pública (por ejemplo, en la construcción, las infraestructuras y las energías alternativas).

- 107.** Entre las enseñanzas extraídas hasta la fecha en relación con el aumento de la eficacia de los programas activos del mercado de trabajo, pueden señalarse las siguientes: la obligación para el beneficiario de las prestaciones de realizar una actividad, y la responsabilidad del programa de exigir el cumplimiento de esa obligación; el hecho de hacer obligatoria la participación en el programa; la adopción de un enfoque centrado en el logro de una mayor eficacia de los resultados, programas y servicios (por ejemplo, combinando la formación y la ayuda para la búsqueda de empleo), y la importancia de las prestaciones que reciben las personas mientras están empleadas, que contribuyen a facilitar el regreso al trabajo <sup>52</sup>.
- 108.** Durante las crisis se deberían intensificar los programas especiales para prestar ayuda a los trabajadores desplazados o despedidos. En la publicación de la OIT *Guide to Worker Displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises* se describe una amplia gama de respuestas de las empresas, las comunidades y los trabajadores a los reveses económicos, así como la forma de reducir la posible pérdida de puestos de trabajo. Los planes centrados en los trabajadores despedidos temporalmente pueden ser muy eficaces, puesto que a menudo se espera que los trabajadores con una formación relacionada específicamente con la actividad de una empresa dada regresen a trabajar a la misma (o al sector pertinente) una vez que haya mejorado el clima empresarial. Este tipo de programa podría complementar las inversiones e iniciativas públicas con elevado coeficiente de empleo, en el sentido de ampliar o mejorar la cobertura de las prestaciones de desempleo. Esto podría conllevar la necesidad de asignar recursos adicionales a los servicios públicos de empleo. Ya se ha movilizado a algunos servicios nacionales de empleo para ayudar a hacer frente a la crisis económica mundial (recuadro 6).

#### Recuadro 6

##### Mejora de los servicios públicos de empleo y de los programas activos de mercado de trabajo

**Francia:** *Pôle Emploi*, el nuevo organismo que integra los servicios de empleo con el seguro de desempleo, está aumentando los recursos disponibles para mejorar los servicios de colocación, facilitar la formación de las personas que buscan trabajo y respaldar los esfuerzos de los interlocutores sociales a fin de coordinar medidas para hacer frente a la crisis financiera.

**México:** Se está ampliando el Programa BECATE del Servicio Nacional de Empleo, para ofrecer diversos programas de formación, incluido el aprendizaje, que comprenden un apoyo financiero mensual para los aprendices y el asesoramiento sobre la forma de iniciar un negocio.

**Filipinas:** Se ha movilizado a las Oficinas del Servicio Público de Empleo (PESO) a fin de reforzar los servicios de colocación, de empleo de emergencia y de formación relativa a los medios de subsistencia, especialmente para los trabajadores de los sectores de los productos básicos y las industrias de exportación.

**República Democrática del Congo:** Se ha puesto en práctica una estrategia para hacer frente a la crisis, supervisada por una comisión interministerial. Dicha estrategia incluye un programa para mejorar las calificaciones tanto de los trabajadores empleados como desempleados, de modo que respondan a las exigencias del mercado de trabajo.

- 109.** También podría preverse un mayor uso de los programas activos de mercado de trabajo en el caso de algunos países emergentes y en desarrollo. Un estudio reciente muestra que

<sup>52</sup> Véanse, por ejemplo, OCDE: *Perspectivas de empleo*, París, 2005; M. Rosholm y M. Svarer: *Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programs*, documento para discusión núm. 1300, Institute for the Study of Labor, 2004; M. White y R. Riley: *Findings from the Macro Evaluation of the New Deal for Young People*, DWP Research Report núm. 166, Centre for Development Studies, Universidad de Leeds, 2002.

aproximadamente 12 de 31 economías de América Latina y el Caribe ya están aplicando políticas activas y pasivas de mercado de trabajo, como respuesta a las circunstancias económicas actuales<sup>53</sup>. El costo de los nuevos programas es relativamente bajo. Por ejemplo, en Argentina, el porcentaje más elevado del gasto llegó al uno por ciento del PIB. Sobre la base de este nivel de costos, dichos programas podrían ser un instrumento apropiado si existiera voluntad política por parte de las autoridades encargadas de la formulación de políticas.

### **Apalancamiento de las alianzas locales para ganar eficacia**

- 110.** La eficacia de las inversiones con alto coeficiente de empleo, del desarrollo de las competencias laborales y de los programas activos del mercado de trabajo puede aumentarse potenciando la capacidad de los interlocutores locales, es decir, de los cimientos en los que se asienta el programa de inversiones con alto coeficiente de empleo de la OIT (recuadro 7).

#### **Recuadro 7**

##### **Programa de inversiones con alto coeficiente de empleo de la OIT**

El *Programa de inversiones con alto coeficiente de empleo* de la OIT colabora con los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sector privado y las asociaciones comunitarias para orientar las inversiones en infraestructura hacia la creación de niveles más elevados de empleo productivo, así como con miras a mejorar el acceso de los pobres a los bienes y servicios básicos. Muchos proyectos del Programa se apoyan en tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra, a fin de contribuir en el ámbito local a la creación de empleos e ingresos y al desarrollo de las competencias profesionales.

Las tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra tienen varias ventajas: son entre un 10 y un 30 por ciento más económicas que las opciones que hacen un mayor uso de equipo; las necesidades de divisas se reducen aproximadamente entre un 50 y un 60 por ciento; con la misma inversión se crean entre dos y cuatro veces más oportunidades de empleo directo, y el volumen de empleo indirecto varía entre 1,5 y 3 veces el número de empleos directos derivados de la inversión inicial. Durante más de 30 años, el Programa ha hecho un aporte fundamental a más de 60 países de África, Asia y América Latina, ocupándose de la creación de puestos de trabajo y de la reducción de la pobreza en zonas rurales y urbanas. También ha desarrollado metodologías para garantizar la eficacia de las medidas en relación a sus costos.

### **Mejora de la protección social, especialmente para los grupos de bajos ingresos**

- 111.** Como se señaló en las partes precedentes, a medida que la crisis avanza, se agravan los riesgos a los que se ven confrontadas las personas en todo el mundo a raíz del acceso limitado a los regímenes de seguridad social y a las redes de protección social. Al mismo tiempo, en los países en los que existen tales regímenes, las presiones sobre sus finanzas (por ejemplo, en relación con los sistemas de pensiones) se van intensificando a medida que estos países tienen que soportar la doble carga que resulta de la disminución de los impuestos y del aumento del gasto en respuesta a las reivindicaciones sociales, cada vez mayores.

### **Unas políticas sociales bien concebidas pueden mitigar las consecuencias de la crisis a corto plazo...**

- 112.** El apoyo a los trabajadores y sus familias a través de políticas sociales bien concebidas, que se cuenta entre las vertientes principales del ámbito de acción de la OIT, es un elemento clave para evitar la crisis social y, de manera más general, para estimular la

<sup>53</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2008.

economía <sup>54</sup>. No ocuparse de las víctimas de esta crisis, así como de las crisis conexas relativas a los alimentos, la energía y la pobreza, sería injusto y podría socavar el apoyo a los planes de rescate gubernamentales. Además, el apoyo a los grupos de bajos ingresos, que normalmente tienen una marcada tendencia a consumir, ayudaría a estimular la demanda agregada y a restaurar la confianza.

