

Memoria del Director General

# Enfrentando la crisis mundial del empleo

La recuperación mediante políticas de trabajo decente

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

98.<sup>a</sup> reunión 2009

Informe I (A)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN 978-92-2-320626-0  
ISSN 0251-3226

---

*Primera edición 2009*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada.

---

# Indice

	<i>Página</i>
Introducción .....	1
I. La amenaza de la recesión social .....	5
II. Forjar una respuesta de la OIT a la crisis.....	11
III. Los componentes del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT .....	15
IV. Preparar ahora un futuro mejor .....	29



## Introducción

1. La Organización Internacional del Trabajo tiene por lo menos tres responsabilidades inmediatas en lo que atañe a afrontar la crisis económica y social de alcance mundial que estamos viviendo.

2. La primera es una responsabilidad de cara a los mandantes tripartitos de nuestra Organización, es decir, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores: la obligación de prestarles asistencia a través de medios que se adapten a sus condiciones específicas. En el seguimiento de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, el Marco de Políticas y Estrategias para 2010-2015 y las propuestas de Programa y Presupuesto para 2010-2011 se han abordado exhaustivamente las formas y medios para apoyar a los mandantes de conformidad con el Programa de Trabajo Decente de la OIT. Los programas de la OIT se están adaptando a las necesidades derivadas de la crisis a medida que recibimos solicitudes de los mandantes y según la evolución de las circunstancias, en estrecha consulta con el Consejo de Administración. Les agradecería que me hicieran llegar sus comentarios sobre la forma en que la Oficina puede responder mejor a sus necesidades en el contexto de una crisis en evolución.

3. Nuestra segunda responsabilidad consiste en sacar las conclusiones relativas a un modelo de globalización que está llegando a su fin, para poder construir los cimientos de una nueva globalización basada en un crecimiento económico y un desarrollo social sostenibles, justos y respetuosos del medio ambiente, y en economías y sociedades abiertas. Esta crisis estuvo precedida por crecientes desequilibrios en el rumbo que tomó la globalización, en particular, una agravación prolongada de las desigualdades de los ingresos en los países y de la distribución de los beneficios que aportó. Además, esta crisis se produjo en un contexto en el que la visión dominante de las políticas sobrevaloraba la capacidad de los mercados para autoregularse, a la vez que infravaloraba el papel del Estado y subestimaba la dignidad del trabajo, el respeto por el medio ambiente y la provisión de bienes públicos y de protección social.

4. Desde el principio, la OIT expresó muchas inquietudes en relación con los valores y sesgos ideológicos que inspiraron el Consenso de Washington y cuestionó sus resultados previsibles. Décadas después, en el informe *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización declaró: «El actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios... Esas desigualdades globales son inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político.». Hemos criticado esa situación, y ahora tenemos que contribuir a corregirla. En virtud de la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, estamos comprometidos a hacer de la justicia social y de la globalización equitativa los principales motores del futuro. Este es un buen punto de partida en un momento que puede ser decisivo en la historia de la OIT. Considero que el Consejo de Administración debería abordar estas cuestiones lo antes posible, a fin de preparar una discusión sustantiva en una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. De nuevo, les agradeceré las orientaciones que tengan a bien aportar.

5. La tercera responsabilidad se refiere al objeto de la presente Memoria: la crisis que estamos atravesando aquí y ahora, y cómo superarla. En todas las regiones y países, un gran número de personas sufren y se sienten inseguras y amenazadas, son a veces presas de la ira y están sin duda frustradas.

6. Mi Memoria da un toque de alarma en momentos en que la recesión económica mundial ha desencadenado una profunda y amplia crisis del empleo que está dando lugar a una creciente recesión social en todo el mundo.

7. Mis inquietudes y conclusiones se refieren a los siguientes elementos:

- millones de mujeres y de hombres han perdido su empleo; el número de empresas en quiebra ha aumentado de forma exponencial, en particular el de las empresas más pequeñas;
- se prevé que el desempleo siga aumentando al menos hasta 2010, y probablemente hasta 2011;
- la pobreza y el empleo informal seguirán también en aumento, provocando un retroceso de los recientes avances, mientras que las clases medias se están debilitando;
- entre tanto, 45 millones de personas, en su mayoría mujeres y hombres jóvenes, tratarán de acceder al mercado de trabajo en 2009 y años siguientes en busca de un primer empleo;
- el Fondo Monetario Internacional (FMI) prevé una cierta recuperación del crecimiento mundial para mediados de 2010, pero ello dependerá del éxito que tengan las medidas de estímulo adoptadas por los países y del restablecimiento de un sector financiero operativo. Ambos resultados son por el momento inciertos, pero no debemos perder la esperanza;

- de la información fáctica relativa a crisis anteriores se desprende que, incluso después de reactivarse el crecimiento económico, la recuperación del empleo hasta alcanzar los niveles anteriores a la crisis sólo se produce con un desfase promedio de cuatro a cinco años. En todo caso, antes de la crisis ya había un déficit de trabajo decente;
- cuando no hay empleos disponibles, aumenta considerablemente la demanda de protección social;
- las crisis prolongadas del empleo entrañan grandes riesgos para la estabilidad social y política.

8. La crisis tiene su origen en la debilidad de la gobernanza y en una reglamentación insuficiente de los mercados financieros de varios países industrializados. Sin embargo, los efectos de la crisis están afectando duramente a los países en desarrollo, en particular a aquellos que tienen menos recursos para proteger a su población más vulnerable. Los flujos de inversión han disminuido de forma drástica, los intercambios comerciales están disminuyendo y las remesas de los trabajadores se han visto muy reducidas. A su vez, todo esto está dando lugar a un debilitamiento de la balanza de pagos, a la salida de divisas procedentes de las reservas, a nuevas dificultades para cumplir el servicio de la deuda externa, a la depreciación monetaria y a una contracción de la economía interna de muchos países en desarrollo.

9. En suma, este es un llamamiento a la movilización. El mundo tal vez tenga que afrontar una crisis del empleo y de la protección social de seis a ocho años de duración. Las consecuencias para el bienestar personal y familiar, la prosperidad de la sociedad, la estabilidad de las naciones y la credibilidad de la gobernanza nacional y multilateral son incalculables. En los procesos de elaboración de políticas no se ha prestado suficiente atención a esta realidad humana. Debemos abordar la crisis con un sentido básico de solidaridad entre los países y en cada uno de ellos.

10. La presente Memoria trata de las medidas que hay que adoptar hoy, tanto para responder a las preocupaciones de las personas como para aplacar los temores y las amenazas inminentes del futuro, y de lo que puede hacer la comunidad tripartita de la OIT para responder con la urgencia y el compromiso que requieren la gravedad y duración de la crisis mundial del empleo. Desde septiembre de 2008, el Consejo de Administración y la Oficina se han esforzado por determinar con precisión la incidencia de la crisis en los trabajadores y las empresas, estableciendo prioridades en materia de políticas para la OIT y haciendo oír nuestra voz en el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y el proceso del G-20. Corresponde ahora a los mandantes de la OIT en el mundo entero, esto es, los gobiernos y los representantes de los empleadores y de los trabajadores que participan en la Conferencia Internacional del Trabajo — todos ellos actores de la economía real — hacer una declaración de propósitos y convicciones sobre las políticas que se han de seguir.

11. Considero alentadora la declaración de los líderes del G-20 de 2 de abril de 2009. En dicha declaración expusieron los componentes de un plan global para la recuperación que «... debe centrarse en las necesidades y los puestos de trabajo de las familias que trabajan con ahínco...» en los países desarrollados, emergentes y pobres, y expresaron asimismo su «... compromiso inquebrantable de cooperar...» para «llevar a cabo cualquier acción que sea necesaria para asegurar ese resultado...». Este es un buen comienzo, y muchos países están poniendo en marcha paquetes de estímulo y planes de recuperación. Aunque ya hay medidas en curso, es necesario hacer mucho más para obtener resultados en materia de empleo y protección social, proteger los derechos en el trabajo y utilizar el diálogo social.

12. La simultaneidad de la recesión mundial hace que, en el corto plazo, sea imposible que ningún país salga de la crisis mediante el impulso de las exportaciones. En cambio, si todos los países estimulan su actividad interna, principalmente a través del empleo y la protección social — es decir, dos medios directos de apoyar la demanda agregada —, entonces el crecimiento y el comercio mundial tardarán menos en recuperarse. Las políticas monetarias y fiscales a corto plazo y el enfoque macroeconómico global deberían centrarse más específicamente en ambos elementos.

13. En las conclusiones de la *Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial* (marzo de 2009), el Presidente del Consejo de Administración señaló lo siguiente: «La OIT incluirá la respuesta a la crisis como tema principal de la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo, y seguirá perfeccionando el concepto de pacto mundial para el empleo, que examinará conjuntamente con sus mandantes tripartitos de todo el mundo.»

14. La presente Memoria responde a las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración. Por consiguiente, en ella se proponen elementos de un Pacto Mundial para el Empleo como contribución de la OIT a la recuperación, a fin de que sirva de base para la toma de decisiones a nivel nacional y

multilateral <sup>1</sup>. En particular, se propone acelerar la acción para acortar el desfase previsible entre la recuperación del crecimiento económico y de los mercados bursátiles y la recuperación para las personas a través del empleo productivo y el trabajo decente. Creo que ésta es una demanda urgente a la que deben responder los líderes políticos actuales. Siempre y cuando se actúe de forma rápida y contundente (y hemos visto en los últimos meses muchos ejemplos de medidas rápidas y contundentes), tenemos en nuestras manos el poder de definir políticas que pueden contribuir a frenar e invertir las tendencias actuales y desmentir el pesimismo de algunas previsiones.

15. Un Pacto Mundial para el Empleo atiende las necesidades inmediatas de los trabajadores de la economía formal e informal, de las familias y de las empresas y, al mismo tiempo, sienta las bases para una globalización equitativa sustentada en un modelo de crecimiento equilibrado desde el punto de vista social, medioambiental y económico.

16. La Conferencia Internacional del Trabajo es el foro mundial en el que se han de elaborar los enfoques, elementos y modalidades de aplicación de un Pacto Mundial para el Empleo que movilice a los mandantes tripartitos de todos los Estados Miembros.

17. La presente Memoria reúne los elementos iniciales de un Pacto Mundial para el Empleo basado en las orientaciones de política proporcionadas por el Consejo de Administración en noviembre de 2008 y marzo de 2009, y por las recientes reuniones tripartitas regionales y sectoriales de la OIT sobre las respuestas a la crisis. La Memoria tiene en cuenta también las deliberaciones de la Conferencia del G-20 sobre el Empleo celebrada en Londres y de la reunión ampliada de Ministros de Trabajo y Empleo del G-8 + 6 celebrada en Roma (marzo de 2009), que acogieron con interés la discusión de un Pacto Mundial para el Empleo por la Conferencia Internacional del Trabajo.

18. El conjunto de normas internacionales del trabajo de la OIT y las resoluciones e instrumentos de política adoptados por sus órganos rectores sirven de guía a estos elementos, que se basan también en los conocimientos y la experiencia acumulados por la OIT sobre las políticas en materia de empleo, de protección social y de asuntos sociales que han demostrado su eficacia a nivel de los países <sup>2</sup>.

19. El Pacto Mundial para el Empleo propuesto contribuiría a configurar las respuestas nacionales a la crisis elaboradas por los gobiernos en consulta con los interlocutores sociales. Si un gran número de países adoptan pactos nacionales para el empleo de manera coordinada, las sinergias e interacciones entre todos los pactos nacionales redundarían en una incidencia cada vez mayor a nivel mundial, reforzando así sus efectos en todos los países.

20. Un Pacto Mundial para el Empleo orientaría y sustentaría la cooperación internacional y los intercambios en las regiones y entre ellas. En ese sentido, se trata también de un pacto horizontal para estimular la cooperación técnica Sur-Sur, así como la capacidad de la OIT para hacer un seguimiento de las políticas de respuesta a la crisis a fin de facilitar el acceso de los países a la experiencia de otros. También orientaría y sustentaría una estrecha cooperación y colaboración internacional, en particular entre los organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, como solicitaron los líderes del G-20. El Pacto Mundial estaría respaldado por una iniciativa conjunta interorganismos en respuesta a la crisis, según lo previsto por la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas.

21. Invito a la Conferencia Internacional del Trabajo, de composición tripartita, a que considere la propuesta de adoptar un Pacto Mundial para el Empleo como iniciativa nacional, regional y mundial encaminada a ayudar a los trabajadores, las familias y las empresas a sobrellevar la primera crisis sistémica de la globalización y sentar los cimientos de la vía del trabajo decente que nos conducirá a la recuperación y el crecimiento sostenible.

---

<sup>1</sup> La presente Memoria debería leerse en conjunción con el documento GB.304/ESP/2 «La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente», que contiene un gran número de datos y análisis complementarios.

<sup>2</sup> Véase *An Operational Decent Work Response to the Crisis: Emergency Services for Constituents*, disponible en: [www.ilo.org/public/english/support/lib/financiacrisis/](http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financiacrisis/).

### **Recuadro 1** **El Pacto Mundial para el Empleo**

El Pacto Mundial para el Empleo es la respuesta a la crisis convenida por los mandantes tripartitos de la OIT desde la perspectiva del trabajo decente. Se concibe como una contribución de política de la OIT para mitigar las repercusiones de la crisis en las familias trabajadoras y las empresas, incluidos los sectores informal y rural, y para contribuir a definir una recuperación productiva y sostenible.

El objetivo estratégico del Pacto Mundial para el Empleo consiste en lograr que las cuestiones del empleo y el mercado de trabajo, así como la protección social y el respeto de los derechos de los trabajadores, ocupen un lugar central en las medidas de estímulo y otras políticas nacionales pertinentes destinadas a hacer frente a la crisis. El recurso al diálogo social para definir y poner en práctica políticas se considera un instrumento fundamental de consenso.

En esta Memoria se proponen 14 áreas de política convergentes para que la Conferencia Internacional del Trabajo las analice, las complemente y tome una decisión al respecto.

El Pacto Mundial para el Empleo está concebido como una cartera de opciones de política abierta y en continua evolución a la que pueden recurrir los gobiernos, los empleadores y los trabajadores a efectos de la adopción de decisiones a nivel nacional, la coordinación internacional y la cooperación para el desarrollo. No se trata de un enfoque único que se aplique por igual a todos los casos.

Su alcance es mundial, porque la crisis afecta a todos los países y requiere soluciones mundiales, y la OIT es la organización que tiene la composición más amplia y de mayor alcance mundial en el sistema multilateral. Es también mundial porque procura promover una mejor coherencia de las políticas entre los gobiernos y entre las organizaciones internacionales sobre la base de un enfoque del trabajo decente para responder a la crisis. Al mismo tiempo, es muy «local» porque se puede adaptar a diversas realidades, necesidades y prioridades nacionales.

Se trata de un pacto, porque es un compromiso conjunto de actuar consecuentemente con las políticas convenidas por los mandantes tripartitos de la OIT, principales actores de la economía real, en la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2008, las cuales se basan en los instrumentos institucionales de política elaborados por la OIT.

Las esferas de trabajo propuestas reflejan las prioridades determinadas en las recientes actividades de la OIT relacionadas con la crisis en todas las regiones y en el contexto de la labor preparatoria llevada a cabo a raíz de las recientes discusiones del Consejo de Administración, en particular la declaración formulada por la Mesa del Consejo de Administración en noviembre de 2008 y las conclusiones del Presidente de la *Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial* celebrada en marzo de 2009.

El Pacto Mundial para el Empleo sería un producto práctico que permitiría guiar la labor de la Oficina para asistir a los mandantes en sus propias respuestas a la crisis a través de los Programas de Trabajo Decente por País y dar cumplimiento a las responsabilidades de la OIT a nivel regional y mundial.

Asimismo, constituye la contribución de la OIT al proceso de los líderes del G-20 y a las decisiones de los jefes de los organismos de las Naciones Unidas sobre las actividades conjuntas para hacer frente a la crisis adoptadas en la reunión de la Junta de los Jefes Ejecutivos celebrada en abril de este año.