**... ayudando a grupos de ingresos bajos y otros grupos vulnerables y respaldando la recuperación...**

113. Uno de los medios para prestar asistencia a las personas es ampliar los criterios para poder beneficiarse de protección y aumentar la cuantía de las prestaciones de los regímenes de seguridad social existentes, por ejemplo, ampliando la duración o aumentando la generosidad de las prestaciones de desempleo (véase en el cuadro 4 ejemplos de países que ya han optado por esta solución). Sin embargo, en caso de no existir dichos regímenes, pudiera ser necesario introducir nuevas medidas para ayudar a los grupos de ingresos bajos y otros grupos vulnerables.
114. Por ejemplo, se podrían reforzar (o introducir) medidas de apoyo a los ingresos como las transferencias en efectivo condicionadas, a fin de mejorar el capital humano y el acceso a los servicios de educación y de salud, especialmente para los pobres (véase el recuadro 8). Esto es particularmente pertinente ya que en muchos países de ingresos bajos, las crisis van unidas a un empeoramiento de los resultados en materia de salud y de educación de los niños, mientras que en los países de ingresos medianos van unidas a un empeoramiento de los resultados de salud <sup>55</sup>. Asimismo, las inversiones en servicios de salud y de educación para los niños tienen una incidencia sistémica a largo plazo en los niveles de pobreza. Los servicios sociales y de cuidados brindan también oportunidades de empleo para las mujeres que no puedan realizar tareas relacionadas con la construcción en proyectos de infraestructura.
115. En los casos en que no existen transferencias en efectivo condicionadas, establecer un nuevo programa puede ser un proceso complicado y lento, que constituye un desafío administrativo, implica una compilación considerable de datos y una capacidad de seguimiento que pudiera resultar difícil movilizar en épocas de crisis. Por consiguiente, en países de ingresos bajos donde la pobreza está muy extendida y la capacidad administrativa es limitada, las transferencias incondicionadas podrían considerarse como un medio de promover la protección social universal.

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, E. Lee: *The Asian Financial Crisis: The Challenge for Social Policy*, OIT, 1998.

<sup>55</sup> Los resultados del capital humano de los niños no se ven afectados por igual en una crisis. Por ejemplo, durante las crisis económicas o ambientales, en Filipinas y Uganda registraron malos resultados en materia de salud, mientras que los resultados en materia de educación no se vieron afectados de manera significativa en Brasil, Indonesia y Uganda (véase E. Skoufias: «Economic Crises and Natural Disasters: Coping Strategies and Policy Implications», en *World Development*, vol. 31, núm. 7, 2003, págs. 1087-1102). Banco Mundial: *Lessons from World Bank Research on Financial Crises*, Policy Research Working Papers No. 4779, 2008.

**Recuadro 8**  
**Transferencias en efectivo condicionadas**

Las transferencias en efectivo condicionadas proporcionan dinero en efectivo a familias pobres con la condición de que se cumplan ciertos requisitos relacionados con la salud y la educación. Los requisitos más corrientes se basan en la asistencia escolar de los niños, los controles médicos y la nutrición. Estudios recientes muestran que un tercio de los países en desarrollo han aplicado algún tipo de programa de transferencia en efectivo.

Las transferencias en efectivo condicionadas han logrado mitigar el consumo de los beneficiarios en épocas de crisis. Por ejemplo:

- en Nicaragua, durante la crisis del café en América Central, lograron mitigar el consumo, preservar el nivel de matriculaciones escolares, reducir el trabajo infantil y mejorar los resultados de salud;
- de igual modo, en Honduras, permitieron a las familias seguir enviando a sus hijos a la escuela durante la crisis;
- se introdujeron también con éxito como parte de las primeras respuestas a la crisis en Colombia y Turquía;
- el programa de subvenciones escolares y becas de Indonesia se introdujo en 1998 como parte de la respuesta del Gobierno a la crisis <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A efectos de consultar algunas evaluaciones de estos programas, véase van W. Ginneken: *Managing risk and minimizing vulnerability: The role of social protection in pro-poor growth*, OIT, 2005; S. Handa; B. Davis: «The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean», en *Development Policy Review*, vol. 24, núm. 5, 2006, págs. 513-536; L. Rawlings; G. Rubio: «Evaluating the impact of conditional cash transfer programs», en *The World Bank Research Observer*, vol. 20, núm. 1, 2005, págs. 29-55, y R. Sparrow: «Protecting Education for the Poor in Times of Crisis: An Evaluation of a Scholarship Programme in Indonesia», en *Oxford bulletin of economics and statistics*, vol. 69, núm. 1, 2007, págs. 99-122.

- 116.** Se podrían prever muchas otras herramientas y programas de intervención específicos para apoyar a grupos vulnerables como los trabajadores del sector informal y de las zonas rurales, por ejemplo, los programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra que han emprendido muchos gobiernos en momentos de crisis (Argentina, Indonesia, República de Corea y Tailandia). Como ya se mencionó, los programas de garantía de empleo de estas características pueden luchar potencialmente contra la pobreza y el desempleo y tener efectos secundarios positivos, entre otras cosas, en la salud, la delincuencia y la estabilidad política. Otros tipos de programas que garantizan empleo e ingresos, como los proporcionados por la Asociación de Trabajadoras Independientes en la India o el Grameen Bank en Bangladesh, podrían contribuir también a ofrecer la protección social que tanto necesitan los grupos vulnerables en épocas de crisis. En lo que respecta a los programas destinados a los trabajadores de la economía informal, es esencial que se preste una atención particular a la dimensión de género <sup>56</sup>.

**... y protegiendo las pensiones ante la volatilidad de los mercados de valores**

- 117.** Para evitar perder terreno tanto en lo que respecta a los actuales umbrales de pobreza como a las tasas de sustitución de los ingresos previstas, es necesario restablecer garantías mínimas basadas en la solidaridad de los montos de las pensiones avaladas por el Estado, y proteger los niveles de las pensiones de las personas que se acercan a la edad de jubilación. En algunos países (como en la India), las personas de edad dependen en gran medida de los ingresos derivados de los ahorros, que probablemente experimentarán importantes recortes debido a las disminuciones que están registrando los tipos de interés. Además, en países

<sup>56</sup> A. King-Desjardin; *Gender dimensions of globalization*, documento para el debate presentado en la Conferencia de Oslo sobre el Trabajo Decente: La clave de la justicia social para una globalización equitativa, celebrada el 4 de septiembre de 2008.

que recurren a la anualización de las cuentas de ahorros individuales, toda supresión prolongada de los tipos de interés puede entrañar graves dificultades debido al aumento de la volatilidad de las tasas de anualidad (precios).

- 118.** Como medida de transición, el Estado debería financiar o garantizar una pensión mínima basada en una tasa de rentabilidad mínima razonable. Los gobiernos también podrían autorizar a los regímenes de pensiones a que reduzcan sus niveles de capitalización. Una posible solución es permitir que los regímenes presenten un déficit actuarial temporal. Si el precio de los activos se recupera a su debido tiempo, el costo neto final de dichas garantías representaría sólo una fracción de las pérdidas que se hayan registrado momentáneamente en los activos de las pensiones.
- 119.** La OCDE ha sugerido que los gobiernos podrían desempeñar una función más activa a la hora de gestionar los riesgos vinculados a la fase de pago de las pensiones y anualidades. En particular, los gobiernos podrían promover el desarrollo de productos de cobertura del riesgo de longevidad estableciendo un índice oficial de longevidad. Entre otras proposiciones figura la propuesta de que los gobiernos podrían emitir bonos de longevidad que «servirían de referencia para los emisores privados», considerando al mismo tiempo la emisión de bonos a más largo plazo e indexados en función de la inflación, iniciativa que ya adoptaron unos cuantos países; el ejemplo más reciente es el del Gobierno danés, que emitió un bono a 30 años que fue adquirido principalmente por fondos de pensiones y compañías de seguros nacionales.

***Pero dichas medidas deberían constituir la base de una amplia protección social para todos...***

- 120.** Si bien las medidas arriba propuestas para proteger a los más vulnerables constituyen un paso importante para corregir los problemas actuales, deberían formar parte de un esfuerzo sistemático destinado a establecer un sistema de seguridad social de base amplia (que abarque la asistencia social, la educación, la salud, las prestaciones de desempleo, etc.) y una estrategia general de reducción de la pobreza.

***... lo cual puede ayudar a mitigar los efectos de futuras crisis...***

- 121.** La experiencia adquirida en varios países europeos y, más recientemente, en algunos países asiáticos ha demostrado que un sistema de seguridad social básica puede mitigar los efectos de las crisis mediante mecanismos automáticos de estabilización, es decir, medidas de apoyo que se incrementan automáticamente en épocas de crisis o de mayor vulnerabilidad de los hogares.

***... y, si es congruente con los objetivos en materia de empleo, a respaldar los objetivos del desarrollo***

- 122.** Además, los aumentos del gasto social no son un obstáculo al crecimiento. Por el contrario, si la protección social se formula de tal manera que tenga en cuenta los incentivos laborales, puede elevar la calidad del crecimiento a través de sus componentes favorables a los pobres. Por ejemplo, los países con un gasto social alto también suelen tener niveles más bajos de pobreza y desigualdad<sup>57</sup>. En otras palabras, las medidas de seguridad social deberían y podrían diseñarse de manera que se apliquen en estrecha relación con la política económica, a fin de aumentar la producción, la protección social y la redistribución y

<sup>57</sup> OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo. Las desigualdades de ingresos en la era de la globalización financiera*, IIEL, Ginebra, 2008.

abordar al mismo tiempo las cuestiones sociales más amplias, como la vida familiar, el cuidado de personas y la pobreza.

- 123.** Al igual que la Gran Depresión marcó un momento decisivo en la historia de los Estados Unidos, con la adopción de la Ley de Seguridad Social (1935), y que las crisis financieras y económicas de los años 1990 fueron períodos también decisivos en lo que atañe a la innovación de las políticas sociales en Asia y América Latina, la crisis actual debería aprovecharse para promulgar reformas muy necesarias de los sistemas de seguridad social. A este respecto, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), puede orientar los esfuerzos encaminados a consolidar los sistemas de seguridad social.

### **Protección de los derechos de los trabajadores**

- 124.** En toda iniciativa encaminada a superar las dificultades derivadas de la crisis, es primordial velar por que las normas internacionales del trabajo y los derechos de los trabajadores no resulten menoscabados en este proceso. De hecho, la observancia de los principios y derechos fundamentales en el trabajo debe formar parte de toda solución a la crisis. Además, el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es indispensable para mantener la justicia social y la paz, y para evitar las turbulencias políticas que podrían retrasar aún más la recuperación.

### **Aplicar normas del trabajo menos estrictas sería injusto y contraproducente...**

- 125.** En algunos sectores se sostiene que la rigidez del mercado laboral y la existencia de normas del trabajo demasiado estrictas limitan la capacidad de la economía para hacer frente a los choques económicos y que, en cambio, un mercado de trabajo flexible puede atenuar la gravedad y la duración del desempleo en el contexto de la crisis actual<sup>58</sup>. Sin embargo, los estudios realizados por diferentes países han puesto de relieve abundantes indicios de que no hay una relación causal clara entre la aplicación de una reglamentación laboral poco exigente y la mayor rapidez del crecimiento de la economía y el empleo<sup>59</sup>. Se corre el riesgo de que los esfuerzos centrados exclusivamente en la aceleración del proceso de ajuste del mercado de trabajo como método para hacer frente a la crisis económica mundial coarten el potencial de crecimiento a largo plazo.
- 126.** La preservación de las normas laborales contribuye a suscitar confianza y, por ende, a activar la economía. Además, las medidas en este ámbito serían equitativas y permitirían que los trabajadores vulnerables afrontaran los riesgos del mercado de trabajo, lo cual aumentaría el apoyo de la población a las medidas de rescate. Las diferentes situaciones nacionales que se están dando actualmente en el contexto de la crisis resaltan la pertinencia del conjunto de instrumentos de la OIT destinados a proteger los derechos de los trabajadores (recuadro 9).

<sup>58</sup> Ese punto de vista se basa en el supuesto de que, en los mercados de trabajo rígidos, los precios relativos (los salarios, en este caso) son precios «pegajosos» («sticky prices») y que, por lo tanto, los efectos más duros del proceso de ajuste se derivarán de la profundidad y la duración del desempleo.

<sup>59</sup> J. Berg y D. Kucera: *In defence of labour market institutions. Cultivating justice in the developing world*, OIT, Ginebra, 2008; A. Ghose, N. Majid y C. Ernst: *The Global Employment Challenge*, OIT, Ginebra, 2008; Baker y otros: *Labour market institutions and unemployment: A critical assessment of the cross-country evidence*, 2005.

### Recuadro 9

#### Pertinencia de los instrumentos de la OIT en el contexto de la crisis

La OIT dispone de un conjunto completo de instrumentos para proteger los derechos de los trabajadores. A continuación se citan ejemplos de la pertinencia de esos instrumentos en el contexto de la crisis:

- En lo que atañe a la intensificación de las presiones sobre las empresas, el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), y el Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, 1992 (núm. 173), y las Recomendaciones que los complementan, establecen medidas constructivas para proteger los salarios de los trabajadores y proceder de manera justa en caso de insolvencia del empleador. En los casos de despido por reducción de plantilla, es importante asegurarse de que la terminación de la relación de trabajo no sea discriminatoria por ninguno de los motivos previstos en los convenios fundamentales. En el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación núm. 166 se explica cómo se ha de proceder de manera equilibrada para poner fin a la relación de trabajo. Las disposiciones de la Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social podrían ser particularmente útiles para controlar los efectos de la recesión en las cadenas mundiales de suministro. El instrumento más indicado para proteger la seguridad en el empleo de los trabajadores en situaciones de empleo atípicas es la Recomendación sobre la relación de empleo, 2007 (núm. 198).
- Los instrumentos relativos a los trabajadores migrantes (el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143)) también son muy pertinentes, dado que esta categoría de trabajadores es particularmente vulnerable en el contexto de la contracción de los mercados de trabajo.
- El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), puede ayudar a garantizar que las inversiones financiadas por los planes públicos de estímulo generen empleos con remuneraciones y condiciones de trabajo decentes.
- En el contexto de la mejora de la protección social, los ocho convenios fundamentales de la OIT (Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)) pueden servir de guía en los esfuerzos por aliviar la pobreza, conjuntamente con el Convenio núm. 102, y en los esfuerzos por reforzar los sistemas de seguridad social. Los convenios fundamentales son capitales para asegurar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico y reducir las desigualdades excesivas, que son uno de los principales factores de la crisis.
- Como se señala en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y en la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), así como en la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113), y en la Declaración sobre las Empresas Multinacionales, los mecanismos y procesos de diálogo social deben formar parte de esta estrategia.
- En términos generales, el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), que trata esencialmente de políticas propicias a un empleo pleno, productivo y libremente elegido, puede proporcionar un marco global para las acciones internacionales.