Los líderes del G-20 pidieron a la OIT que, en colaboración con otras organizaciones internacionales, «evalúe las medidas adoptadas y aquellas que se requerirán en el futuro» en los ámbitos del empleo, el mercado de trabajo y la protección de los más vulnerables. La Junta de los Jefes Ejecutivos pidió a la OIT que asumiera el liderazgo de un grupo de organizaciones internacionales interesadas sobre un Pacto Mundial para el Empleo y compartiera el liderazgo con la OMS de otra iniciativa sobre un régimen básico de protección social.



## I. La amenaza de la recesión social

### Las pérdidas de empleos van en aumento...

22. En el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 se ha experimentado una rápida y sincronizada caída de la inversión, el consumo, la producción y el comercio en todo el mundo, que ha dado lugar a pérdidas masivas de empleo en muchos países.

23. En 2008, el desempleo a nivel mundial aumentó en 14 millones <sup>1</sup>, y las tendencias actuales apuntan a un continuo y grave deterioro de la situación. En los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), más de siete millones de personas pasaron a engrosar las listas del desempleo entre enero de 2008 y enero de 2009 <sup>2</sup>. En los Estados Unidos, se perdieron 5,4 millones de empleos entre julio de 2008 y febrero de 2009 <sup>3</sup>. El desempleo se elevó al 8,5 por ciento de la fuerza de trabajo en marzo de 2009, pero superó el 14 por ciento si se toman en cuenta las personas que trabajan a tiempo parcial involuntariamente <sup>4</sup>. España registró una pérdida de 766.000 puestos de trabajo en el primer trimestre de 2009 y su tasa de desempleo se disparó al 17,4 por ciento, lo que representa más de cuatro millones de personas desempleadas <sup>5</sup>. La tasa de desempleo en Irlanda pasó del 4,9 por ciento en el primer trimestre de 2008 al 10 por ciento en febrero de 2009 <sup>6</sup>. Suecia y Turquía también registraron rápidas pérdidas de empleo. En la Federación de Rusia, el número de desempleados aumentó en dos millones de personas entre mayo de 2008 y enero de 2009. En la República de Corea, se perdieron 1,2 millones de puestos de trabajo entre junio de 2008 y febrero de 2009. Desgraciadamente, estas tendencias persisten en la mayoría de los países de la OCDE.

24. Los países en desarrollo se han visto especialmente afectados por las pérdidas de empleo en las industrias de la economía formal, en su mayor parte orientadas a la exportación. Estas pérdidas de empleo tenderán a aumentar el número de trabajadores de la economía informal, con inclusión de la agricultura, exacerbando así la competencia entre las ocupaciones de bajos ingresos. En Sudáfrica, el desempleo total aumentó ligeramente en el cuarto trimestre de 2008 (0,3 por ciento), pero se perdieron 39.000 empleos remunerados en los sectores de la minería, la manufactura y los servicios financieros. La tasa de desempleo se mantuvo en un 21,3 por ciento en el cuarto trimestre, pero el número de trabajadores desalentados en busca de empleo (más de un millón de personas) aumentó en un 9,1 por ciento en relación con el tercer trimestre de 2008 <sup>7</sup>. En China, se estima que la migración a gran escala de trabajadores desde las industrias de exportación situadas en las zonas costeras hacia las provincias rurales occidentales es del orden de 20 millones de trabajadores <sup>8</sup>. Los países de emigración laboral, como la India, Pakistán y Filipinas, pero también Ecuador, El Salvador y los países de Europa Oriental, se ven muy afectados por el regreso de miles de trabajadores migrantes. En América Latina, el desempleo aumentó de un promedio del 7,5 por ciento en 2008 al 8,5 por ciento en el primer trimestre de 2009.

25. La crisis está afectando a las industrias y sectores económicos de muy distinta forma. Las industrias exportadoras, el sector manufacturero y el sector de la construcción fueron los primeros expuestos. En los Estados Unidos, la contracción del empleo del 2,2 por ciento (3,1 millones de empleos) entre diciembre de 2007 y diciembre de 2008 corresponde casi en su totalidad (más del 92 por ciento) a las pérdidas sufridas en cuatro sectores (por orden decreciente): manufacturero, servicios profesionales y empresariales, construcción y comercio minorista <sup>9</sup>. Se observan tendencias similares en otros países.

26. Las pérdidas de empleos han sido provocadas por la caída de la demanda de bienes y servicios de las empresas. El número de quiebras está aumentando en todas las regiones. El FMI señala que los balances de empresas no financieras de todo el mundo se deterioraron drásticamente después de

<sup>1</sup> Véase [www.ilo.org/trends](http://www.ilo.org/trends).

<sup>2</sup> OCDE: «The jobs crisis. What are the implications for employment and social policy?», DELSA/ELSA/WP5 (20 de marzo de 2009).

<sup>3</sup> Estos datos y los datos subsiguientes proceden de las estadísticas de la fuerza de trabajo de la OIT, en [www.laborsta.ilo.org](http://www.laborsta.ilo.org).

<sup>4</sup> Oficina de Estadísticas, abril de 2009, en [www.bls.gov](http://www.bls.gov).

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística. 2009, Notas de prensa, Encuesta de Población Activa, 24 de abril, en [www.ine.es](http://www.ine.es).

<sup>6</sup> OCDE «Harmonised unemployment rates», Comunicado de Prensa, 10 de abril de 2009, en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>7</sup> Estadísticas de Sudáfrica, 2009, Encuesta trimestral sobre la fuerza de trabajo, en [www.statssa.gov.za](http://www.statssa.gov.za).

<sup>8</sup> S. LaFraniere, «20 million migrants have lost jobs, China says», en *International Herald Tribune*, 2 de febrero de 2009.

<sup>9</sup> L. Kelter, «Substantial job losses in 2008: Weakness broadens and deepens across industries», en *Monthly Labor Review*, marzo de 2009.

septiembre de 2008, y está previsto que sigan empeorando en el contexto de la agudización de la recesión mundial<sup>10</sup>.

### **Las previsiones actuales apuntan a niveles elevados y persistentes de desempleo y pobreza...**

27. En enero de 2009, la OIT consideró tres posibles hipótesis con respecto al aumento del desempleo y la pobreza de los trabajadores como resultado de la crisis económica. La peor hipótesis evocada sugería que, en comparación con 2007, a finales de 2009 podía haber un aumento del desempleo mundial de más de 50 millones y que unos 200 millones de trabajadores podían verse sumergidos en una situación de extrema pobreza. La evolución reciente de la crisis y el seguimiento continuo de los mercados de trabajo indican que las tendencias actuales se sitúan en el orden de las peores previsiones.

28. A finales de marzo de 2009, la OCDE preveía una tasa de desempleo de dos dígitos en la zona de la OCDE para finales de 2010, que sería del orden del 10,1 por ciento en el cuarto trimestre<sup>11</sup>. Los trabajadores temporeros y otros trabajadores con contratos atípicos o que carecen de contrato son los primeros en sufrir los efectos de la crisis.

29. Los Ministros de Agricultura del G-8, junto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), recordaron en abril de 2009 cuán lejos estaba el mundo de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas malnutridas para 2015 en el contexto de una recesión económica que está agravando los efectos de la crisis alimentaria, lo que ha elevado el número total de personas que padecen hambre a casi 1.000 millones<sup>12</sup>.

30. Se prevé que disminuya la renta per cápita en los países que representan las tres cuartas partes de la economía mundial<sup>13</sup>. El Banco Mundial estima que 53 millones de personas más serán empujadas a la pobreza (es decir, deberán subsistir con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día) como resultado de la crisis tan sólo en 2009, lo que representa un importante revés para los esfuerzos mundiales encaminados a reducir la pobreza<sup>14</sup>.

### **Entre tanto, la fuerza de trabajo sigue creciendo...**

31. En todo el mundo, la fuerza de trabajo (o población económicamente activa), que hoy se eleva a 3.300 millones de personas, se está incrementando cada año con la llegada de unos 45 millones de personas que buscan empleo.

32. Decenas de millones de jóvenes están a punto de abandonar la escuela e ingresar en un mercado de trabajo deprimido. La falta de oportunidades de trabajo decente para quienes apenas inician su vida laboral pudiera comprometer permanentemente las perspectivas futuras de empleo de los jóvenes.

### **... lo que pudiera dar lugar a un déficit de empleo que se prolongue mucho más allá de la recuperación económica**

33. En anteriores crisis financieras, transcurrieron en promedio entre cuatro y cinco años después de iniciada la recuperación económica antes de que se volvieran a alcanzar los niveles de empleo registrados antes de la crisis. Cuatro años después de la crisis asiática de 1997-1998, las tasas de desempleo seguían situadas todavía por encima de los niveles anteriores a la crisis. En Tailandia, los salarios reales del sector manufacturero permanecieron deprimidos durante varios años después de la crisis de agosto de 1997. La desigualdad salarial aumentó en varios países de Asia y Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) tras la crisis de 1997-1998. En los Estados Unidos, transcurrieron 35 meses antes de que el empleo volviera a alcanzar el nivel anterior a la recesión de 2001. Tras la recesión de 1990-1991 en Finlandia, pasaron 18 años antes de que la tasa de desempleo volviera a registrar el nivel anterior a la crisis.

34. En abril de 2009, el FMI anunció que la recesión mundial sería prolongada y profunda y tendría una lenta recuperación. El origen financiero de la crisis y su gran simultaneidad lleva a pensar que es probable que la actual recesión sea excepcionalmente grave y vaya seguida de una lenta

<sup>10</sup> FMI: *World Economic Outlook*, abril de 2009, recuadro 1.2, «How vulnerable are nonfinancial firms?».

<sup>11</sup> OCDE: *Economic Outlook*, informe provisional, marzo de 2009.

<sup>12</sup> Véase [www.g8italia2009.it/](http://www.g8italia2009.it/).

<sup>13</sup> FMI, *op. cit.*

<sup>14</sup> Conferencia de Prensa del Presidente del Banco Mundial, Sr. Zoelick, 31 de marzo de 2009, Comunicado de Prensa núm. 2009/286/EXC.

recuperación<sup>15</sup>. El FMI prevé un crecimiento mundial positivo de un 1,9 por ciento en 2010 (en promedio, calculado entre un cuatro por ciento en los países emergentes y en desarrollo y cero por ciento en las economías adelantadas), aunque con bastante incertidumbre en cuanto al calendario y vigor de la recuperación. En particular, la recuperación está supeditada a la eficacia combinada de los estímulos fiscales y monetarios y de las medidas adoptadas para reestructurar el sector financiero. Varios observadores consideran que el desempleo seguirá aumentando hasta bien entrado 2011<sup>16</sup>.

35. El FMI ha indicado que «... si los balances bancarios no se depuran a fondo para eliminar los activos deteriorados y si no se procede a la reestructuración — y de ser necesario a la recapitalización —, persistirá el riesgo de que los problemas de los bancos continúen empujando la actividad económica a la baja»<sup>17</sup>. Se estima que las rebajas contables podrían totalizar «alrededor de 4 billones de dólares de los Estados Unidos», con aproximadamente dos tercios de estas rebajas en el sector bancario.

36. Considerados en conjunto, estos elementos indican que habrá una crisis persistente del empleo a nivel mundial en los próximos seis a ocho años. Esto explica la incertidumbre que impera en cuanto a las previsiones sobre cuál será la solidez de la recuperación futura o cuánto durará el desfase entre la recuperación del empleo y la recuperación de la producción (que en las crisis anteriores alcanzó un promedio de cuatro a cinco años), y también en cuanto a la magnitud exacta de la pérdida de empleos hasta el momento y el crecimiento de la fuerza de trabajo. En síntesis, el mundo se encuentra ante una profunda y prolongada crisis mundial del empleo.

### **De la crisis del empleo a la recesión social**

37. La gente está padeciendo con esta situación. Detrás de cada empleo perdido hay un drama personal, una familia en grandes dificultades y una crisis social. La incertidumbre y la disminución de los ingresos alimentan la inseguridad. Cuando el desempleo se prolonga, los trabajadores pierden progresivamente sus competencias laborales. El desempleo agrava el estrés, las enfermedades y la pérdida de la autoestima, todo lo cual genera un estado de angustia personal. El aumento del desempleo está relacionado con el aumento de la tasa de suicidios. Para quienes desean trabajar, cada día transcurrido sin empleo es sinónimo de mayores tensiones y menores probabilidades de volver a encontrar un trabajo<sup>18</sup>. Hay ahora trabajadores calificados del sector formal que se están dedicando a actividades provisionales en la economía informal, donde están sometidos a condiciones laborales más desfavorables.

38. Las recesiones afectan a las mujeres y a los hombres de diferente manera. Sobre todo en los hogares de menores recursos, la pérdida del ingreso de la mujer puede tener en el largo plazo más efectos negativos que la pérdida del ingreso del hombre<sup>19</sup>. Por lo que se refiere a los niños, la incidencia de la recesión en su salud y su educación futuras puede ser desastrosa, lo cual condena a las familias a una pobreza persistente<sup>20</sup>. Las medidas de austeridad fiscal, que suelen afectar la calidad y la disponibilidad de los servicios públicos, obligan a las familias y sobre todo a las mujeres y las niñas a asumir mayores responsabilidades en la prestación de cuidados.

39. La propia crisis es producto de los crecientes desequilibrios sociales que han acentuado la distribución desigual de los beneficios del crecimiento, tanto entre los países como en cada uno de ellos. En particular, las clases medias, que constituyen la base de la estabilidad social y política, se han venido debilitando a medida que ha ido disminuyendo la parte que reciben del ingreso nacional total y aumentando la polarización.

40. La crisis amenaza con socavar los derechos de los trabajadores y de sus familias, debido a las supresiones masivas de puestos de trabajo, a la falta de oportunidades para quienes buscan trabajo por primera vez y al deterioro de las ya precarias condiciones de la economía informal.

41. Los derechos fundamentales en el trabajo se debilitan cuando las reducciones de personal cobran un carácter discriminatorio y afectan en primer lugar a los más vulnerables, es decir, los trabajadores migrantes, las mujeres y los jóvenes. Se dejan de respetar entonces los convenios colectivos negociados libremente, y los trabajadores se ven obligados a renunciar a niveles salariales

---

<sup>15</sup> M. Terrones y otros: «Global recession to be long, deep with slow recovery», en *IMF Survey Magazine*, 16 de abril de 2009.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, H. Timmer: World Bank's Development Prospects Group, 31 de marzo de 2009, Comunicado de Prensa núm. 2009/285/DEC.

<sup>17</sup> FMI: *Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial*, Resumen general, abril de 2009.

<sup>18</sup> D. Bell y D. Blanchflower: «What should be done about rising unemployment in the UK?», IZA Discussion paper núm. 4040, febrero de 2009.

<sup>19</sup> Banco Mundial: «The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children», World Bank Policy Brief, marzo de 2009.

<sup>20</sup> J. Darby y J. Melitz: «Social spending and automatic stabilizers in the OCDE», en *Economic Policy*, vol. 23 (2008), núm. 56, páginas 715-756; F. H. G. Ferreira y N. Schady: *Aggregate Economic Shocks, Child Schooling and Child Health*, Policy Research Working Paper 4701, 2008 (Banco Mundial, Equipo de Pobreza y Desarrollo Humano y Equipo de Servicios Públicos).

y prestaciones que han alcanzado a costa de grandes esfuerzos, para no perder a cambio todas las eventuales posibilidades de conservar su empleo y sus ingresos en el futuro. En tales circunstancias, en muchos países está aumentando el riesgo de las soluciones baratas, como el trabajo clandestino o el trabajo infantil, e incluso el trabajo forzoso y obligatorio. De momento, no está claro cuáles serán las repercusiones de tal situación, que podría alimentar la xenofobia y la división social.

42. Las distintas facetas de la salida de la crisis deben buscarse en las normas internacionales del trabajo adoptadas, promovidas y supervisadas por la OIT. Estas abarcan todos los aspectos fundamentales del trabajo decente, tales como: el empleo pleno, productivo y libremente elegido; las consultas tripartitas; los derechos de los empleadores y de los trabajadores; los mecanismos necesarios para la resolución de los conflictos y problemas entre estas partes, libremente y a través de sus representantes; los derechos básicos de no discriminación y de protección contra el trabajo forzoso y el trabajo infantil; y la protección social.

### **La mayoría de las personas que quedan sin trabajo, inclusive en muchas economías adelantadas, no reciben prestaciones de desempleo...**

43. Entre mayo de 2008 y febrero de 2009, el número de personas beneficiarias de prestaciones de desempleo aumentó en un promedio de 53 por ciento, calculado sobre una muestra de 19 países emergentes y países industrializados <sup>21</sup>. Al respecto, valga señalar que muchos países emergentes y países en desarrollo carecen de regímenes de prestaciones básicas de desempleo. Además, las redes de seguridad social de las economías desarrolladas también adolecen de importantes lagunas, y distan mucho de dar una cobertura completa de prestaciones a los desempleados.

### **... y ocho de cada diez personas no gozan de protección social...**

44. Los problemas sociales y la vulnerabilidad de las familias se exacerbarán, ya que tan solo una quinta parte de la población mundial tiene acceso a prestaciones de apoyo de los regímenes de seguridad social <sup>22</sup>. Si bien es cierto que el problema reviste especial gravedad en los países en desarrollo, donde los niveles de protección social suelen ser mínimos, la realidad es que incluso en las economías emergentes y en algunos países desarrollados la cobertura social es limitada en varios ámbitos.

45. La extensión creciente de los fondos privados de pensiones en los tres últimos decenios ha aumentado la inseguridad de los ingresos de los jubilados. En los países de la OCDE, estos fondos perdieron en promedio más del 20 por ciento de su valor en 2008 <sup>23</sup>. Las cifras correspondientes a América Latina son similares. En realidad, podrían pasar años antes de que los activos de los fondos privados de pensiones recuperen el valor que tenían antes de la crisis. Esto afectará negativamente las prestaciones de pensión de las personas que se jubilarán dentro de diez años. En promedio, estas pérdidas representan 2,6 años de cotización a los fondos de pensiones. Aun más fundamental es el hecho de que el mayor grado de inseguridad de los ingresos introducido por los fondos privados de pensiones es enteramente imputable a la volatilidad de su valoración en el mercado de valores.

46. Aun cuando los regímenes públicos de pensiones con prestaciones definidas que están bien estructurados han sido menos afectados por la volatilidad del mercado de valores, la crisis podría menguar su base de cotización en el futuro. Además, es necesario que los sistemas de prestaciones definidas se ajusten a las realidades del mercado de trabajo y a los cambios demográficos. Esto no es tarea fácil, pero las reformas introducidas por algunos países europeos demuestran que sí es factible.

### **La crisis social que se avecina aumenta los riesgos de inestabilidad**

47. El sentimiento de injusticia es cada vez mayor, lo cual crea tensiones sociales. De acuerdo con un índice de inestabilidad política elaborado por la *Economist Intelligence Unit*, de la revista *The Economist*, en 95 de 165 países examinados hay un riesgo alto o muy alto de inestabilidad. En el caso de otros 53 países, el riesgo de inestabilidad se califica como moderado, y sólo 17 países, casi todos con un elevado nivel de desarrollo, reciben una calificación de bajo riesgo <sup>24</sup>. En varios países ya se han producido crisis políticas y grandes manifestaciones de protesta.

<sup>21</sup> Base de datos de la OIT sobre protección social.

<sup>22</sup> OIT: *Investing in social justice and economic development*, Social Security Policy Briefings (Departamento de Seguridad Social, 2009).

<sup>23</sup> OCDE: *Private Pensions Outlook, 2008* (2009).

<sup>24</sup> Economist Intelligence Unit: *Manning the barricades: Who's at risk as deepening economic distress foments social unrest*, Special Report, 2009.

48. Según el Director Nacional de Inteligencia de los Estados Unidos, «... a corto plazo, el principal motivo de preocupación de los Estados Unidos en materia de seguridad lo constituyen la crisis económica mundial y sus repercusiones geopolíticas»<sup>25</sup>. Asimismo, este responsable explicó que las crisis económicas que duraban más de uno o dos años aumentaban el riesgo de que la inestabilidad generada se transformara en una amenaza para los regímenes de gobierno.

49. Si no es controlada, la crisis mundial del empleo y de la protección social que afecta a las familias de los trabajadores y las comunidades locales terminará convirtiéndose en una crisis política de proporciones mucho mayores. El tenaz fermento de la recesión social ya está en acción. Estas tensiones acrecientan la gran inquietud provocada por los precios persistentemente altos de los alimentos, las grandes disparidades de ingreso entre ricos y pobres y el debilitamiento de las clases medias.

### **Hago un llamamiento urgente para aplicar medidas amplias y profundas que den protección y apoyo a los trabajadores, las familias y las empresas...**

50. Consideradas en conjunto, estas tendencias describen un terreno sembrado de peligros. Tal como lo anunciaron el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, seguirán desapareciendo empleos en todo el mundo por lo menos hasta finales de 2010, y probablemente incluso en 2011, lo cual se traducirá en un mayor crecimiento de la economía informal, el desempleo y la pobreza.

51. Si no se emprenden acciones rápidas y audaces, el empleo seguirá deprimido mucho tiempo después de que se hayan recuperado los mercados de valores, de que la economía mundial vuelva a registrar un crecimiento positivo y de que la atención de los medios de información se vuelque a otras cuestiones. Existe un peligro muy real de que, al reanudarse el crecimiento, se cante victoria prematuramente y se aparte la vista de las cenizas que encubrirán la soterrada y persistente crisis del empleo.

52. La simultaneidad de esta crisis en todo el mundo significa que ningún país puede pretender superarla recurriendo a las exportaciones. Para reactivar el crecimiento, hay que comenzar por adoptar medidas internas en el marco de políticas fiscales y monetarias destinadas a revitalizar la demanda. Sólo el efecto combinado de las políticas nacionales de todos los países permitirá que los intercambios comerciales vuelvan a actuar como motor del crecimiento.

53. Invito a la Conferencia Internacional del Trabajo a que evalúe todas las dimensiones de la crisis mundial del empleo y la protección social que afrontamos hoy y su posible duración, incluidos los riesgos que conlleva para la estabilidad y la seguridad, y a que examine todas las medidas que se consideren necesarias, aunque no sean convencionales, para proteger a los trabajadores y a sus familias tanto en la economía formal como en la economía informal, y dar apoyo a las empresas y a las personas que necesitan un empleo, con objeto de acelerar la recuperación y sentar las bases de un modelo sostenible de desarrollo económico y social compatible con el medio ambiente.

---

<sup>25</sup> D. C. Blair: «Testimony to Senate Select Committee on Intelligence», 12 de febrero de 2009, en la dirección [www.dni.gov/testimonies/20090212\\_testimony.pdf](http://www.dni.gov/testimonies/20090212_testimony.pdf).



## II. Forjar una respuesta de la OIT a la crisis

54. No podemos ignorar que antes de esta crisis, cuando el crecimiento mundial era elevado, ya había una crisis que se manifestaba en muchos indicadores importantes sobre el acceso a los alimentos y a los bienes públicos, así como en el nivel persistentemente alto de pobreza e informalidad económica, la agravación de la desigualdad de los ingresos y el debilitamiento de las clases medias, en un contexto de importantes desequilibrios sociales y económicos.

55. Muchas voces se han elevado ya para señalar el rumbo insostenible que se ha estado dando a la globalización, desde un punto de vista político, social y económico. Entre ellas, la OIT ha pedido encarecidamente que se sienten las bases de una economía mundial justa y sostenible. Nuestra Organización ha venido desarrollando sus argumentos a lo largo de varios años.

56. Con ocasión del Foro Global del Empleo celebrado en la OIT en noviembre de 2001, cuando el crecimiento mundial tuvo un serio traspie al estallar la burbuja de la economía «punto.com», hablé de una crisis de la seguridad humana, de que era legítimo cuestionar el modelo predominante de globalización, y pedí la adopción de un paquete de medidas mundial y coordinado para estimular la economía mundial <sup>1</sup>.

57. En su informe *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos* <sup>2</sup>, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización patrocinada por la OIT, tras reconocer los beneficios de la globalización, resumió un consenso cada vez mayor en el sentido de que «el actual proceso de globalización está produciendo resultados desiguales entre los países y dentro de ellos. Se está creando riqueza, pero son demasiados los países y las personas que no participan de los beneficios [...] Esas desigualdades globales son inaceptables desde el punto de vista moral e insostenibles desde el punto de vista político».

58. Respaldao las propuestas de la Comisión Mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas afirmó en su Declaración sobre el Resultado de la Cumbre de 2005: «Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esas medidas deberían abarcar también la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, según la definición del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, y el trabajo forzoso. También resolvemos garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo» <sup>3</sup>.

59. En las *Conclusiones sobre las empresas sostenibles* adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 2007 se enunció claramente el siguiente objetivo: «Un sistema financiero que funciona bien es el catalizador del crecimiento de un sector privado dinámico. Si se facilita el acceso de las PYME, con inclusión de las cooperativas y las empresas incipientes, a la financiación, por ejemplo, al crédito, el arrendamiento financiero, los fondos de capital de riesgo u otros tipos de instrumentos similares o nuevos, se crean las condiciones apropiadas para un proceso más incluyente de desarrollo de las empresas. Habría que alentar a las instituciones financieras, particularmente las multilaterales e internacionales, a incluir el trabajo decente en sus prácticas crediticias».

60. En la declaración que hice en octubre de 2007 ante el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, dije que debemos «dotarnos de una política equilibrada, capaz de regular el impacto que los instrumentos de deuda con fuerte apalancamiento financiero y los mecanismos de propiedad poco transparentes ejercen sobre la economía productiva y la sostenibilidad de las empresas» <sup>4</sup>.

61. En marzo de 2008, el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, del Consejo de Administración, examinó conjuntamente con el Presidente Zoellick del Banco Mundial los retos que se plantean a la cooperación multilateral y a la coherencia de las políticas para garantizar una globalización inclusiva y sostenible <sup>5</sup>.

62. Al transmitir las preocupaciones del Consejo de Administración al FMI y al Banco Mundial en abril de 2008, dije que «... el evitar el riesgo de una importante desaceleración mundial y el velar por la recuperación de una vía de desarrollo sostenible a nivel mundial requiere, por lo tanto, una acción

<sup>1</sup> Véase la dirección <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2001/gef.htm> (discurso inaugural, sólo en inglés).

<sup>2</sup> Véase la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdgd/docs/report.pdf>.

<sup>3</sup> Documento A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

<sup>4</sup> Véase la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2007/index.htm>.

<sup>5</sup> Véase el documento GB.301/16 (Rev.), Informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, marzo de 2008.

política coherente a nivel nacional e internacional que abarque diversos ámbitos de políticas, incluidas las finanzas y las inversiones, el comercio, el empleo, las cuestiones sociales y el medio ambiente»<sup>6</sup>.

63. En mi informe a la reunión de junio de 2008 de la Conferencia Internacional del Trabajo dije que «produce desasosiego el impacto que la ‘financiarización’ de la economía en general pudiera tener en la economía real y productiva y, por consiguiente, en las empresas y en el empleo»<sup>7</sup>. La discusión en plenaria estuvo dominada, de una parte, por la creciente preocupación por el empleo, los ingresos y las empresas sostenibles, y de otra parte, por la importancia del Programa de Trabajo Decente para las políticas de respuesta a la crisis.

64. También en junio de 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, documento en el que se plasma la visión de los mandantes de la Organización sobre la manera en que ésta puede contribuir a sentar las bases de una economía mundial justa y sostenible.

65. El Programa de Trabajo Decente es el principal medio de acción, pero para alcanzar sus objetivos la OIT debe trabajar de manera cada vez más estrecha con otras organizaciones internacionales en el marco del sistema de las Naciones Unidas.

66. Tal como lo afirma el texto de la Declaración de 2008, «... otras organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos tienen un papel importante que desempeñar en la puesta en práctica del enfoque integrado. La OIT debería invitarles a promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato. Dado 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».

67. En la declaración que pronuncié en octubre de 2008 ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo, del FMI, recalqué la necesidad de frenar la caída hacia la recesión manteniendo y mejorando los sistemas de protección social para apoyar a los hombres y mujeres que trabajan y a sus familias, asegurando que las empresas productivas, y en particular las empresas pequeñas, puedan disponer de líneas de crédito asequibles, evitar los despidos y las reducciones salariales, y prepararse para la recuperación<sup>8</sup>.

68. En noviembre de 2008, tras las conversaciones celebradas con el Secretario General de la OCDE, Angel Gurría, y un extenso intercambio de opiniones en el Consejo de Administración sobre la evolución de la crisis económica mundial, la Mesa del Consejo de Administración propuso seis medidas para abordar los efectos de la crisis en la economía real a fin de proteger a la gente, apoyar las empresas productivas y salvaguardar los empleos<sup>9</sup>. Estas medidas son las siguientes.

69. En primer lugar, garantizar el flujo de crédito al consumo, el comercio y la inversión y estimular una demanda adicional mediante el gasto y la inversión públicos y privados, utilizando para ello medidas fiscales y salariales a fin de estimular la demanda interna.

70. En segundo lugar, hay que proteger a las personas más expuestas. Las medidas que se apliquen con tal finalidad deberían comprender lo siguiente: extender la protección social y las prestaciones de desempleo, facilitar oportunidades adicionales de formación y readaptación profesional, reforzar los servicios de colocación, y ampliar o poner en marcha programas de empleo de urgencia y redes de seguridad específicas.

71. En tercer lugar, apoyar a las empresas productivas, rentables y sostenibles, junto con una economía social sólida y un sector público viable, a fin de potenciar al máximo el empleo y el trabajo decente. Aumentar la inversión en infraestructura orientada hacia las pequeñas empresas y las cooperativas es una de las medidas que pueden utilizarse, al igual que la iniciativa de «empleos verdes» de la OIT, para facilitar una recuperación sostenible.

72. En cuarto lugar, para asegurarse de que el progreso social no se vea menoscabado por la crisis actual, recogemos y reafirmamos la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento* (1998).

73. En quinto lugar, será esencial que haya una estrecha cooperación entre, por una parte, la OIT y sus mandantes tripartitos y, por otra parte, el sistema multilateral para apoyar los esfuerzos desplegados por los países a fin de poner en práctica esas medidas. El diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de

---

<sup>6</sup> Véase la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm>.

<sup>7</sup> *Trabajo Decente. Algunos retos estratégicos en perspectiva*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 2008.

<sup>8</sup> Véase la dirección <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2008/index.htm>.

<sup>9</sup> Véase la dirección [http://www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang-es/docName--WCMS\\_100693/index.htm](http://www.ilo.org/global/What_we_do/Officialmeetings/gb/GBSessions/lang-es/docName--WCMS_100693/index.htm).



empleadores tanto en el plano nacional como en el internacional resultan ahora aun más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social.

74. En sexto lugar, hay que mantener la ayuda al desarrollo como mínimo en los niveles actuales y proporcionar líneas de crédito y apoyo adicionales para permitir que los países de bajos ingresos puedan amortiguar la crisis.

75. El 23 de marzo de 2009, en una Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial celebrada durante la reunión del Consejo de Administración se examinó conjuntamente con el Director Gerente del FMI, Dominique Strauss-Kahn, la adecuación de las medidas de respuesta a la crisis <sup>10</sup>. En un informe que presentó la Oficina sobre la crisis, titulado *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*, se analizaron unos 40 paquetes de estímulo fiscal anunciados y aplicados por varios gobiernos hasta principios de 2009 <sup>11</sup>. Una conclusión importante, que también se puso de relieve en varias reuniones regionales de mandantes de la OIT sobre las respuestas a la crisis, celebradas en enero y febrero de 2009, se refiere a que las medidas contenidas en los planes de estímulo fiscal deberían focalizarse en mayor medida en el apoyo al empleo y la protección social. En promedio, las transferencias directas a los hogares de bajos ingresos y las medidas relativas al empleo son los dos componentes más reducidos de los paquetes de estímulo, pues representan sólo un 9,2 y un 1,8 por ciento, respectivamente. Algo menos de la mitad de los países han anunciado que efectuarán transferencias en favor de los grupos de bajos ingresos o aplicarán medidas de apoyo al empleo.