### **... y la crisis es una oportunidad para destacar la función que cumplen los derechos de los trabajadores**

127. La crisis debería aprovecharse como una oportunidad para reforzar el valor que representa la protección y el respeto de los derechos de los trabajadores<sup>60</sup>. Deberían adoptarse medidas para garantizar la aplicación de procedimientos judiciales, y también extrajudiciales, imparciales y eficientes en los casos de conflictos individuales y colectivos. Deberían reforzarse los sistemas de inspección y administración del trabajo, a fin de garantizar la aplicación de las medidas adoptadas para luchar contra la crisis y sus consecuencias sociales y de proporcionar servicios a los empleadores y los trabajadores.

<sup>60</sup> Véase L. Rychly, *op. cit.*

Los servicios de empleo públicos y la inspección del trabajo tienen una responsabilidad especial a este respecto.

- 128.** Las mejoras en el plano del ejercicio de los derechos de los trabajadores podrían ayudar a alcanzar una evolución más equilibrada de los ingresos y a reducir el riesgo de crisis futuras <sup>61</sup>. Se ha constatado sistemáticamente que en los países que tienen reglamentaciones favorables a los trabajadores suele haber una menor desigualdad salarial — lo cual es un beneficio social tangible — sin que ello implique pérdidas importantes en términos de producción y empleo <sup>62</sup>. En otras palabras, un enfoque de la crisis basado en el respeto de los derechos puede servir de base para la discusión sobre las opciones de política, a fin de aumentar la justicia social en lo inmediato y a más largo plazo.

## **El papel del diálogo social y la fijación de los salarios**

### ***El diálogo social desempeña un papel esencial en la protección de los derechos y el logro de los objetivos del empleo...***

- 129.** En la Declaración de Filadelfia se estableció el compromiso de la OIT con el diálogo social, el tripartismo y la participación. La importancia capital de dicho documento se ha afirmado durante decenios. Más recientemente, en 2002, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución relativa al tripartismo y el diálogo social, en la que se reconoció que el diálogo social desempeña un papel fundamental para el logro de los objetivos del empleo y la mejora de la protección social. El diálogo social puede ser muy útil para la adopción de respuestas de política eficaces y concretas, ya que contribuye a mejorar la formulación de las reformas y puede ayudar a impulsar el apoyo a las reformas en general <sup>63</sup>.

### ***... la participación de los interlocutores sociales puede ser decisiva a la hora de concebir y poner en práctica reformas con el fin de superar las crisis...***

- 130.** En la octava Reunión Regional Europea de la OIT (Lisboa, febrero de 2009), los participantes destacaron la trascendencia que tiene el diálogo social como medio fundamental para elaborar estrategias de lucha contra la recesión y lograr que los gobiernos, los empleadores y los sindicatos se comprometieran a aplicarlas <sup>64</sup>. En efecto, pueden citarse ejemplos de crisis anteriores que ilustran de qué manera las consultas nacionales tripartitas han desempeñado una función importante para superar graves dificultades económicas. Por ejemplo, en Singapur se introdujeron medidas para frenar la aplicación excesiva de medidas de reducción de personal, mientras que en la República de Corea se llegó finalmente a un acuerdo que permitió mejorar la capacidad del Gobierno para gestionar la crisis, acuerdo que fue fundamental para lograr un consenso nacional

<sup>61</sup> J. Berg y D. Kucera, *op. cit.*

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, R. Freeman: *Doing the Right Thing? Does Fair Share Capitalism Improve Workplace Performance?: Analyzing Effects in Britain*, documento preparado conjuntamente con Alex Bryson y presentado a la Shared Capitalism Research Conference, NBER-Sage Foundation, 6-7 de octubre de 2006.

<sup>63</sup> Véase L. Rychly, *op. cit.*

<sup>64</sup> Véase el documento GB.304/14/4.

(recuadro 10)<sup>65</sup>. Asimismo, en Argentina, el proceso de recuperación de la crisis se basó en un pacto social concertado entre todos los interlocutores sociales.

#### Recuadro 10

##### Enseñanzas extraídas de crisis anteriores con respecto al diálogo social

**Singapur:** Para contrarrestar la crisis financiera de 1997-1998, el Gobierno introdujo nuevas políticas laborales. En particular, como resultado de un acuerdo tripartito, los empleadores recibirían incentivos financieros si evitaban los despidos. Las instituciones tripartitas, así como los acuerdos tripartitos *ad hoc*, resultaron muy eficaces para articular intereses opuestos entre las tres partes, lo cual dio lugar a una formulación y aplicación más eficaz de las políticas sociales y económicas.

**República de Corea:** Para responder a la crisis financiera de 1997-1998, se creó una Comisión Tripartita. Dicha Comisión tenía dos objetivos principales: contribuir a la reestructuración económica y dar participación a los interlocutores sociales en la revisión de la legislación laboral de la República de Corea, para ponerla en conformidad con las normas de la OIT. En febrero de 1998, los interlocutores sociales adoptaron un acuerdo social en virtud del cual se aceptó que los despidos por reducción de personal eran una realidad inevitable de la situación económica; en contrapartida, se extendieron de manera significativa los derechos fundamentales de los trabajadores, mediante una ampliación considerable de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, tanto en el sector público como en el privado. Este «Gran Acuerdo» (que supuso una solución de compromiso) mejoró la capacidad del Gobierno para hacer frente a la crisis y fue fundamental para lograr un consenso nacional y contribuir a que el país superara la crisis del crédito.

### **... y encontrar soluciones favorables al trabajo decente que permitan afrontar los desafíos tanto inmediatos como a largo plazo...**

- 131.** En el ámbito nacional, se debería aprovechar el marco institucional existente y utilizar los órganos consultivos recién creados para definir y aplicar políticas nacionales apropiadas. En los casos en que no existan tales órganos, se deberían celebrar reuniones *ad hoc* de alto nivel para intercambiar información y efectuar consultas o negociar medidas de política. En tiempos difíciles, es particularmente importante fomentar y mantener la confianza mutua entre el Estado y los interlocutores sociales, así como entre los propios interlocutores sociales. La OIT puede desempeñar un papel importante en ese contexto. El diálogo social y la negociación colectiva son herramientas poderosas para solventar los problemas que la crisis plantea en lo inmediato, concretamente en los planos de la prevención de los disturbios sociales y el deterioro de las relaciones laborales, de la reducción de la desigualdad de los ingresos y del mantenimiento de la cohesión social. Gracias a una mejora de la gobernanza, el diálogo social puede también allanar el camino hacia una prosperidad compartida y la estabilidad a largo plazo<sup>66</sup>.

### **... especialmente con respecto a la cuestión tan controvertida de la evolución de los salarios**

- 132.** Uno de los puntos de controversia es el de las prácticas en materia de fijación de salarios. En particular, hay quienes propugnan la moderación salarial para intentar reducir los costos

<sup>65</sup> Véase un examen exhaustivo del papel del diálogo social en el contexto posterior a esta crisis en el artículo de D. Campbell: «Social Dialogue and Labour Market Adjustment in East Asia after the Crisis», en G. Betcherman, R. Islam (coordinadores de la publicación): *East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*, Banco Mundial y OIT, 2001.