76. La Reunión Tripartita de Alto Nivel de la OIT determinó una serie de puntos de convergencia sobre las medidas de respuesta a la crisis y apoyó la propuesta de establecer un Pacto Mundial para el Empleo (véase el recuadro 2).

**Recuadro 2**  
**Instrumentos clave de política destacados por la Reunión Tripartita**  
**de Alto Nivel de la OIT sobre la actual crisis financiera**  
**y económica mundial (marzo de 2009)**

- Refuerzo de las medidas de conservación de los ingresos de los desempleados, tales como el estímulo de las prestaciones de desempleo (duración y cobertura), incentivos para que los empleadores apliquen mecanismos de trabajo compartido y de conservación de los trabajadores temporales, y programas complementarios de transferencias en efectivo.
- Ampliación de las medidas de protección social y de protección de las pensiones contra el devastador deterioro de los mercados financieros.
- Apoyo específico a los grupos y sectores vulnerables, como la introducción de programas temporales de empleo para los jóvenes.
- Políticas activas de intervención en el mercado de trabajo más enérgicas para respaldar los empleos y salarios, tales como la suspensión temporal de la tributación salarial, las subvenciones salariales y la ampliación de los programas de formación a los desempleados.
- Inversión en el perfeccionamiento profesional de los trabajadores durante los períodos de menor demanda de mano de obra, a fin de prepararlos para la recuperación.
- Fortalecimiento de los servicios de empleo, para facilitar la adaptación de las empresas y de las personas a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo. En tiempos de crisis, los servicios de empleo son más importantes que nunca debido al aumento de la movilidad de la fuerza de trabajo.
- Apoyo a las empresas, y en especial a las pequeñas y medianas empresas, para que puedan acceder al crédito y superar los problemas de liquidez.
- Inversión pública en infraestructura, a través de obras públicas de emergencia que apliquen técnicas con alto coeficiente de mano de obra, incluidas las medidas que contribuyen a la adaptación a los efectos del cambio climático y a la mitigación de los mismos. Los incentivos e inversiones favorables a las tecnologías eficientes desde el punto de vista energético y a la creación de «empleos verdes» pueden ser una importante contribución a la creación de empleos y a la recuperación.
- Reestructuración socialmente responsable de las empresas y sectores.
- Fortalecimiento de los mecanismos de negociación colectiva para facilitar la obtención de acuerdos salariales negociados, sobre todo en el caso de los trabajadores poco remunerados, destinados a apoyar los salarios reales y, por consiguiente, la demanda de los consumidores.

<sup>10</sup> Véase el documento GB.304/4, *Informe sobre la Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial*, marzo de 2009.

<sup>11</sup> Véase el documento HTM/1, *La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente*, marzo de 2009.

77. Para sustentar estas medidas, es necesario desplegar mayores esfuerzos a fin de facilitar el diálogo social en los niveles internacional, nacional y sectorial, y ejercer en los lugares de trabajo, tanto del sector público como del privado, una mayor vigilancia con respecto a los principios y derechos fundamentales en el trabajo durante la recesión; además, hay que mejorar el seguimiento de la evolución de los mercados de trabajo y de las repercusiones de las políticas que se apliquen.

78. El 24 de marzo de 2009, como parte de los preparativos para la Cumbre de Londres del G-20 sobre Estabilidad, Crecimiento y Empleo, el Secretario de Estado a cargo del Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido convocó a una Conferencia de Expertos en Empleo de todos los países que forman el G-20. Dicha Conferencia, que recibió presentaciones de fondo de la OIT y la OCDE, propuso las siguientes tres prioridades a los gobiernos integrantes del G-20:

- ayudar a la gente a volver a trabajar para evitar las secuelas del desempleo de larga duración. Los gobiernos pueden contribuir a realizar este objetivo mediante la aplicación de políticas activas del mercado laboral y políticas destinadas a mantener o aumentar la demanda de mano de obra;
- dar apoyo a los grupos desfavorecidos y vulnerables, mediante la aplicación de políticas de protección social vinculadas a medidas de fomento del empleo y, en su caso, de asistencia para el desarrollo;
- elaborar políticas eficaces y focalizadas en materia de educación y de capacitación laboral para la empleabilidad que respondan a la vez a las condiciones actuales del mercado de trabajo y a las necesidades profesionales futuras, como los empleos verdes y los servicios en las nuevas tecnologías.

79. El 29 de marzo de 2009, presenté en Roma un documento sobre la crisis mundial a una reunión de los Ministros de Empleo y Trabajo del G-8 con sus homólogos de Brasil, China, Egipto, India, México y Sudáfrica. En sus detalladas conclusiones, tituladas «People First: Tackling together the human dimension of the crisis», los Ministros del G-8 declararon:

Nos comprometemos a promover el diálogo y la cooperación con los gobiernos de países emergentes y países en desarrollo y con las instituciones internacionales, a fin de preservar y desarrollar el capital humano, para contribuir a resolver los problemas sociales y del empleo derivados de la actual crisis financiera mundial, en la perspectiva de potenciar y asegurar un desarrollo más sostenible y de promover la cohesión social. El Programa de Trabajo Decente de la OIT y su desarrollo futuro también representan un medio eficaz para alcanzar esos objetivos<sup>12</sup>.

80. Los Ministros también tomaron nota «con interés de que el año 2009 la Conferencia Internacional del Trabajo examinará las propuestas de establecimiento de un Pacto Mundial para el Empleo.

81. El 2 de abril de 2009, los líderes del G-20 adoptaron un plan mundial para la recuperación y la reforma<sup>13</sup>, que en la sección titulada «Garantizar una recuperación justa y sostenible para todos» incluyó la siguiente petición dirigida a la OIT:

Reconocemos la dimensión humana que tiene la crisis. Nos comprometemos a apoyar a quienes han sido afectados por la crisis, mediante la creación de oportunidades de empleo y mediante medidas de apoyo a los ingresos. Construiremos un mercado laboral justo y favorable para las familias, hombres y mujeres. Agradecemos por ello los informes de la Conferencia sobre Trabajo de Londres y de la Cumbre Social de Roma, así como los principios clave que ambas han propuesto. Apoyaremos el empleo estimulando el crecimiento, la inversión en educación y la formación, y promoviendo políticas activas para el mercado laboral centradas en los más vulnerables. Hacemos un llamamiento a la Organización Internacional del Trabajo para que, trabajando con otras organizaciones competentes, haga una valoración de las medidas tomadas y de las que sean necesarias para el futuro. (Párrafo 26.)

82. El 5 de abril de 2009, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), integrada por los jefes de los organismos multilaterales y presidida por el Secretario General, decidió aunar sus conocimientos, competencias técnicas y medios de acción para hacer frente a la crisis en los nueve ámbitos siguientes: financiación adicional para los más vulnerables (a través de un mecanismo conjunto del Banco Mundial y las Naciones Unidas; seguridad alimentaria; comercio; una iniciativa sobre economía verde; un Pacto Mundial para el Empleo; un «piso» o conjunto de niveles mínimos de protección social; estabilidad en los planos humanitario, social y de la seguridad de las personas; tecnología e innovación; y seguimiento y análisis. La JJE pidió a la OIT que impulsara un Pacto Mundial para el Empleo y que en conjunto con la OMS encabezara el establecimiento de un «piso» o base mínima de protección social<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Véase [http://www.g8italia2009.it/G8/G8\\_Allegato/Conclusioni\\_ENG](http://www.g8italia2009.it/G8/G8_Allegato/Conclusioni_ENG) (párrafo 16, en inglés).

<sup>13</sup> Véase <http://www.londonsummit.gov.uk/en/>; disponible en español, por ejemplo, en el sitio: <http://www.secretariagrulacuip.org/archivos/confcrisis/declaraciong20.pdf>.

<sup>14</sup> Comunicado de la reunión de la JJE del 5 de abril de 2009, París.

### III. Los componentes del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT

83. Quiero insistir una vez más en que ha llegado el momento de poner en marcha un Pacto Mundial para el Empleo. Los riesgos que la crisis conlleva para la cohesión social y la estabilidad son demasiado grandes para ser ignorados. Un Pacto Mundial para el Empleo estimularía la economía real y daría apoyo a las familias trabajadoras a través de medidas orientadas a fomentar el empleo. Se reduciría así el tiempo de recuperación de la crisis. También se activaría la recuperación del empleo tan pronto como fuera posible tras la reanudación del crecimiento de la producción.

84. Si se lograra la convergencia de las políticas nacionales de todos los Estados Miembros de la OIT en torno al empleo y la actividad empresarial, a la garantía de niveles mínimos de protección social, a la aplicación generalizada de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y al cumplimiento de otras normas internacionales del trabajo pertinentes, la recuperación económica, social y del empleo podría acelerarse considerablemente.

85. Invito, pues, a la Conferencia Internacional del Trabajo a que tome en consideración estas propuestas con un sentido de urgencia y de capacidad de decisión. Los trabajadores, las familias y las empresas no esperan menos de nosotros. Este es un momento en el que la OIT, entidad tripartita, tiene que demostrar su capacidad de creación de consenso para hacer frente a los devastadores reveses que hoy afectan a tantas personas.

86. El carácter simultáneo de la recesión mundial hace que sea imposible que ningún país pueda, en el corto plazo, salir de la crisis mediante las exportaciones. Si todos los países estimulan su actividad nacional, principalmente a través del empleo y de la aplicación de medidas de protección social, es decir, de dos formas de apoyo directo a la demanda agregada, entonces se recuperarán el crecimiento y el comercio mundiales. Esto implica que en el corto plazo las políticas fiscales y monetarias deben tener como prioridades el empleo y la protección social. Además, las políticas macroeconómicas deberían centrarse explícitamente en metas de protección social y protección del empleo a fin de acelerar la recuperación.

87. Los elementos que se presentan a continuación son una contribución a ese debate. Se basan en políticas que ya se han aplicado y probado en algunos países, aunque no necesariamente de manera global, y en las orientaciones de política que se han desarrollado a lo largo de la historia de la OIT y en las crisis anteriores. También recogen consideraciones vertidas recientemente en los debates y pronunciamientos del Consejo de Administración de la OIT en sus reuniones de noviembre de 2008 y marzo de 2009, de la conferencia del G-20 sobre el empleo, celebrada en Londres en marzo de 2009, y de la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-8, ampliada a otros seis países, que tuvo lugar en Roma en marzo de 2009, y las propuestas hechas por la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, en abril de 2009. Los elementos del Pacto Mundial para el Empleo que se proponen están plenamente en consonancia con la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* y con el Marco de Políticas y Estrategias de la OIT para 2010-2015, aprobado en marzo de 2009.

#### **Poner el empleo y la protección social en el centro de las políticas de recuperación**

88. El Pacto Mundial para el Empleo tiene por objetivo colocar el empleo y la protección social en el centro de las políticas de recuperación, a fin de acelerar la activación del empleo, garantizar un acceso incluyente al empleo a través de medidas específicas en favor de los grupos desfavorecidos, ampliar la cobertura de la protección social y potenciar la seguridad. Si se aplicaran de manera generalizada, estas medidas podrían amortiguar los efectos de la recesión en las personas, dar respaldo a las empresas, contrarrestar el peligro de la discriminación y las privaciones, acelerar la recuperación y sentar las bases para un crecimiento más equilibrado y sostenible.

89. La puesta en práctica de un Pacto Mundial para el Empleo exige que éste pueda adaptarse a las diversas situaciones, necesidades y recursos de cada país. No se trata de proponer una solución única y válida para todos, sino más bien una cartera diversificada e integrada de opciones de política para sustentar la toma de decisiones a nivel nacional y asegurar la coherencia entre las políticas de las distintas organizaciones internacionales. Su objetivo fundamental es lograr que la aplicación de las medidas para contrarrestar la crisis arroje los mejores resultados posibles en materia de empleo y protección social.

### Recuadro 3

#### Dos ejemplos de recuperación en crisis anteriores

Las crisis financieras suelen tener efectos duraderos sobre el empleo. En promedio, se tarda casi cinco años para que la tasa de desempleo vuelva a los niveles anteriores a la crisis. Sin embargo, hay variaciones significativas entre países por lo que se refiere al ritmo de la recuperación del mercado de trabajo. Tanto Argentina como la República de Corea iniciaron importantes programas de empleo durante una crisis y lograron reducir a aproximadamente tres años el período de recuperación de los niveles de empleo que existían antes de la misma. Sus intervenciones se centraron en:

*Aplicación de medidas de empleo globales:* El programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* de Argentina proporcionó apoyo al ingreso (a cambio de contraprestaciones laborales) a las familias cuyos jefes de hogar estaban desempleados debido a la crisis. El programa llegó a beneficiar hasta a un 11 por ciento de la población activa y se estima que contribuyó a reducir el desempleo en un 2,5 por ciento. El costo para el erario público, en torno al 0,5-1,0 por ciento del PIB, fue relativamente limitado. Los programas activos del mercado laboral aplicados en la República de Corea contribuyeron a mejorar las competencias laborales y las oportunidades de trabajo de la mayoría de los solicitantes de empleo. Dichos programas se pusieron en práctica rápidamente tan pronto comenzó la crisis respectiva, lo que permitió reducir el riesgo de desempleo de larga duración y de exclusión social. El programa de obras públicas de la República de Corea dio trabajo a aproximadamente el 70 por ciento de los 1,7 millones de desempleados que había en el país, y se tradujo en una reducción de 2 por ciento de la tasa de desempleo. Sin embargo, el empleo no regular, que creció durante la crisis, sigue siendo hoy una de las principales fuentes de desigualdad salarial.

*Apoyo a las pequeñas y medianas empresas:* La República de Corea dio prioridad al crédito para las pequeñas y medianas empresas destinado a inversiones en tecnología y aumento de la competitividad, como una parte importante de la estrategia de recuperación. Además, el Gobierno alentó a los bancos a que otorgaran préstamos directos a las empresas más pequeñas.

*Protección social:* Argentina extendió la cobertura de la pensión mínima a 1,7 millones de personas adicionales, beneficiando en particular a quienes ya habían agotado sus derechos a prestaciones de la seguridad social. La República de Corea amplió considerablemente la cobertura del seguro de empleo y la duración de las prestaciones de desempleo. El costo de dichas medidas fue relativamente bajo, y se financió en gran parte con contribuciones de los empleadores y los trabajadores; en 1999 alcanzó su nivel máximo, que se situó en alrededor del 1,4 por ciento del PIB, y se redujo a 0,3 por ciento a partir de 2001.

#### ***Garantizar el apoyo y las corrientes de crédito para las empresas, sobre todo las pequeñas y medianas***

90. Un gran número de empresas se ven amenazadas por la caída de la demanda mundial y el acceso restringido a la financiación. Las encuestas muestran la persistencia de las dificultades de acceso al crédito, en un contexto en que las economías emergentes y los países en desarrollo sufren las consecuencias de las restricciones a la financiación del comercio<sup>1</sup>. Una encuesta reciente del FMI indica que se ha producido un aumento generalizado de los precios de todos los instrumentos de financiación del comercio y que el volumen del crédito comercial está disminuyendo drásticamente, especialmente en los mercados emergentes. Dicha situación tiene repercusiones graves para las pequeñas y medianas empresas, que constituyen la columna vertebral del empleo; éstas, a diferencia de las grandes empresas, suelen tener menos capacidad para financiar las operaciones con sus propios recursos o para recurrir a los mercados de capitales. La facilitación del acceso a la financiación, mediante mecanismos como los fondos de garantía y de riesgo compartido, la relajación de las exigencias en materia de garantías, la aceleración de la evaluación crediticia, el establecimiento de líneas de crédito rotatorio, el arrendamiento financiero, los fondos de capital de riesgo compartido o los instrumentos de nuevo tipo para las pequeñas y medianas empresas, incluidas las empresas incipientes, puede ayudar a atenuar los efectos de la crisis y a apoyar un desarrollo diversificado de las empresas y del empleo (véase el recuadro 4).