<sup>66</sup> Se ha observado que los países en que hay una negociación colectiva coordinada registran una dispersión salarial inferior a la que existe en los demás países. T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Banco Mundial, Washington, 2002.

y evitar la pérdida de puestos de trabajo en las empresas en dificultades. Otros, en cambio, son partidarios de mantener el poder adquisitivo y la demanda agregada.

***En general, para sustentar la recuperación, los salarios reales medios deberían aumentar en consonancia con la productividad, y los salarios mínimos no deberían disminuir***

133. Paradójicamente, ambos puntos de vista son probablemente válidos. Por un lado, las empresas están tropezando con importantes dificultades financieras y su viabilidad, incluida la conservación de sus trabajadores, puede depender de una reducción considerable de los costos. Tales reducciones, que revisten la forma, entre otras, de la congelación o recorte de los salarios — quizá incluso en correlación con la baja de la productividad — pueden ayudar a las empresas a sobrevivir y evitar los despidos <sup>67</sup>. Asimismo, experiencias anteriores registradas en Asia y América Latina muestran que la reducción de los salarios cumplió una función estratégica en las respuestas a la crisis. La disminución de los salarios, sumada a la devaluación de la moneda nacional, permitió mejorar considerablemente la competitividad externa. Esto último, a su vez, fue esencial para la recuperación de esos países.
134. Por otra parte, dado el carácter mundial de la crisis actual, la generalización de las restricciones salariales, en aras de la competitividad y de una mayor rentabilidad, llevaría muy probablemente a la economía mundial a una situación mucho más problemática. Este riesgo es real. De hecho, la causa de la crisis no es el alza excesiva de los salarios. En efecto, los datos disponibles muestran que los salarios reales han tendido a aumentar *en una proporción inferior* a los aumentos de la productividad conseguidos desde comienzos del decenio de 1990 <sup>68</sup>. En promedio, la rentabilidad anterior a la crisis era alta desde todo punto de vista. Por ello, a diferencia de lo que ocurrió en la crisis de comienzos del decenio de 1980, la baja rentabilidad no ha sido el principal problema para la mayoría de las empresas. Valga señalar además que el estancamiento de los salarios e ingresos medios fue uno de los factores que favorecieron la acumulación excesiva de deuda.
135. En suma, como respuesta a la crisis, y también en una perspectiva a más largo plazo, sería económicamente aconsejable — y justo — que los salarios medios aumentasen a mediano plazo en una forma proporcional a los aumentos de la productividad, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la viabilidad de las empresas en el corto plazo. A la luz de la información disponible hasta la fecha, esto puede implicar que los salarios tengan que aumentar con mayor rapidez durante los períodos de expansión económica y menos rápidamente durante los períodos de contracción.
136. En ese sentido, el papel de la negociación colectiva y del diálogo social será crucial para lograr resultados positivos. Es necesario alentar a los empleadores y los trabajadores para que participen en los procesos de fijación de salarios negociados colectivamente. Los gobiernos pueden ayudar a estimular el diálogo y propiciar una movilización concertada a fin de evitar reducciones de salarios generalizadas, poco aconsejables y potencialmente ineficaces. Además, a través de la negociación colectiva se puede reducir las desigualdades

<sup>67</sup> A lo largo del informe se examinan otras medidas para evitar las pérdidas de empleos.

<sup>68</sup> OIT: *Global Wage Report*, noviembre de 2008; OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo. Las desigualdades de ingresos en la era de la globalización financiera*, IIEL, Ginebra, 2008.

salariales en general y asegurar una articulación más sólida entre el crecimiento económico y los salarios medios <sup>69</sup>.

137. Los gobiernos pueden apoyar este proceso fijando por vía legislativa el salario mínimo, el cual habrá de ajustarse periódicamente para mantener el poder adquisitivo y evitar ajustes bruscos, que son perjudiciales para la creación de empleo. El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), es un importante instrumento de referencia a ese respecto.

#### **IV. Mejorar la coherencia de las políticas a nivel mundial para un crecimiento y un desarrollo más equilibrados**

138. La necesidad de una mayor coherencia de las políticas a nivel mundial se ha subrayado en muchas ocasiones, y por buenas razones, pero en la actualidad es especialmente importante. A menos que se logre una mayor coordinación internacional de las respuestas a la crisis, la economía mundial se enfrentará a la perspectiva de una crisis económica prolongada, que entrañará una crisis del mercado de trabajo aún más profunda, así como importantes dificultades sociales. No hay ninguna organización internacional ni país que tenga el mandato o la capacidad técnica para tratar todas las facetas de la crisis y abordar los desafíos que plantea. Por esta razón, el G20 ha surgido como un foro fundamental para el análisis de la crisis.

139. Por consiguiente, la OIT se ha comprometido a fomentar una mayor cooperación entre los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y otros interesados en apoyo de una economía más fuerte, sana y justa <sup>70</sup>. Es importante basarse en la complementariedad entre la OIT y los distintos mandatos de otras organizaciones internacionales, en particular el Banco Mundial, el FMI, la OMC y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, entre otras, para mejorar la coherencia entre los objetivos económicos, financieros, comerciales, sociales, medioambientales y de desarrollo.

#### **Evitar el aislamiento y las soluciones proteccionistas**

140. La crisis mundial no se resolverá con soluciones proteccionistas. Al contrario, dichas soluciones provocarían una depresión del comercio y de la inversión mundiales, agravando más aún la recesión. La experiencia histórica de la Gran Depresión muestra que los intentos de restablecer la estabilidad económica cerrando las fronteras al comercio están abocados al fracaso, e incluso generarían pérdidas más importantes de ingresos y de empleo a largo plazo. Las repercusiones para los países en desarrollo, que tanto dependen de los mercados mundiales, serían especialmente graves.

141. El papel del sistema multilateral es fundamental y será importante permanecer vigilantes ante la necesidad cada vez más acuciante de apoyar a sectores estratégicos como el del automóvil. El apoyo debería ser temporal y sujeto a exigencias sociales y medioambientales. Sin embargo, como complemento a lo anterior, es de capital

<sup>69</sup> OIT: *Global Wage Report*, noviembre de 2008.

<sup>70</sup> Véase la nota de prensa conjunta de la Canciller Angela Merkel, el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría, El Director General de la OMC, Pascal Lamy, el Director General de la OIT, Juan Somavia, El Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn y el Presidente del Banco Mundial, Robert B. Zoellick, con ocasión de la reunión que celebraron el 5 de febrero de 2009 en Berlín.

importancia ayudar a los trabajadores a adaptarse mediante una serie de medidas de formación y de reinserción en el empleo, como se ha analizado más arriba.

142. De igual modo, los intentos por superar la crisis mediante devaluaciones monetarias competitivas serían contraproducentes. Algunos países ya han recurrido a fuertes devaluaciones. En algunos casos, ello puede estar justificado teniendo en cuenta los fundamentos económicos. Sin embargo, las devaluaciones monetarias destinadas a aumentar la competitividad no ayudarán a superar la crisis mundial y pueden agravar las tensiones comerciales. A este respecto tampoco cabe duda de que lo deseable es un ajuste racional, mediante una verdadera cooperación internacional.
143. La deflación generalizada de los salarios como medio para proteger a las economías nacionales agravaría la crisis en una medida incluso mayor que si se produjese una ola de devaluaciones competitivas. De hecho, la deflación generalizada de los salarios privaría a la economía mundial de la demanda tan necesaria y también menoscabaría considerablemente los niveles de confianza. Las políticas de apertura de los mercados, que son tan esenciales para la recuperación, correrían asimismo el riesgo de suscitar un fuerte rechazo si los trabajadores consideraran que las medidas son injustas.