<sup>1</sup> Según un estudio reciente del FMI (enero de 2009), el volumen total del crédito disponible en los bancos de los mercados emergentes se está reduciendo (en Asia Oriental se registra la mayor reducción de dicho volumen). Además, el estudio muestra que las graves perturbaciones en la intermediación financiera mundial han provocado una fuerte disminución del comercio mundial. Si bien los intentos por descongelar los mercados de crédito ya están teniendo efecto, los últimos datos fácticos (de enero, con respecto a las economías emergentes, y de marzo/abril con respecto a los países desarrollados) muestran que la crisis del crédito persiste.

**Recuadro 4**  
**Apoyo a las pequeñas y medianas empresas**

La India ha ampliado su sistema de garantía de crédito subsidiado para las pequeñas y medianas empresas. La República de Corea ha dado un mayor apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas en forma de préstamos y garantías de crédito a través de los bancos de propiedad estatal y de los fondos nacionales y regionales de garantía crediticia. Asimismo, en Viet Nam se ha aplicado un plan de estímulo por valor de 1.000 millones de dólares de EE.UU. que incluye tipos de interés preferenciales aplicables a los préstamos otorgados a las pequeñas y medianas empresas por los bancos comerciales locales, además de garantías de crédito.

En Singapur, el Gobierno ha impulsado medidas de financiación de la actividad empresarial, así como una nueva Iniciativa Especial de Riesgo Compartido (2009) destinada a estimular el crédito bancario y aumentar el acceso de las pequeñas y medianas empresas al crédito. Parte de este esfuerzo se canaliza a través del Programa de Facilitación Financiera, que proporciona a las pequeñas empresas asesoramiento gratuito en materia de financiación y crédito. Estas prestaciones de asesoramiento se hacen a través de seis asociaciones empresariales, incluida la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas.

En algunos países europeos también se ha intensificado el apoyo a las pequeñas y medianas empresas en el marco de los planes de estímulo. Bélgica y Alemania, por ejemplo, han aumentado el crédito previsto para las pequeñas y medianas empresas, mientras que en Francia se han establecido nuevos tipos de préstamos y garantías de préstamos, y en Austria, mayores garantías crediticias.

91. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas debería considerarse en el contexto más amplio de la promoción de empresas sostenibles. En caso de que la contracción del crédito continúe, será necesario ampliar el uso de estos mecanismos alternativos para proporcionar financiación a las empresas.

92. Por lo general, las microempresas obtienen recursos de las remesas de los migrantes, de las instituciones de microfinanciación y de los prestamistas informales. Las instituciones de microfinanciación han demostrado ser un mecanismo eficaz para dar apoyo a las empresas más pequeñas, muchas de las cuales pertenecen a mujeres; por ello, es crucial que se mantenga su liquidez, a fin de que puedan seguir ofreciendo crédito a las microempresas.

*Salvaguardar puestos de trabajo viables, apoyando la aplicación de horarios reducidos y el desarrollo de competencias laborales para limitar los despidos innecesarios*

93. Reorientar las soluciones a la crisis hacia la defensa del empleo significa también que se protejan los puestos de trabajo existentes. Por ejemplo, puede darse mayor prioridad a las medidas que permitan que los trabajadores combinen el empleo con la percepción de prestaciones de desempleo parcial, al trabajo compartido y el trabajo temporal, y a las reducciones focalizadas de las cotizaciones a la seguridad social. Varios países europeos, como Alemania, han adoptado este tipo de enfoque. Algunos países están ofreciendo también capacitación y perfeccionamiento a los trabajadores que corren el riesgo de perder el empleo. En estos casos, el diálogo social es esencial para asegurar acuerdos justos e incluyentes.

94. Estas medidas no sólo ayudan a evitar los despidos masivos por reducción de personal, sino que también permiten minimizar los despidos simples y los costos de contratación y recontratación para las empresas. Por consiguiente, sirven al mismo tiempo para atenuar el impacto de la crisis sobre los trabajadores en el contexto del mercado de trabajo y de los sistemas sociales, facilitar el ajuste a nivel de las empresas, evitar en el mediano plazo que las empresas pierdan competencias laborales específicas y hacer posible la inversión en capital humano a largo plazo.

**Recuadro 5**  
**Cómo limitar los despidos: reducción del tiempo de trabajo, desempleo parcial y desarrollo de las competencias profesionales**

*Canadá:* Se ha creado un fondo de formación de 1.500 millones de dólares canadienses para los trabajadores despedidos por reducción de plantilla; asimismo, se ha previsto financiación adicional para mejorar la formación de los desempleados; se da un mayor apoyo también a los trabajadores de edad avanzada en comunidades vulnerables; se han adoptado medidas para promover el empleo de los jóvenes, y se han establecido proyectos de formación y empleo para los aborígenes.

*China:* Se han establecido programas nacionales de formación profesional para los trabajadores migrantes que regresan a sus lugares de origen tras haber sido despedidos como resultado de la reducción de plantilla en las fábricas (20 millones de trabajadores migrantes han perdido su empleo debido a la disminución de las exportaciones); además, el Gobierno chino está elaborando programas para ayudar a seis millones de egresados de las universidades este año.

*Francia:* Se han establecido planes de desempleo parcial con respaldo estatal para aliviar las presiones financieras sobre los trabajadores durante un período determinado; estos planes aseguran que los trabajadores que deben permanecer en sus hogares durante la totalidad o parte de la semana reciban del Estado un porcentaje de su salario hasta que puedan trabajar nuevamente a tiempo completo.

*Alemania:* Se han adoptado medidas para evitar las reducciones de plantilla, ampliando de 12 a 18 meses la duración de la compensación por la reducción del tiempo de trabajo; a las empresas se les reembolsa el 100 por ciento de las contribuciones a la seguridad social que efectúan a nombre de sus trabajadores cuando el tiempo de inactividad (es decir, la reducción de las horas de trabajo) se destina a la formación; el gobierno de Renania del Norte – Westfalia ha llegado a un acuerdo con los empleadores y las organizaciones de trabajadores locales acerca de un futuro «Pacto sobre el crecimiento económico y el empleo».

*Indonesia:* Se han intensificado los programas de transmigración voluntaria de los trabajadores despedidos por reducción de plantilla hacia zonas que tienen potencial de empleo y que se han visto menos afectadas por la crisis, así como los programas de capacitación laboral y de trabajo en redes.

*Reino Unido:* Se ha creado una Alianza Nacional para el Empleo y se presta una atención prioritaria a las alianzas locales en favor del empleo que han conseguido resultados positivos; se ha reforzado el apoyo para la capacitación en previsión del despido, por medio de los centros de formación para una actividad lucrativa y la adquisición de competencias laborales; se han ampliado los servicios de respuesta rápida y se ha otorgado financiación adicional para los centros de empleo Jobcentre Plus y New Deal.

### ***Apoyar a quienes buscan empleo mediante prestaciones de desempleo bien diseñadas***

95. Para las personas que han perdido su empleo o que se incorporan al mercado laboral, pero no consiguen trabajo, la aplicación de por lo menos prestaciones de desempleo mínimas ha demostrado su utilidad durante crisis anteriores. Se debería establecer un seguro de desempleo y, en los casos en que ya exista tal seguro, se pueden ampliar la cobertura y la duración de sus prestaciones de manera temporal durante los períodos en que el desempleo alcance los niveles más elevados.

96. La mayoría de los países de altos ingresos cuentan con sistemas de prestaciones de desempleo, aunque el derecho a recibirlas y su duración varían considerablemente, con frecuencia en función de factores tales como la edad, los salarios percibidos anteriormente y la duración del último período trabajado. Sin embargo, incluso en los países desarrollados, muchas personas sin empleo no están cubiertas. En la mitad de los países miembros de la OCDE, el 50 por ciento o más de los desempleados no reciben prestaciones de desempleo, aunque pueden tener derecho a otra serie de medidas que podrían estar disponibles para las personas en busca de empleo, como la formación y la asistencia social<sup>2</sup>. Por lo tanto, el número de trabajadores que no reciben asistencia es demasiado elevado. Se necesitan prestaciones de asistencia para las personas desempleadas que no tienen derecho al seguro de desempleo, o han dejado de tenerlo.

97. A raíz de la crisis que sacudió Asia en 1997-1998, varios países, entre ellos la República de Corea y Tailandia, superaron en parte las consecuencias del desempleo producto de la crisis mediante la rápida introducción y ampliación de las prestaciones de desempleo. Asimismo, el Japón ha introducido recientemente nuevas prestaciones para las personas que buscan empleo pero que no pueden acogerse al seguro de desempleo establecido.

#### **Recuadro 6**

##### **Creación de un sistema de prestaciones de desempleo: el caso de Bahrein**

En 2006, Bahrein se convirtió en el primer país del Oriente Medio en poner en práctica un régimen de seguro de desempleo, en el contexto más amplio de la reforma del mercado de trabajo. Dicho régimen proporciona prestaciones de apoyo a los ingresos de los desempleados, incluidos los que se incorporan por primera vez al mercado del trabajo, y facilita su reinserción en empleos productivos; como tal, representa una salvaguardia fundamental contra las repercusiones de las crisis económicas. El sistema abarca por igual a todos los trabajadores, tanto nacionales como extranjeros, y es financiado por las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Gobierno, cada uno de los cuales aporta una suma equivalente al uno por ciento de los salarios.

Debido al reducido número de despidos registrado hasta fines de 2008, el régimen ha tenido que sufragar pocos subsidios de desempleo por el momento. Sin embargo, si el número de despidos aumentara en el futuro como consecuencia de la crisis, el país cuenta ya con un sistema capaz de brindar seguridad de los ingresos a los solicitantes de empleo, y al mismo tiempo, de apoyar activamente su retorno al empleo, vinculando las prestaciones en metálico a la participación en actividades de formación, de determinación de puestos adaptados a sus competencias laborales y de orientación profesional organizadas por las oficinas de empleo. La experiencia de Bahrein representa un modelo destacado para la región, y algunos países están estudiando la posibilidad de seguir este ejemplo.

La OIT proporcionó asistencia técnica para la evaluación de la viabilidad de ese régimen y la redacción de la legislación al respecto, y brindó apoyo para su aplicación.

<sup>2</sup> OCDE, 2008: *Employment Outlook*, C. Stone, R. Greenstein, M. Coven, 2007, «Addressing Longstanding Gaps In Unemployment Insurance Coverage», Center on Budget and Policy Priority, y base de datos de la OCDE sobre prestaciones y salarios.

### *Reforzar los programas activos del mercado del trabajo para evitar el riesgo de desempleo de larga duración y de exclusión social*

98. Junto con las prestaciones de desempleo, los programas activos del mercado de trabajo cumplen una función importante 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 desarrollo de competencias laborales, y programas destinados a grupos desfavorecidos. Si están adecuadamente concebidos, dichos programas permiten aumentar la empleabilidad y mejorar las perspectivas de empleo. Asimismo, pueden favorecer el ajuste entre las capacidades de los trabajadores que han perdido su empleo y las competencias laborales que exigen los empleos creados en el marco de las nuevas inversiones públicas (por ejemplo, en la construcción, las infraestructuras y las energías alternativas).

99. La eficacia de las prestaciones de apoyo a los ingresos y las medidas activas para los trabajadores desempleados depende de que haya servicios públicos de empleo eficaces y dotados de recursos abundantes. Es necesario que exista una proporción adecuada entre el personal de dichos servicios y los solicitantes, y hay que tener en cuenta el hecho de que algunos grupos pueden necesitar más apoyo que otros. Se ha comprobado que las prestaciones que brindan estos servicios, si funcionan correctamente, son esenciales en tiempos de crisis y resultan económicas en comparación con otras medidas. Las políticas públicas también pueden proporcionar un entorno propicio para los servicios de empleo de índole privada.

### *Los programas de garantía de empleo son eficaces, especialmente en los países en desarrollo*

100. Los programas de garantía del empleo, si están bien concebidos y orientados, pueden ser especialmente eficaces en relación con los costos para enfrentar una crisis. Programas de este tipo han tenido éxito en varios países, como Argentina e Indonesia. El caso de la India es particularmente interesante, ya que en su programa se combinan los elementos del empleo, el desarrollo rural y la protección social para potenciar los efectos positivos y luchar contra la pobreza (véase el recuadro 7). Los programas de garantía del empleo suponen grandes exigencias en cuanto a la eficacia de la capacidad administrativa de ejecución. No pueden ser fácilmente trasplantados en países con capacidad limitada.

#### **Recuadro 7**

##### **Ampliación del Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India**

La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural, adoptada en 2005, proporciona a cada participante 100 días de trabajo anual en proyectos de obras públicas en zonas rurales. En su primera fase, la ley se aplicaba en 200 de los 600 distritos de la India. Durante el período de 2007-2008, su alcance se amplió a 330 distritos adicionales.

El programa está centrado en proyectos intensivos en mano de obra con un fuerte componente ambiental destinados a luchar contra la pobreza crónica. Aunque todavía no se han hecho evaluaciones, al parecer el programa es eficaz en función de su costo. En 2007-2008, proporcionó empleo a casi 34 millones de familias y su presupuesto representó alrededor del 0,3 por ciento del PIB. El programa ha ayudado a gran número de mujeres a acceder al empleo y también ha mejorado la situación de los pequeños agricultores, factores ambos que probablemente tendrán un notable efecto multiplicador en los esfuerzos destinados a reducir la pobreza.

### *Los jóvenes, y sobre todo los jóvenes desfavorecidos, requieren medidas de apoyo especiales*

101. A pesar de la crisis, gran número de jóvenes entrarán en el mercado laboral en busca de su primer empleo, y debido a ella, deberán hacer esfuerzos más arduos para conseguirlo. Se necesitan medidas focalizadas para ayudar a los jóvenes de ambos sexos a superar las dificultades que probablemente habrán de enfrentar. Entre esas medidas se incluyen la adquisición de destrezas para la búsqueda de empleo y el asesoramiento profesional orientado hacia actividades laborales en ámbitos y regiones en expansión, las medidas adicionales en materia de formación y desarrollo de competencias laborales, el apoyo a la creación de empresas y a las iniciativas de empleo independiente, el microcrédito, los subsidios parciales y los programas de adquisición de experiencia laboral y aprendizaje. Los jóvenes desfavorecidos se enfrentan a dificultades específicas para encontrar empleo, lo que exige medidas especiales adicionales. Algunos especialistas del mercado de trabajo han propuesto la idea de establecer una «garantía de empleo» para los jóvenes desempleados, consistente en planes de empleos financiados por el Estado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Véase B. Groom. «A fragile flexibility», en *The Financial Times*, 14 de abril de 2009.

**Recuadro 8**  
**Empleo de los jóvenes**

*Francia:* En abril de 2009, el Gobierno anunció medidas destinadas a apoyar a los jóvenes para que reciban formación en las escuelas y en las empresas durante un periodo de dos años. Otra opción es el empleo subsidiado, tanto público como privado. En el último trimestre de 2008, la tasa de desempleo correspondiente a los jóvenes era del 21,2 por ciento, mientras que la tasa nacional era del 8,2 por ciento.

*Filipinas:* A fines de 2008, el Gobierno de Filipinas presentó el proyecto de educación y empleabilidad de los jóvenes (proyecto YE-YE), en asociación con la cadena de comida rápida Jollibee. El objetivo de esta asociación es proporcionar oportunidades para que los hijos de los trabajadores del sector informal y los niños que trabajan puedan hacer estudios postsecundarios gracias a anticipos para el pago de los derechos de matrícula, mientras obtienen formación práctica en el lugar de trabajo. El proyecto tiene como objetivo ayudar a unos 100.000 jóvenes durante los próximos dos años.

***Aumentar la inversión en proyectos de infraestructuras y bienes públicos con alto coeficiente de empleo***

102. Un gran número de países está dedicando más recursos a mejorar y ampliar las infraestructuras. En una muestra de 40 países que han aprobado paquetes de estímulo fiscal, la mitad de los mismos incluía gastos adicionales en infraestructura. Esos desembolsos estimularán la economía real más que muchas otras medidas. El efecto multiplicador de las inversiones en sectores con alto coeficiente de empleo será mayor que el efecto de medidas alternativas como la reducción temporal de los impuestos, que podría conducir sólo a un incremento del ahorro.

103. Las inversiones públicas y privadas en infraestructura no sólo permitirán crear puestos de trabajo, sino que allanarán el camino para lograr un mayor crecimiento a largo plazo. Esto incluye inversiones en carreteras y comunicaciones, suministro de agua y saneamiento, transporte público, vivienda e infraestructuras para escuelas y servicios de salud, que son todos bienes públicos que en cualquier caso son necesarios. Los proyectos de esta naturaleza suelen tener un fuerte componente de empleo, que puede ser mayor cuando se toman medidas concretas para su aplicación a través de pequeñas empresas (en particular, facilitando la participación de las mismas en las licitaciones), cuando se descentraliza el gasto al nivel de las autoridades locales y cuando se seleccionan proyectos con elevado coeficiente de empleo por unidad de gasto.

104. Un aspecto fundamental es que, para ser eficaces, los proyectos de infraestructura planificados tienen que tomar en cuenta la fuerza laboral y las competencias existentes en el país, así como la capacidad de los sectores público y privado para el diseño y aplicación de esos proyectos.

105. Las inversiones en bienes públicos pueden canalizarse también a través de inversores privados, siempre que existan las condiciones apropiadas para atraerlos. Muchos países han alentado las inversiones privadas en infraestructura pública mediante asociaciones público-privadas. Tales iniciativas deben ser alentadas. La envergadura de las licitaciones públicas es sumamente importante para las empresas pequeñas y medianas. Entre las medidas habituales para aumentar su participación cabe citar la descentralización de los gastos, el desglose de las licitaciones en licitaciones más pequeñas y el pago a los proveedores en un plazo máximo de 30 días. En México, al menos el 20 por ciento de las adquisiciones públicas se hacen a empresas pequeñas y medianas. En el Reino Unido, el Gobierno ha lanzado una campaña que insta a las pequeñas empresas a inscribirse en su portal de adquisiciones en línea <sup>4</sup>.

**Recuadro 9**  
**Programa Ampliado de Obras Públicas de Sudáfrica**

El Programa Ampliado de Obras Públicas emprendido en 2005 promueve la aplicación de métodos de trabajo con elevado coeficiente de empleo en las inversiones en infraestructuras, como instrumento para la generación de empleo. Este programa ha desempeñado un papel fundamental en la entrada en el mercado de empresarios que prestan servicios en el sector de la construcción empleando métodos con alto coeficiente de empleo. El programa proporciona formación empresarial a candidatos calificados y seleccionados entre los grupos desfavorecidos. La formación, que incluye tanto conocimientos técnicos como empresariales, está acreditada por la Autoridad de Formación y Educación en el ámbito de la Construcción. Una vez terminado su periodo de formación y orientación profesional (*coaching*), los empresarios que cumplen los requisitos pertinentes pueden participar en las licitaciones. Los empresarios reciben formación sobre los documentos relativos a las compras públicas y a los procedimientos de licitación.

Hasta fines de septiembre de 2008, este programa había creado más de 1,3 millones de oportunidades de trabajo y cerca de 6 millones de días-persona de formación.

<sup>4</sup> Véase: [Supply2.gov.uk](http://Supply2.gov.uk).



## *Invertir en la nueva economía verde*

106. La reducción de las emisiones de carbono y la adopción de fuentes de energía limpia tienen mucho sentido en el contexto actual. Las inversiones públicas y privadas en nuevas tecnologías, infraestructuras y métodos de gestión de los recursos, a menudo con alto coeficiente de empleo, generan puestos de trabajo necesarios. Esas inversiones preparan la vía para la futura economía verde, que probablemente llegará a ser una de las principales fuentes de crecimiento. Varios países, incluidos China, Japón, Portugal y los Estados Unidos, han incluido la eficiencia energética y las tecnologías verdes en sus programas de estímulos fiscales. Muchos otros realizan ya inversiones en tecnologías verdes.

107. Un informe reciente elaborado en el contexto de la iniciativa de empleos verdes del PNUMA, la OIT, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y la Confederación Sindical Internacional (CSI) ilustra su enorme potencial para la creación de empleo y la transformación de los puestos de trabajo existentes, así como cierto grado de destrucción de puestos de trabajo, prácticamente en todos los sectores económicos, tanto en los países de bajos ingresos como en los países de ingresos altos. El informe establece un marco de política para aprovechar este potencial <sup>5</sup>.

### **Recuadro 10 Hacia una economía verde**

- El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y un gran número de diversos copartícipes han puesto en marcha la Iniciativa para una Economía Verde. Esta tiene por objeto promover un plan mundial para llevar a cabo una revolución industrial verde, sustentado en sólidas pruebas empíricas de su potencial para generar ingresos, crear trabajo decente y reducir la pobreza. La Iniciativa para una Economía Verde promueve las inversiones en una nueva generación de activos en los seis ámbitos siguientes: ecosistemas e infraestructura medioambiental; tecnologías limpias y eficientes; energías renovables; productos y servicios derivados de la biodiversidad; gestión de los residuos químicos y tecnologías de mitigación; y «ciudades verdes», es decir, edificación, otras construcciones y transporte compatibles con el medio ambiente.
- La Iniciativa para una Economía Verde se inspira en la idea de invertir en activos que, en el curso de los próximos decenios, generarán valores tangibles cada vez mayores para las sociedades y las personas, y promueve tales inversiones. El PNUMA, entidad líder de esta iniciativa en el marco del sistema de las Naciones Unidas, participa en un gran número de mecanismos de cooperación públicos y privados que la ponen en práctica. Los empleos verdes son un componente esencial de la Iniciativa para una Economía Verde.

Para obtener informaciones más detalladas, véase la dirección [www.unep.org](http://www.unep.org).

## *La inversión en la seguridad alimentaria y el desarrollo rural*

108. La inversión en la agricultura, y en el desarrollo rural en sentido más amplio, tiene un alto coeficiente de mano de obra, genera empleo, en particular en las actividades rurales no agrícolas, reduce la pobreza y sostiene el crecimiento a largo plazo. Es urgente que en las zonas rurales se aumente la inversión destinada a la agricultura, la infraestructura, la salud y la educación, combinando las inversiones de los sectores público y privado y de las familias.

109. Es imperioso seguir impulsando la inversión en la agricultura, las infraestructuras y el desarrollo rural no agrícola. En los países de bajos ingresos se necesita financiación externa. Un objetivo a largo plazo es lograr el aumento de la parte correspondiente a la agricultura y al desarrollo rural en la financiación en condiciones favorables y en la financiación internacional mediante donaciones. En el contexto de la recesión imperante, acelerar este tipo de inversión es una excelente forma de generar empleo duradero y de aumentar las perspectivas de crecimiento a largo plazo.

110. En junio de 2008, la 97.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó una resolución que aporta directrices útiles en cuanto a la promoción del empleo rural para la reducción de la pobreza. El Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria de las Naciones Unidas está aplicando un amplio Programa de Acción <sup>6</sup>. En marzo de 2009, la OIT celebró un taller técnico tripartito sobre el impacto de la crisis de los precios de los alimentos sobre el trabajo decente que aprobó un amplio conjunto de conclusiones centradas en el empleo y la inversión productiva y el empleo en las zonas rurales <sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Green Jobs: Towards Sustainable Work in a Low-Carbon World* (Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono), PNUMA, OIT, OIE y CSI, 2008.

<sup>6</sup> Véase <http://www.un.org/issues/food/taskforce/Documentation/CFA%20Web.pdf>.

<sup>7</sup> Véase <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/twfp09/index.htm>.

## *Introducción o extensión de la protección social en favor de los grupos de bajos ingresos y de los trabajadores del sector informal*

### **Recuadro 11**

#### **Ejemplos de medidas recientes en materia de empleo y protección social**

*Australia* está gastando un tercio de sus recursos de estímulo económico en transferencias en efectivo para las familias de bajos y medianos ingresos. Además, ha incrementado en todo el país la capacidad de los programas de educación y formación profesional para desempleados. Por otra parte, el Gobierno australiano está destinando inversiones a medidas de «ecologización» de la economía, como, por ejemplo, la mejora de la eficacia energética de las viviendas.

*China* está gastando cerca del diez por ciento de sus recursos de estímulo económico en proyectos de protección medioambiental. Además, el Gobierno está aumentando el número de fondos de pensión, ampliando los programas de vivienda de bajo alquiler y extendiendo los programas nacionales de formación profesional para los trabajadores migrantes.

La *República de Corea* está gastando cerca del 25 por ciento de sus recursos de estímulo económico en la asistencia a las pequeñas empresas, y el siete por ciento en la asistencia a los hogares de bajos ingresos. El Gobierno ha puesto en práctica mecanismos de apoyo para los trabajadores vulnerables que no están cubiertos por la red de seguridad social existente, y ha establecido programas de formación profesional y pasantías con el fin de aumentar la empleabilidad de la fuerza de trabajo.

*Sudáfrica* está gastando más del 20 por ciento de sus recursos de estímulo económico en medidas de seguridad social, a saber, un 12 por ciento en prestaciones de la asistencia social y un 10 por ciento en programas de alimentación escolar. El Gobierno ha puesto en práctica políticas de promoción de la eficiencia energética en los sectores de la electricidad y el transporte.

*Tailandia* está gastando el 35 por ciento de sus recursos de estímulo económico en medidas de mitigación del costo de vida y en subsidios de alimentación. El Gobierno también ha asignado una suma importante a los programas de educación y formación profesional para los desempleados.

*Estados Unidos* está gastando más del diez por ciento de sus recursos de estímulo económico en medidas de ayuda a los desempleados y los hogares de bajos ingresos, y un 14 por ciento en ayudas a los Estados federales destinadas a la atención de la salud. En general, cerca del 13 por ciento del gasto se destina a medidas de creación de empleo. Las inversiones orientadas a la «ecologización» de la economía constituyen una parte importante de los esfuerzos de estímulo.

111. Los regímenes de protección social de los países en desarrollo suelen proteger solamente a quienes tienen empleo en el sector formal de la economía, si bien la gran mayoría de la población trabaja en el sector informal. Como consecuencia de la recesión mundial, el empleo informal se está incrementando en muchas partes del mundo. Con el fin de compensar la disminución de los ingresos, se justifica la aplicación de medidas complementarias destinadas a prestar apoyo a los ingresos y protección social a los trabajadores y las familias que se encuentran excluidos de las prestaciones de seguridad social.

112. Al mismo tiempo, las transferencias sociales actúan como estabilizadores de la demanda agregada en momentos en que el ahorro tiende a aumentar. El apoyo adicional a los regímenes de asistencia social que tienen como objetivo la reducción de la pobreza, en la forma de inversiones iniciales destinadas a extender el ámbito de la protección social básica, y la ampliación de los regímenes de protección social existentes, con el fin de incorporar progresivamente a todas las mujeres y todos los hombres, deberían formar parte de las medidas de estímulo y, lo que es más primordial, ser un componente esencial de todo programa de desarrollo. En el marco del sistema de las Naciones Unidas, la OIT y la OMS están elaborando conjuntamente el concepto de «piso» o nivel mínimo de protección social, que consta de un conjunto esencial de derechos, transferencias y servicios que todos los países deberían establecer progresivamente, en función de sus medios y de la ayuda externa disponible. Esto debería ser un objetivo central de las políticas nacionales de desarrollo y un componente clave de la cooperación para el desarrollo en los países menos adelantados.

113. Con el fin de prestar asistencia y apoyo a los ingresos de los hogares pobres del sector informal, se han desarrollado diversos mecanismos innovadores, tales como las transferencias en efectivo condicionadas y las redes de seguridad social, que ya están aportando los elementos para el establecimiento de un «piso de protección social». Estos mecanismos son cada vez más numerosos. Inspirados por programas emblemáticos, como *Oportunidades* de México, *Bolsa Familia* del Brasil, el sistema de subsidios para la niñez, la vejez y la invalidez de Sudáfrica y el programa de 100 días de garantía del empleo de la India, ya se han puesto en práctica cerca de setenta programas en todo el mundo. El número de beneficiarios de los mismos se eleva hoy a 150 o 200 millones de personas. Estos sistemas de subsidios tienen un efecto positivo en los ámbitos de la pobreza, la salud y la nutrición, y la condición social de las personas beneficiarias (en particular, de las mujeres), así como en la actividad económica y las inversiones en actividades empresariales de pequeña escala, sobre todo en el sector agrícola. Es importante señalar que estos sistemas no tienen repercusiones negativas importantes en la participación de la población pobre beneficiaria en el mercado de trabajo. Tales sistemas se han introducido o reforzado como parte de las respuestas a la crisis en Colombia, Turquía y México. Fue en condiciones análogas que Indonesia introdujo en 1998, como parte de la respuesta del

Gobierno a la crisis, su programa de subsidios escolares y becas. Las transferencias en efectivo condicionadas también han aumentado durante la crisis actual, pero hará falta desplegar más esfuerzos para lograr que los trabajadores de la economía informal tengan acceso a las prestaciones de la asistencia social. Para el contribuyente, el costo de estos mecanismos es reducido, como lo muestra el ejemplo del Brasil (véase el recuadro 12). En marzo de 2008, Chile promulgó una nueva ley de reforma del sistema de pensiones que tiene por objeto complementar las pensiones generadas por las cuentas individuales con una pensión básica de jubilación garantizada para las personas mayores de 65 años comprendidas en el 60 por ciento de la población más pobre del país. Este régimen de prestaciones se puso en práctica paulatinamente desde mediados de 2008.

#### Recuadro 12

##### Transferencias condicionadas en efectivo: el caso del Brasil

*Bolsa Família* es el programa de transferencias condicionadas en efectivo más cuantioso del mundo. Iniciado en octubre de 2003, este programa presta apoyo al ingreso de las familias pobres con sujeción a ciertos requisitos, tales como la asistencia de los hijos a la escuela, incluida la participación en actividades socioeducativas complementarias, la vacunación, el control nutricional, y los exámenes prenatales y postnatales. A finales de 2008, el programa había beneficiado a cerca de 11,3 millones de familias (es decir, aproximadamente el 25 por ciento de la población del país), con un costo anual de 4.500 millones de dólares de los Estados Unidos, o 0,4 por ciento del PIB del Brasil.

*Bolsa Família* ha superado una de las dificultades más frecuentes del cumplimiento de las metas por este tipo de programas, ya que el 73 por ciento de sus transferencias ha beneficiado al quintil más pobre de la población, mientras que el 94 por ciento ha beneficiado a los dos quintiles más pobres. El programa ha contribuido en gran medida a mejorar la distribución del ingreso nacional y a reducir el trabajo infantil y la pobreza. El coeficiente de Gini ha disminuido constantemente, pasando de 0,61 en el decenio de 1990 a 0,55 en 2007, la tasa más baja registrada en la historia reciente del país; a *Bolsa Família* se atribuye entre el 20 y el 25 por ciento de esta disminución. El programa también ha reducido la brecha de pobreza, que ha pasado de 13,2 por ciento a 11,9 por ciento.

Recientemente, el Gobierno brasileño anunció que una de las principales medidas en respuesta a la crisis actual era una nueva extensión del programa. Se prevé que esta iniciativa anticíclica beneficiará a otros 1,3 millones de familias, y contribuirá a mitigar las repercusiones de la crisis en la población más vulnerable y estimular el consumo. Esta medida puede contribuir a impulsar la demanda de alimentos y bienes de consumo básicos, ya que las familias de bajos ingresos tienen una elevada propensión a consumir.

*Bolsa Família* se caracteriza por ser un programa muy bien administrado, a pesar de su magnitud y complejidad. De hecho, su éxito ha atraído la atención internacional, y el Brasil está compartiendo esta experiencia con 23 países (16 en África y siete en América Latina). La experiencia del Brasil sugiere que los países en desarrollo pueden construir mecanismos de protección social integral adecuados y relativamente amplios, aunque básicos, para hacer frente a las necesidades de seguridad social de su población.