### **Reformar la arquitectura financiera de forma que satisfaga las necesidades de la economía real...**

144. Se requieren medidas a medio y largo plazo para enmendar el marco de reglamentación de las finanzas a fin de avanzar hacia un sistema financiero mundial más estable. Ha de ponerse fin a prácticas anteriormente generalizadas como el apalancamiento excesivo, los instrumentos financieros opacos y los sistemas de compensación financiera de los directivos<sup>71</sup>. En muy pocos casos se han impuesto límites a los sueldos y bonificaciones de los directivos como condición para recibir asistencia gubernamental. Pero está claro que se necesita un cambio más profundo.
145. De hecho, aun cuando se coordinen las respuestas internacionales a corto plazo, es probable que el sistema financiero mundial siga marcado por la inestabilidad hasta que se lleven a cabo ajustes estructurales importantes. Por consiguiente, en todos los países será crucial reforzar una reglamentación prudencial para reducir la toma excesiva e irresponsable de riesgos a corto plazo por parte de ciertos actores financieros. Por ejemplo, los mercados con poca regulación de mecanismos financieros como las inversiones en sociedades no cotizadas en bolsa, los fondos de alto riesgo (*hedge funds*) y la financiación no bancaria se consideran responsables, en parte, de las repentinas entradas y salidas de ingentes flujos de fondos en ciertas industrias y sectores que pueden haber exacerbado los efectos de la crisis actual. Un enfoque prudente de la reglamentación es especialmente importante en países en los que los mercados financieros no están suficientemente desarrollados y los mecanismos de control son frágiles. El «informe Larosière» ofrece muchas alternativas acerca de cómo avanzar a este respecto<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Puede encontrarse un análisis reciente de los sistemas de remuneración de los directivos en: F. Ebert, R. Torres, y K. Papadakis: *Executive Compensation: Trends and policy issues*, IIEL, Discussion Paper N° 190, OIT, Ginebra, 2008.

<sup>72</sup> Disponible en [http://ec.europa.eu/ireland/press\\_office/news\\_of\\_the\\_day/pdf\\_files/global\\_report\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/ireland/press_office/news_of_the_day/pdf_files/global_report_final.pdf).

### **... y tenga en cuenta las repercusiones sociales de las diferentes alternativas de reforma**

146. Las reformas de la reglamentación que se emprendan en los próximos meses y en los próximos años deben ser evaluadas teniendo en cuenta sus repercusiones sociales y sus implicaciones en términos de crecimiento del empleo. Como puso de relieve la Conferencia Internacional del Trabajo en 2007, se pueden utilizar los servicios financieros para promover resultados productivos en materia de trabajo decente, si se reglamentan de forma adecuada <sup>73</sup>. Por consiguiente, todo nuevo sistema financiero debería ofrecer incentivos para las inversiones productivas en empresas sostenibles y trabajo decente, y poner obstáculos a la especulación a corto plazo.
147. A este respecto, la OIT tiene la importante función de poner de relieve las repercusiones sociales de las reformas a fin de promover una nueva arquitectura financiera integradora y de ayudar a la comunidad internacional a lograr el equilibrio adecuado entre reglamentación gubernamental y libertad empresarial. El Programa de Finanzas Sociales de la OIT, basado en estudios analíticos <sup>74</sup>, constituye una importante referencia a este respecto.

### **Promover la sostenibilidad social del crecimiento económico...**

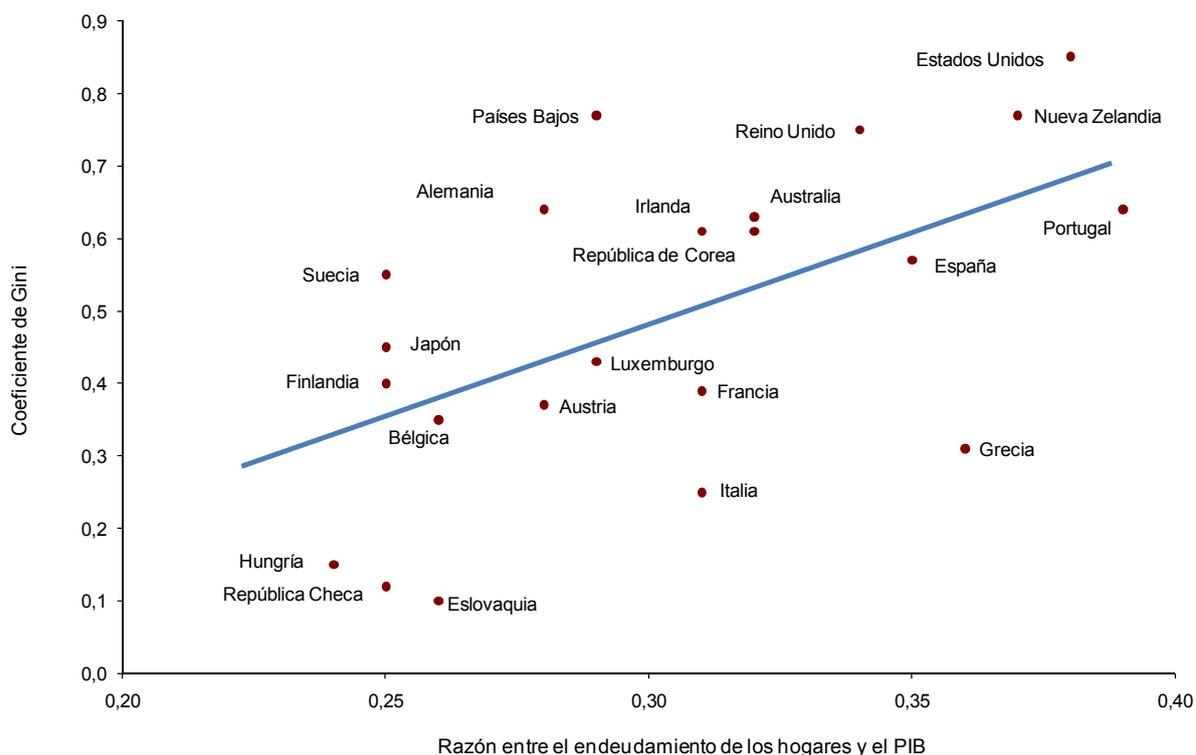
148. Uno de los más importantes desafíos será garantizar una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la globalización, como se subrayó en la Declaración sobre la Justicia Social. Ello es importante en sí mismo, y también para otros fines. Además, como se señala en la primera parte del presente documento, la desigualdad excesiva es uno de los factores fundamentales subyacentes a la crisis financiera. Entre las economías avanzadas, las desigualdades de ingresos tienden a ir asociadas a un nivel superior de endeudamiento de los hogares (gráfico 13).
149. Avanzar significa garantizar que las políticas fiscales sean más progresivas que hasta ahora, lo que exige una coordinación internacional con el fin de evitar que se desate entre los países una competencia fiscal nefasta destinada a atraer a grupos y empresas de altos ingresos. Las reformas de la protección social, examinadas en la parte 3 del presente documento, pueden diseñarse de manera que permitan cumplir el doble objetivo de la equidad y la eficiencia <sup>75</sup>. Además, los países que cuentan con unas instituciones tripartitas más sólidas están en mejores condiciones para garantizar que los beneficios aportados por la globalización se distribuyan de manera equitativa. Por último, la multiplicación de los empleos atípicos e informales, en los que suele pagarse menos que en los empleos corrientes del sector formal, ha contribuido a aumentar las desigualdades en materia de ingresos, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Por lo tanto, es necesario prestar una mayor atención a la calidad del empleo creado.