### Apoyo a los trabajadores migrantes

114. En tiempos de crisis, la situación de los trabajadores migrantes y sus familias se hace aun más precaria. Por consiguiente, necesitan que se les preste una atención especial a fin de garantizar que, a su respecto, se aplique plenamente el principio de la igualdad de trato y la no discriminación. Entre las medidas que han de preverse figura la protección de sus derechos como trabajadores, incluidos los derechos de seguridad social y la especial atención que se ha de dar a los casos de discriminación en el trato, por ejemplo en relación con el acceso a las prestaciones de desempleo o los programas de formación. También podrían estar aumentando los casos de trata de personas. Varios países, como, por ejemplo, la República Checa, el Japón y España, han adoptado recientemente medidas para facilitar el retorno voluntario de los migrantes a sus países de origen. España propone el pago anticipado de las prestaciones de desempleo a los migrantes que vuelven a sus países<sup>8</sup>.

115. Los países que están experimentando grandes movimientos de retorno de sus emigrantes tal vez tengan que replantear sus políticas de empleo y recurrir a medios de financiación y asesoramiento externos para sostener las oportunidades de empleo en el ámbito nacional. De forma análoga, hacen falta medidas de fomento del empleo y de la protección social para apoyar a las familias afectadas por la disminución de las remesas de los migrantes. Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel importante en la armonización de las políticas sobre migración laboral.

### Apoyo a las políticas de recuperación mediante el diálogo social y el respeto de los derechos de los trabajadores

116. Garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores y el imperio de la ley es a la vez socialmente deseable y económicamente eficiente, dado que no sólo tiene como resultado la protección de los trabajadores sino que también garantiza la viabilidad de las empresas. Evitar la

<sup>8</sup> Véase <http://www.boe.es>.

deflación del salario y proporcionar una base adecuada, mediante un sistema efectivo de salarios mínimos, sustentará la demanda mundial y reducirá las tensiones comerciales. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración y la aplicación de las políticas destinadas a aplicar los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo incrementará las probabilidades de éxito.

*En todos los países las políticas de recuperación deberían ser objeto de consultas con los interlocutores sociales*

117. El Pacto Mundial para el Empleo es ante todo un asunto de interés nacional, y es en este nivel en el que su aplicación puede ser objeto, en condiciones óptimas, de consultas y debate con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores. Los Ministros de Trabajo del G-8 + 6 pusieron de relieve la importancia de la participación activa de los interlocutores sociales en el proceso de reestructuración económica. En ciertos casos, los acuerdos tripartitos han sido la base de las respuestas nacionales a la crisis (véase el recuadro 13). Los participantes en la Octava Reunión Regional Europea de la OIT (Lisboa, febrero de 2009) destacaron la importancia del diálogo social como método fundamental para elaborar estrategias capaces de contrarrestar la recesión y lograr que los gobiernos, los empleadores y los sindicatos se comprometieran a aplicarlas.

#### Recuadro 13

##### Acuerdos tripartitos en respuesta a la crisis

El Gobierno del *Japón* concluyó un acuerdo con los empleadores y los trabajadores respecto a la estabilidad del mercado de trabajo y la creación de empleo que incluye un programa sobre trabajo compartido, formación, educación y servicios de colocación, y apoyo a las personas que buscan empleo.

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.

En *Pakistán*, la Conferencia Tripartita del Trabajo anunció en febrero de 2009 el inicio de una nueva era de consultas con los interlocutores sociales y de modernización de la legislación nacional del trabajo, en colaboración con la OIT y la OMC.

En *Francia*, el diálogo social permitió suscribir un acuerdo para ampliar las prestaciones de desempleo parcial.

En *Alemania*, se aprobó un segundo paquete de estímulo económico después de la celebración de consultas más amplias con las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

En la *Federación de Rusia*, la Comisión Nacional Tripartita ha abordado las consecuencias sociales de la crisis en varias ocasiones 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.

*Proteger y promover los derechos de los trabajadores y las normas internacionales del trabajo*

118. El pleno respeto de las normas internacionales del trabajo contribuye a generar confianza y, por consiguiente, favorece la actividad económica. Las normas internacionales del trabajo procuran garantizar resultados equitativos, inclusive en los casos de reestructuración y de cierre de empresas, lo que permite suscitar un mayor apoyo popular a los planes de recuperación. La aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo requiere un sólido diálogo social, especialmente necesario en tiempos económicos difíciles. La OIT cuenta con un exhaustivo conjunto de instrumentos, elaborado a lo largo del tiempo y perfectamente idóneo para afrontar situaciones de crisis y para apoyar a las empresas sostenibles (véase el recuadro 14).

#### Recuadro 14

##### Instrumentos de la OIT que tienen pertinencia en el contexto de la crisis

A continuación se citan, a modo de ejemplo, algunos instrumentos pertinentes en el contexto de la crisis:

En 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), así como en las Recomendaciones correspondientes, se prevén medidas constructivas para proteger los salarios de los trabajadores y procedimientos equitativos que se han de aplicar en caso de insolvencia del empleador. En el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación núm. 166 se explican los procedimientos para poner fin a la relación de trabajo de manera equilibrada. Las disposiciones de la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* podrían ser particularmente útiles para afrontar los efectos de la crisis en las cadenas mundiales de suministro. La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), proporciona orientaciones sobre la protección de la seguridad en el empleo de los trabajadores en situaciones de empleo atípicas.

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 recesivo 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 para orientar los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza y, junto con el Convenio núm. 102, las medidas que tienen por objeto reforzar los sistemas de seguridad social y proporcionar apoyo a los ingresos.

Los mecanismos y procesos de diálogo social, tal como se describen 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 tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política 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.

119. Además de ser una meta social de máxima importancia, el respeto de las normas fundamentales del trabajo crea las condiciones para un desarrollo económico equilibrado, el cual es en sí mismo propicio para una mayor prosperidad a largo plazo. Por lo general, se ha observado que en los países que tienen reglamentaciones favorables a los trabajadores suele haber una menor desigualdad salarial — lo que constituye un beneficio social tangible — sin que ello implique pérdidas importantes en términos de producción y empleo. Por consiguiente, un enfoque de la crisis basado en los derechos puede servir de base para el debate sobre las opciones de política, a fin de aumentar la justicia social en lo inmediato y a más largo plazo.

120. Es esencial evitar la deflación generalizada de los salarios y proteger los derechos de los trabajadores. La deflación 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. La deflación de los salarios de los trabajadores privaría a las economías nacionales y a la economía mundial de la demanda que tanto necesitan, y también menoscabaría considerablemente los niveles de confianza. Asimismo, se correría el riesgo de que las políticas de apertura de los mercados — cruciales para la recuperación — sean rechazadas por los trabajadores si éstos consideran que las medidas son injustas.

121. El enfoque consistente en evitar la deflación de los salarios mediante sistemas coordinados de negociación colectiva y proteger los derechos de los trabajadores no sólo permitiría dar un apoyo adecuado a las víctimas de la crisis, sino que también aportaría un oportuno estímulo a la demanda y allanaría el camino al establecimiento de una economía más sostenible.

122. Es importante recordar que en las declaraciones adoptadas en los últimos años la OIT ha abordado la cuestión de la relación entre las normas del trabajo y el proteccionismo. En la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, de 1998, se indica que «las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas» ni para poner en entredicho «la ventaja comparativa de cualquier país», y en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008, se afirma que «la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima».

123. Para lograr el doble objetivo de mantener unas políticas salariales que sirvan de apoyo al entorno económico actual y de defender las normas internacionales del trabajo, proporcionando a la vez apoyo a las empresas sostenibles y evitando la pérdida de empleos, se requiere el diálogo entre los interlocutores sociales.

124. La Oficina ha puesto en marcha recientemente un nuevo servicio que se encargará de ayudar a las empresas a comprender los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo y en la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, así como sus repercusiones en lo que respecta a las prácticas empresariales. Este servicio (disponible en la dirección electrónica [assistance@ilo.org](mailto:assistance@ilo.org)) puede cumplir una importante función de apoyo a las empresas para que éstas puedan afrontar la crisis con enfoques responsables.

125. La OIT también ha adquirido experiencia en la reestructuración socialmente responsable de las empresas. El modo en que las empresas afronten la crisis actual determinará en parte su imagen en el futuro. Estamos en un momento en que la responsabilidad social de las empresas se está poniendo a prueba de muy diversos modos.

## Financiar un Pacto Mundial para el Empleo

126. Un Pacto Mundial para el Empleo requiere financiación tanto pública como privada, nacional e internacional. Para que haya una recuperación productiva de la economía real, es esencial que se restablezcan los flujos normales de crédito para la inversión, el comercio, el consumo sostenible y la innovación. La persistencia de la contracción del crédito, la importante disminución de los flujos de inversión extranjera directa y de las remesas, y las inyecciones de capital a los bancos con problemas, son factores que generan grandes presiones sobre los mecanismos de financiación pública, tanto nacionales como internacionales.

127. En una primera etapa, la aplicación de un Pacto Mundial para el Empleo en cada país implica que se ha de revisar el gasto público actual y, de ser necesario, reorientarlo de tal manera que, como medida de emergencia, se dé prioridad a los objetivos en materia de empleo, mercado de trabajo y protección social. Con los actuales presupuestos puede hacerse mucho en ese sentido. Entre otras, pueden adoptarse medidas para apoyar a las empresas y a los trabajadores de los sectores privado, público y social, y en particular a las pequeñas empresas y a la economía informal.

128. Además, los países que disponen de un margen fiscal suficiente y tienen acceso a los mercados de capitales han adoptado diversos paquetes de estímulo fiscal, que en promedio representan alrededor de un 2 por ciento de su PIB. Es posible que otros países también lo hagan en el futuro. Según los análisis de la OIT, estas políticas podrían armonizarse en mayor medida con los objetivos de un Pacto Mundial para el Empleo. Ello podría llevarse a cabo durante el proceso de aplicación del mismo.

129. Los países que entraron en la crisis con un margen fiscal reducido y problemas de balanza de pagos se enfrentan ahora a una compleja situación que ha conducido a algunos de ellos a solicitar la ayuda del FMI. Ello plantea la cuestión de cómo articular las medidas de rescate del FMI en torno a medidas anticíclicas con el fin de estimular el crecimiento y, al mismo tiempo, equilibrar las variables macroeconómicas fundamentales en un plazo razonable. Aplicar políticas orientadas con arreglo a los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo puede contribuir a estimular una recuperación más rápida y, simultáneamente, mejorar en un plazo más breve la situación de la balanza de pagos y del presupuesto.

130. Los países con políticas macroeconómicas y financieras adecuadas, a los que la crisis financiera no afectó inmediatamente, están sufriendo ahora las consecuencias de la crisis de la economía real. Para ellos, el FMI ha establecido una nueva línea de crédito flexible con altas exigencias para su concesión, pero pocas condiciones en lo que respecta a su uso. Colombia, México y Polonia ya han solicitado créditos de este plan.

131. Por lo que se refiere a África y los países menos adelantados, deben cumplirse los compromisos pendientes en el sentido de incrementar los recursos destinados a la cooperación para el desarrollo. A este respecto, el concepto de «Unidos en la acción» formulado por las Naciones Unidas debería aplicarse también en el caso del Banco Mundial y de los donantes bilaterales. Los países han de disponer urgentemente de un conjunto coherente de políticas y de acciones sinérgicas impulsadas por las instituciones multilaterales y los donantes bilaterales con el fin de acceder al apoyo destinado a la cooperación para el desarrollo. No es el momento de dejar atrás a los países más pobres. Los esfuerzos en su favor deben integrarse a nivel mundial.

132. La Oficina se ha comprometido a mejorar su colaboración con las Instituciones de Bretton Woods y otros interlocutores en el campo del desarrollo, con el fin de ayudar a los países a acceder a la financiación internacional y poner en práctica medidas en el marco de un Pacto Mundial para el Empleo.

133. Los líderes del G-20 han decidido proporcionar un volumen sustancial de recursos adicionales al FMI y a los bancos multilaterales de desarrollo para apoyar el crecimiento en los países emergentes y los países en desarrollo y financiar «... el gasto anticíclico, la recapitalización de los bancos, la infraestructura, la financiación del comercio, el apoyo a la balanza de pagos, la refinanciación de la deuda y la ayuda social»<sup>9</sup>.

134. El Banco Mundial ha establecido un mecanismo especial para ofrecer financiación a los países vulnerables, que incluye un fondo de respuestas sociales rápidas que se financiará mediante contribuciones bilaterales voluntarias. El Banco Mundial está acelerando el gasto en los programas de su Asociación Internacional de Fomento (AIF) y en los programas de concesión de préstamos en condiciones preferenciales, así como a través de la Corporación Financiera Internacional (CFI) (véase el recuadro 15).

---

<sup>9</sup> Declaración de los líderes del G-20 en la Cumbre celebrada en Londres, 2 de abril de 2009.

**Recuadro 15**  
**Asistencia financiera del Banco Mundial**

*Aumento del apoyo financiero a los países más pobres:* incremento sustancial de los préstamos (100.000 millones de dólares de los Estados Unidos en los próximos tres años); asignación acelerada de los fondos de la AIF (42.500 millones de dólares de los Estados Unidos en los próximos tres años); y recursos para afrontar la crisis mundial de los alimentos.

*Apoyo al sector privado:* aporte de 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos, de la IFC, en los próximos tres años; mantenimiento de las corrientes comerciales; apoyo a los sistemas bancarios en dificultades; y prosecución de los proyectos de infraestructura.

*Otros apoyos:* creación de un mecanismo que ofrezca financiación a los países vulnerables, para redes de protección social, infraestructuras y pequeñas y medianas empresas; establecimiento de un mecanismo de facilitación del comercio (40 millones de dólares de los Estados Unidos en ayuda para el comercio); medidas para asegurar la liquidez a través del Organismo Multilateral de Garantía de las Inversiones; y herramientas de análisis técnico, asesoramiento y diagnóstico.

135. La Comisión de Expertos sobre Reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, de las Naciones Unidas, ha propuesto la creación de un fondo (por un monto que corresponda al uno por ciento de los paquetes de estímulo fiscal del G-20) para ayudar a los países en desarrollo a poner en práctica políticas anticíclicas y proporcionar una fuente sostenible de financiación para el desarrollo, similar al Fondo Mundial para el Empleo que el Consejo de Administración estudió en su reunión de marzo de este año.

136. Las fundaciones privadas que proporcionan ayuda para el desarrollo también constituyen fuentes potenciales de financiación de las medidas que se tomen en el marco de un Pacto Mundial para el Empleo.

137. Las decisiones relativas a la financiación de la aplicación nacional del Pacto Mundial para el Empleo — cuánto y dónde — corresponden a los países, y deberían tomarse, de ser posible, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La OIT puede ofrecer una plataforma útil para intercambiar y compartir experiencias, facilitar el diálogo y proporcionar asesoramiento cuando se solicite.

138. Cuando se estudien los posibles recursos para el Pacto Mundial para el Empleo, debería prestarse la debida atención a sus dimensiones horizontales, con el fin de promover y facilitar intercambios internacionales y análisis entre países. La Oficina seguirá analizando las políticas relacionadas con la crisis, a fin de que sus mandantes puedan mantenerse al corriente respecto de la experiencia y las actividades de otros países.

## **En resumen**

139. La puesta en práctica en un gran número de países de un Pacto Mundial para el Empleo que se ajuste a las medidas descritas más arriba tendría un efecto de alcance mundial y contribuiría sustancialmente a invertir la tendencia recesiva y a acelerar la recuperación, dado que los componentes fundamentales del Pacto Mundial para el Empleo, a saber, la promoción del empleo y la protección social, contribuyen a reforzar la demanda mundial.

140. Esto obedece a tres razones. En primer lugar, las medidas coordinadas tienen un efecto más contundente que las acciones aisladas, al tiempo que reducen el riesgo de que se recurra a soluciones aislacionistas. En segundo lugar, el apoyo a las pequeñas empresas y a las inversiones en infraestructura bien orientadas y con alto coeficiente de empleo tiene un impacto positivo directo en las cifras totales de la producción y el empleo. El riesgo de que otras actividades del sector privado queden relegadas es limitado. Al contrario, las inversiones con alto coeficiente de empleo durante los tiempos de crisis pueden estimular las actividades del sector privado y preparar el camino para un crecimiento superior a largo plazo.