<sup>73</sup> OIT: *La promoción de empresas sostenibles*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

<sup>74</sup> Véase, por ejemplo, B. Balkenhol: «Access to finance: the place of risk sharing mechanisms», en *Savings and Development* núm.1, vol. XXXI, 2007, págs. 69-90.

<sup>75</sup> OIT: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo. Las desigualdades de ingresos en la era de la globalización financiera*, IIEL, Ginebra, 2008.

**Gráfico 13. Endeudamiento de los hogares y desigualdad de ingresos en algunos países de la OCDE, 2005**



Fuente: Estimaciones basadas en datos de la OCDE.

**150.** La globalización financiera también ha acentuado la tendencia a la baja de la parte del ingreso que perciben los trabajadores y, lo que es más importante, ha agudizado la inestabilidad económica. Una nueva estructura financiera, de las características descritas anteriormente, debe tener en cuenta estas consecuencias sociales para generar un crecimiento económico y empleos más estables y equitativos.

### **... así como la sostenibilidad medioambiental**

**151.** En todo el mundo se está dando cada vez más importancia a la inversión en tecnologías con alta eficacia energética como vía para lograr un crecimiento más sostenible y compatible con el medio ambiente; así, varios gobiernos han anunciado la puesta en marcha de programas de incentivos para avanzar en este ámbito (recuadro 11). Ahora bien, es probable que, en algunos casos, la mayor parte de los empleos «más verdes» se creen, por lo menos inicialmente, en sectores tradicionales como la construcción. Sin embargo, las inversiones verdes deberían considerarse como un importante paso hacia la revitalización de la economía y la generación de trabajo decente en condiciones más respetuosas con el medio ambiente. A mediano o largo plazo, estas inversiones podrían encauzar a los países hacia un crecimiento más verde y sostenible.

**Recuadro 11**

**Inversiones y empleos verdes como respuesta a la crisis: algunos ejemplos**

**República de Corea:** El Gobierno anunció recientemente nuevas inversiones del orden de 38.000 millones de dólares de los EE.UU. para financiar una serie de iniciativas «verdes» que deberían ponerse en marcha en el período 2009-2012. Este «Green New Deal» («Nuevo Pacto Verde») prevé la ejecución de nueve proyectos principales y 27 proyectos complementarios en ámbitos como la regeneración de los principales ríos, las energías renovables, el ahorro de energía, el transporte ecológico, el agua potable, el reciclaje y la reducción de las emisiones de carbono. Se espera que estos proyectos creen hasta 960.000 empleos verdes.

**Estados Unidos:** La Ley sobre Recuperación y Reinversión, firmada por el Presidente de los Estados Unidos el 17 de febrero de 2009, prevé importantes inversiones en programas de energía no contaminante. Se han asignado 5.000 millones de dólares de los EE.UU. a programas que ayudarán a los hogares de bajos ingresos a proteger sus viviendas de las inclemencias del tiempo, lo que se espera creará alrededor de 375.000 empleos. Los subsidios para mejorar la eficacia energética en los edificios residenciales y comerciales se elevan a más de 6.000 millones de dólares. Estas actividades podrían generar más de un millón de empleos, sobre todo en el sector de la construcción, que se ha visto especialmente afectado por la recesión<sup>1</sup>. También se han asignado 500 millones de dólares para ayudar a los trabajadores a capacitarse para ocupar «empleos verdes», 11.000 millones de dólares a inversiones en redes de suministro eléctrico «inteligentes», 3.400 millones para proyectos experimentales de captura y retención de carbono y 2.000 millones para la investigación en el campo de las baterías para coches eléctricos.

**Japón:** Para aumentar el potencial de crecimiento y evolucionar hacia una sociedad con un bajo nivel de emisiones de carbono, el Gobierno tiene previsto invertir 100 billones de yen en proyectos verdes hasta 2015, lo que crearía más de dos millones de empleos en empresas medioambientales. Entre las iniciativas «verdes» se incluyen: la aceleración de la introducción de tecnologías de ahorro energético y de nuevas tecnologías energéticas; subsidios para el desarrollo de la próxima generación de trenes de alta velocidad; incentivos fiscales para las inversiones en instalaciones y equipos de ahorro energético y utilización de nuevas fuentes de energía, y un mayor número de recursos para las actividades de investigación y desarrollo de tecnologías medioambientales de vanguardia, como la captura y el almacenamiento de dióxido de carbono.

<sup>1</sup> D. J. Weiss y A. Kougentakis: *Recovery Plan Captures the Energy Opportunity*, Center for American Progress, 13 de febrero de 2009.

### **Abordar la dimensión del desarrollo...**

- 152.** Ya antes de iniciarse la actual crisis financiera, muchos países en desarrollo estaban confrontados a desafíos importantes en materia de alimentación, educación y salud, así como a dificultades sociales y medioambientales. Es probable que esta situación se agrave con la crisis.

### **... creando capacidades, principalmente administrativas e institucionales, en los países en desarrollo...**

- 153.** Tal como se indica en la tercera parte del presente documento, la OIT ha potenciado sus conocimientos especializados para ayudar a promover el desarrollo a través de políticas favorables a la creación de trabajo decente. A continuación se enumeran algunos importantes elementos de política que han de figurar en el pacto mundial en materia de empleo: la ejecución de proyectos de infraestructura y vivienda con alto coeficiente de empleo, la lucha contra el trabajo infantil y a favor de la educación, el establecimiento de sistemas de protección social conforme lo permitan las condiciones fiscales y la ampliación del espacio fiscal a través de la formulación de políticas adecuadas que faciliten la transición a la economía formal. En este contexto, hay que tener presente que el respeto de las normas fundamentales del trabajo no es sólo un objetivo social clave, sino que también crea las condiciones necesarias para un desarrollo económico equilibrado capaz de propiciar por sí solo una mayor prosperidad a largo plazo.

- 154.** Es de crucial importancia desarrollar la capacidad administrativa e institucional necesaria para que estos programas sean eficaces, y recurrir al diálogo social como parte de la

estrategia. En el marco de la reciente reforma llevada a cabo en México para luchar contra la crisis, el *Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo* es un ejemplo interesante de lo que puede hacerse.

### **... y estableciendo un fondo mundial para el empleo**

- 155.** Algunos países están en mejor situación que otros. Así, por ejemplo, es probable que los países que adoptaron medidas para gestionar mejor sus economías y evitar prácticas excesivas de toma de riesgos y apalancamiento financiero se vean menos afectados. Otros países se enfrentan a una serie de obstáculos, como el carácter limitado del espacio fiscal, la fragilidad de su cuenta corriente y la existencia de movimientos especulativos contra su moneda. Así, los países que han heredado déficit fiscales y de cuenta corriente elevados serán mucho más vulnerables, especialmente si estos desequilibrios son provocados por circunstancias exógenas (principalmente, la necesidad de solventar el deterioro de las relaciones de intercambio provocado por la crisis de los precios de los alimentos y del petróleo de mediados de 2008).
- 156.** Circunscribir las opciones de política de ciertos países en desarrollo a un marco de condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales agravará las dificultades de esos países (recuadro 12) <sup>76</sup>.
- 157.** Lo que hace falta es un mecanismo global anticíclico, como el que preconizan algunos analistas <sup>77</sup>. Por ejemplo, un fondo global para el empleo daría apoyo a los países que se debaten ante la crisis mundial. Dicho fondo se basaría en una línea de crédito distinta del paquete tradicional del FMI. También proporcionaría los créditos de estabilización necesarios para hacer frente a la crisis externa sin agravar las dificultades sociales. Por cierto, la concesión de estos créditos no estaría condicionada a la aplicación de recortes en la protección social y los salarios mínimos. Por el contrario, se utilizaría para ayudar a revitalizar la economía mediante inversiones que fortalezcan las perspectivas de desarrollo. Es muy importante notar que las medidas se adoptarían en el marco de un diálogo nacional, lo que permitiría mejorar la cohesión social. La participación de la OIT, conjuntamente con el FMI y el Banco Mundial, sería crucial. De hecho, como se señala en la tercera parte del presente documento, la OIT cuenta con los conocimientos técnicos para diseñar programas que ayuden a crear trabajo decente y empresas sostenibles.
- 158.** El Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas ha creado la Comisión de Expertos sobre las Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional (la llamada «Comisión Stiglitz»), que tiene por cometido, entre otras importantes cuestiones, llamar la atención sobre las asimetrías de las capacidades de los países desarrollados y los países en desarrollo para responder a la crisis. Gracias al lugar que ocupa en el sistema de las Naciones Unidas, la OIT puede apoyar la labor de dicha Comisión, señalando las consecuencias que las soluciones existentes y las nuevas soluciones propuestas tendrían en los planos sociales y del empleo, en relación con las crisis en los países en desarrollo.

<sup>76</sup> Estas cuestiones se examinarán más detalladamente en un documento de próxima publicación que está preparando un experto del Sector de Empleo.

<sup>77</sup> Véase, por ejemplo, DAES-NACIONES UNIDAS: *Massive, globally coordinated fiscal stimulus is needed: going from the drawing board to swift action*, Policy Brief núm. 11, enero de 2009. Asimismo, el Banco Mundial ha llamado a crear de un fondo de ayuda a los países vulnerables.

### Recuadro 12

#### La estabilización macroeconómica tras la crisis financiera/económica

**Pakistán:** En noviembre de 2008, Pakistán concertó un acuerdo de créditos de contingencia con el FMI a fin de aplicar un programa de ajuste de 7.600 millones de dólares que le permitiera hacer frente a los crecientes déficit fiscal y de cuenta corriente y a la inflación de los precios. El programa de ajuste prevé la reducción del déficit fiscal a un 4,2 por ciento en 2008-2009, y a un 3,3 por ciento en 2009-2010, además de un aumento del tipo de interés en 200 puntos, hasta alcanzar un 15 por ciento. Inevitablemente, estas medidas vendrían a desalentar la demanda global, por lo que el Gobierno ya ha reexaminado a la baja la tasa de crecimiento, que se elevó a 5,8 por ciento en 2007-2008, pero que sólo llegará a 4,4 por ciento en 2008-2009; además, ha reconocido oficialmente la agravación del desempleo y la pobreza. Estas medidas también serían contrarias a las políticas preconizadas por los foros internacionales para estimular la economía mundial. De hecho, es probable que las medidas procíclicas mencionadas anteriormente desalienten aun más la demanda mundial y exacerben la pobreza y el desempleo tanto en Pakistán como en sus interlocutores comerciales.

**Ucrania:** Entre 2000 y mediados de 2008, la economía de Ucrania experimentó un auge, con una tasa media anual de crecimiento superior al siete por ciento. En términos generales, el país tenía una buena salud fiscal y un nivel moderado de deuda pública con el extranjero. Sin embargo, en noviembre de 2008, Ucrania firmó con el FMI un acuerdo para la obtención de créditos de contingencia por un valor de 16.400 millones de dólares. Esta medida se originó en los débiles resultados obtenidos por la economía de Ucrania durante el segundo semestre de 2008, cuando los precios de los productos básicos registraron una importante baja, los mercados de exportación se contrajeron y un importante banco se encontró en suspensión de pagos, todo lo cual provocó una salida masiva de capitales, una crisis del mercado de cambio, una considerable devaluación de la moneda, una importante contracción del crédito en la economía real y un aumento masivo del desempleo.

La recapitalización de los bancos comerciales tiene una alta prioridad en el acuerdo de créditos de contingencia con el FMI, pero supone un costo sumamente elevado. En efecto, se estima el costo de esta recapitalización representará por lo menos el 8 por ciento del PIB, con inclusión del 4,5 por ciento del PIB para la recapitalización de los bancos de capital extranjero. En vista de que una importante proporción de los costos de recapitalización recaerá en el Gobierno, en un momento de drástica disminución de los ingresos fiscales, se ha pedido al Gobierno que reduzca otros rubros de gasto público para obtener un presupuesto equilibrado en 2009 (según las previsiones del FMI).

La restricción fiscal se logrará en gran parte gracias a la reducción del gasto público correspondiente a salarios y prestaciones del sector estatal, a reducciones del nivel global de los gastos sociales, a la revisión de los mecanismos de indización para las transferencias sociales, y al aplazamiento del aumento previsto del salario mínimo. Estas reformas implican una disminución importante del valor real de las pensiones y de otros pagos de transferencia, y una caída de los salarios mínimos reales. Es importante restaurar el flujo de crédito a las empresas viables, pero la costosa recapitalización de los bancos suscita gran inquietud, en particular cuando el costo de oportunidad es una reducción sustancial del gasto público en seguridad social.

Fuente: Planning Commission: *Economic Stabilization with a Human Face*, Report of the Panel of Economists, GOP, octubre de 2008; Z.M. Nasir: *National Policy Responses to the Financial and Economic Crisis*, 2009 (documento mimeografiado sobre Pakistán); R. Kyloh y C. Saget: *A common crisis but contradictory responses: The European experience 2008/09*, (sobre Ucrania), OIT, Departamento de Integración de Políticas y Estadísticas (de próxima publicación), 2009.

### **En resumen, un pacto mundial para el empleo que incluya desde un comienzo los principios del trabajo decente puede allanar el camino hacia una economía más sostenible a más largo plazo**

159. Las respuestas a la crisis no deben considerarse simplemente como medidas puntuales que se aplican temporalmente, para volver lo antes posible a las prácticas habituales. Hoy, el reto consiste en responder a la crisis adoptando medidas que, como se ha indicado anteriormente, sienten las bases de un mejor modelo de crecimiento y desarrollo. La coordinación de los esfuerzos mundiales que se realizan actualmente podría favorecer el multilateralismo para resolver en el futuro los problemas del desarrollo de manera más creativa y eficaz.

- 160.** De esta manera, los interlocutores internacionales pueden contribuir a mejorar la economía y la sociedad mundiales, lo cual, combinado con un mejor sistema financiero, puede servir de cimiento para un desarrollo más sostenible. A este respecto, la OIT tiene un importante papel que desempeñar en el sistema multilateral, en cooperación con sus interlocutores en el plano nacional, en la perspectiva de promover las oportunidades de las mujeres y los hombres de todo el mundo de vivir y trabajar en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad.

Ginebra, 6 marzo de 2009.

*Este documento se presenta para debate y orientación.*