141. En tercer lugar, unas medidas de protección social bien concebidas estimularán la demanda efectiva y, por consiguiente, ayudarán a frenar la crisis, dada la gran propensión al consumo que tienen los grupos de bajos ingresos. Las prestaciones de desempleo, combinadas con programas activos de mercado de trabajo, de formación y de garantías de empleo, también reducirán los riesgos de desempleo de larga duración y de informalidad económica prolongada.

142. Un Pacto Mundial para el Empleo sería un medio eficaz en función de sus costos para estimular la economía. Las medidas que se adopten en tal contexto mejorarían los efectos de la recuperación sobre el empleo, lo cual estimularía a su vez la recuperación. En sí mismo, esto reduciría a la larga los costos presupuestarios y evitaría tener que incurrir en gastos para apoyar a los desempleados de larga duración o a los mecanismos de protección social.





## IV. Preparar ahora un futuro mejor

143. La crisis ha suscitado un importante replanteamiento de las políticas en todas partes. Esta evolución es positiva y necesaria, y de hecho llega con un considerable retraso. Tenemos la responsabilidad colectiva de examinar en profundidad los fallos del pasado reciente con el fin de construir un futuro mejor. En su declaración, los líderes del G-20 nos invitan a reflexionar con una visión más amplia sobre la forma de hacer realidad su voluntad de «no sólo restaurar el crecimiento, sino también establecer las bases de una economía mundial justa y sostenible».

144. El comunicado de la Junta de los Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, de 5 de abril de 2009, expresa el compromiso común de «ayudar a los países y la comunidad mundial a hacer frente a la crisis, acelerar la recuperación y forjar una globalización justa e integradora que permita un desarrollo económico, social y medioambiental sostenible para todos, y encarar al mismo tiempo el futuro con la convicción de que se necesitan reformas profundas».

145. Una cuestión clave para el futuro inmediato es la calidad y la composición del crecimiento económico. La recuperación no puede consistir simplemente en volver a las prácticas habituales. El modelo financiero fracasó, y los resultados de la globalización han beneficiado a algunos pero no han sido equitativos para una inmensa mayoría. La nueva globalización requerirá un régimen de políticas integrado y coherente que permita lograr un crecimiento sostenible desde el punto de vista social, económico, medioambiental y político. Tenemos que definir una combinación de políticas de recuperación que comience a configurar una trayectoria de desarrollo mundial basado en un crecimiento económico de alta calidad y equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y medioambientales. Permítanme destacar algunas cuestiones que tendremos que abordar a corto plazo.

### **Elaborar estrategias para el fomento del trabajo decente y la reducción de la pobreza**

146. La crisis ha demostrado la fragilidad de los recientes avances en la reducción de la pobreza extrema. Las políticas de recuperación tienen que definir un nuevo enfoque más sostenible del desarrollo orientado a la reducción de la pobreza. La dependencia excesiva con respecto a las exportaciones destinadas a los países ricos debe reemplazarse por un crecimiento más equilibrado del consumo interno en todo el mundo en desarrollo, financiado por aumentos generalizados de la productividad, los salarios y los ahorros. Esto requerirá inversiones a medio y largo plazo para promover el crecimiento, en particular en la infraestructura física y social de apoyo. Las inversiones en infraestructuras, especialmente cuando requieren la utilización de técnicas intensivas en mano de obra y la participación de contratistas locales, constituyen un primer paso en ese sentido. Las prestaciones familiares y el suministro gratuito de comidas en las escuelas aumentan la asistencia escolar y mejoran el estado de salud de los educandos, sustentando así la capacidad productiva de la futura fuerza de trabajo. Las pensiones básicas de vejez y de invalidez apoyan a quienes tienen menos capacidad para trabajar y alivian así la carga que pesa sobre los recursos familiares.

147. Respaldar la aplicación de esas políticas en el futuro requerirá un nuevo enfoque de la financiación para el desarrollo, en el cual los flujos de capital extranjero, tanto público como privado, apoyen y estimulen una estrategia de crecimiento centrada en el ámbito nacional. La cooperación Sur-Sur para crear mercados «internos» más grandes es un elemento clave de una estrategia de desarrollo más sólida y equitativa que reduzca la pobreza y que sea sostenible gracias a la generación de trabajo decente.

### **Reorientar los sistemas financieros hacia la inversión y las empresas productivas**

148. En muchos países, antes de la crisis, el sistema financiero no estaba prestando suficiente apoyo a las empresas productivas y viables. Ahora, la imposición de condiciones mucho más restrictivas para la obtención de créditos está asfixiando a empresas viables, lo cual supone un enorme costo para la capacidad productiva futura de la sociedad. Las Cumbres del G-20 celebradas en Washington y Londres se centraron en una serie de medidas necesarias para sanear el sistema y ponerlo en marcha nuevamente, y para definir al mismo tiempo un nuevo sistema de regulación internacional que impida los excesos que han causado daños tan catastróficos a la gente y las comunidades de todo el mundo.

149. Los mandantes tripartitos de la OIT en todo el mundo esperan que se tomen las medidas indispensables para establecer un sistema financiero plenamente operativo que facilite el flujo de crédito destinado a las inversiones productivas, a un consumo sostenible, al comercio y a la innovación. El Director Gerente del FMI ha destacado acertadamente la importancia de establecer

mercados de crédito que funcionen adecuadamente y sirvan de base para una recuperación duradera. Esto es especialmente relevante para la financiación de las empresas productivas sostenibles que están al frente de la creación de empleo decente. El sistema regulador anterior no era favorable para esas empresas. La primera prueba, y también la más importante, para el nuevo sistema internacional de regulación de los mercados financieros debe consistir en comprobar si éste aporta incentivos para la inversión productiva en empresas sostenibles, sean grandes o pequeñas, que generen empleos decentes, y si tiene un efecto disuasivo para el comportamiento especulativo.

150. Uno de los factores importantes que provocaron la crisis fue la forma en que el pago de incentivos, especialmente a los altos directivos del sector financiero, se utilizó para recompensar las ganancias a corto plazo, sin considerar que las consecuencias a largo plazo podían ser devastadoras. Hay que adaptar los mecanismos utilizados para recompensar a los ejecutivos y gestores, a fin de evitar la toma de riesgos excesivos. Esto forma parte de una nueva ética de la responsabilidad empresarial.

151. Una cuestión clave para los países consiste en encontrar estímulos correctos para las empresas, tanto privadas como públicas, incluidas las empresas de economía social (como las cooperativas y formas institucionales similares), así como para el capital extranjero y el ahorro nacional, a fin de promover el espíritu y la iniciativa empresarial en un marco de desarrollo sostenible.

### **Impuestos y crecimiento sostenible**

152. La existencia de un amplio acuerdo en materia impositiva es un pilar esencial de la cohesión social. Dotarse de la capacidad para recaudar impuestos es una etapa vital en el desarrollo de la infraestructura social necesaria para un crecimiento que permita reducir la pobreza en una economía mundial abierta. Esto implica que se ha de lograr un entendimiento de amplio alcance acerca del tamaño del sector público, de sus funciones básicas y de las garantías con respecto a la sostenibilidad y la utilización eficaz de los recursos públicos. En los últimos decenios, se ha manifestado una tendencia generalizada hacia la reducción de la imposición tributaria y del papel del Estado. Además, la competencia entre países ha ejercido una presión a la baja en los niveles impositivos. La crisis actual nos está obligando a reflexionar en profundidad a ese respecto.

153. Al concebir los sistemas tributarios y de prestaciones sociales es necesario considerar más cuidadosamente sus objetivos y sus repercusiones en materia distributiva, sin perder de vista la necesidad de promover incentivos para la inversión y el empleo. La política tributaria y la política social tienen que apoyar el empleo; al mismo tiempo, hay que velar por que los beneficios derivados del crecimiento y la productividad se repartan de manera más amplia.

154. En anteriores memorias he abogado por el establecimiento de un «piso» o régimen de protección social básico. Es esencial que en el debate sobre la política tributaria y la sostenibilidad fiscal se introduzca la cuestión de la viabilidad de la financiación de dicho «piso» de protección social. La política social puede utilizarse de manera más activa, sin sacrificar por ello los objetivos en materia de crecimiento y empleo. Los gobiernos deberían aumentar sus gastos en atención de salud, educación, infraestructura pública, pensiones y redes de protección social. En otras palabras, hay que redefinir el actual orden de prioridades de las decisiones en materia de gasto, especialmente en los países en los que hay grandes desigualdades. En efecto, los países con los mayores niveles de desigualdad tienden a gastar menos en educación y salud <sup>1</sup>.

155. De manera más general, los niveles impositivos tienen que ser compatibles con el crecimiento de las inversiones y las empresas privadas, y con las necesidades reconocidas de inversión en bienes y servicios públicos.

### **Mejorar la calidad del crecimiento económico mediante una mejor calidad de los empleos**

156. Incluso antes de la crisis, la calidad de los empleos generados causaba inquietud. Las formas atípicas de empleo y el empleo informal han aumentado de manera sostenida. En promedio, la remuneración de esos empleos es inferior a la de los empleos corrientes. Esta tendencia ha contribuido al aumento de las desigualdades de ingresos tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Al buscar soluciones para la crisis actual, debemos poner cuidado en evitar una disparidad salarial demasiado grande entre el empleo corriente y las formas atípicas de empleo.

157. Es necesario que el empleo formal resulte más atractivo para las empresas de los países en desarrollo y las economías emergentes. Muchos países están buscando nuevas maneras de

---

<sup>1</sup> Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2008: Las desigualdades de ingresos en la era de la globalización financiera*, OIT, Ginebra, 2008.

garantizar la seguridad y la adaptación al cambio tanto para los trabajadores como para las empresas. Ahora bien, los términos del equilibrio deseado — y es indispensable que haya un equilibrio — varían de un país a otro. En la práctica, han avanzado más las iniciativas encaminadas a suprimir la protección del empleo que las que tienen por objeto mejorar la protección de los trabajadores. Es esencial corregir este desequilibrio para conseguir a más largo plazo un crecimiento con alto coeficiente de empleo.

158. La aplicación de medidas específicas encaminadas a aumentar la eficiencia y la productividad de la economía informal es un factor esencial para la reducción de la pobreza, el fomento de la autonomía personal y la movilidad social y económica hacia la economía formal.

### **Políticas macroeconómicas coordinadas, protección del empleo y protección social**

159. En un gran número de países, hay datos fácticos que demuestran que, durante los últimos decenios, la parte del ingreso nacional correspondiente al trabajo ha venido disminuyendo. Esta disminución induce a pensar que los salarios no han seguido una progresión correlativa al aumento de la productividad. Esa tendencia no es ni saludable ni sostenible. En algunos países, ha contribuido a impulsar un crecimiento desequilibrado que depende excesivamente de las exportaciones, y en otros ha redundado en el desarrollo del endeudamiento como medio para financiar la vivienda y el consumo en una medida que excede la capacidad de reembolso de los asalariados.

160. Restablecer el vínculo entre el crecimiento de la productividad y el aumento de los salarios es esencial para la sostenibilidad económica y social. Esto requiere que haya un marco en el cual las empresas logren costos laborales unitarios competitivos mediante el aumento de la productividad, y no de la subvaloración del trabajo. Garantizar que los trabajadores tengan una participación adecuada en las negociaciones relativas a la determinación y la protección de los salarios también contribuirá en gran medida a abordar tanto las desigualdades de ingresos como los desequilibrios en la proporción entre los salarios y los beneficios de las empresas.

161. Una importante respuesta a la crisis han sido los esfuerzos sin precedentes que se han dedicado a la coordinación de paquetes de estímulo fiscal de una magnitud suficiente para contrarrestar los efectos deflacionarios de la crisis financiera sobre la producción, el consumo y el empleo. Varios gobiernos se han comprometido a cumplir metas específicas en materia de empleo, o a salvar o crear un número determinado de puestos de trabajo.

162. Las políticas macroeconómicas se centran por lo general en metas financieras de estabilidad y crecimiento, pero también se debería tener en cuenta su impacto social. Uno de los objetivos primordiales de la política económica nacional debería ser el logro de un alto nivel de empleo. Los bancos centrales, en particular, deberían integrar objetivos sociales y de empleo en el diseño y la evaluación de sus políticas. Debemos recordar que en los documentos fundacionales del FMI y de la OMC figuran objetivos relativos al pleno empleo.

163. En un contexto de inexistencia de una mejor coordinación mundial, la mayoría de los países tiene un margen de acción limitado para promover el empleo y la protección social a nivel nacional. Ello obedece en primer lugar a que, debido a la interdependencia económica mundial, el comercio y la inversión tienen tanta influencia en los niveles de empleo como las decisiones nacionales. En segundo lugar, las medidas adoptadas por un país podrían ser rápidamente sancionadas por los mercados internacionales de capitales.

164. La necesidad de contar con una mayor coordinación de las políticas es más que evidente. Ahora bien, esa coordinación no debería girar únicamente en torno a las políticas monetaria, fiscal, comercial y de los tipos de interés, sino que debería abarcar también el empleo y la protección social. Se requiere una coordinación global de las políticas entre los países para alcanzar el objetivo del pleno empleo y el trabajo decente. Dicho en pocas palabras, la mayor interdependencia macroeconómica exige una mayor coordinación macroeconómica.

### **Gobernanza mundial para una globalización justa**

165. La crisis mundial ha arrojado más claridad acerca de la necesidad de desarrollar una mayor cooperación internacional que esté en consonancia con los fuertes vínculos entre los países. Estos van desde el comercio a la inversión y las políticas tributarias y medioambientales, factores todos que tienen importantes repercusiones en otros países e influyen en la forma en que éstos, y la economía mundial, se recuperarán de la crisis actual.

166. La ampliación de la labor del G-20 desde sus orígenes como punto de encuentro para los Ministros de Hacienda es un importante paso en la construcción de foros más eficaces y más incluyentes para la toma de decisiones. No obstante, se trata de una estructura *ad hoc*, que en su debido momento tendrá que arraigarse más firmemente en el sistema de las Naciones Unidas. A

menos que se logre una mayor coordinación internacional en respuesta 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 ésta plantea.

167. Los líderes del G-20 han expresado su apoyo a la carta fundamental en pro de una actividad económica sostenible promovida por la Canciller Merkel en el marco de consultas con los Jefes Ejecutivos de la OCDE, la OIT, el FMI, el Banco Mundial y la OMC <sup>2</sup>. Creo que ésta es una importante iniciativa para el futuro de una gobernanza mundial equilibrada. La OIT se ha comprometido a fomentar una mayor cooperación con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en apoyo de esta carta.

168. La OIT participa también de manera activa e intensa en el sistema de coordinación interorganismos de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas presidida por el Secretario General. Nos parece muy atinado que el FMI, el Banco Mundial y la OMC participen también plenamente en este proceso.

169. Creo que la capacidad de la OIT para brindar asesoramiento a los países a fin de que éstos puedan tomar decisiones fundamentadas en materia de políticas se verá muy incrementada al potenciarse la colaboración con las Instituciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas. Esto será esencial para el éxito del Pacto Mundial para el Empleo.

170. Se ha encomendado al FMI la responsabilidad de supervisar y evaluar los riesgos financieros y macroeconómicos mundiales. Asimismo, el G-20 ha pedido a la OIT que evalúe y examine las distintas maneras en que los países están abordando las dimensiones humanas de la crisis. En consecuencia, para responder a la solicitud del G-20, es vital que el FMI y la OIT refuercen su colaboración recíproca. Con tal fin, la OIT fortalecerá su capacidad para evaluar y seguir la evolución de las políticas de respuesta a la crisis, trabajando en estrecha colaboración con otras organizaciones internacionales.

171. En el marco de su trabajo conjunto con otras organizaciones internacionales, y en particular el FMI, el Banco Mundial, el PNUMA, el PNUD y la OMC, la OIT tiene la responsabilidad y la capacidad para desempeñar un papel clave en el período posterior a la crisis, en la perspectiva de asegurar que la economía mundial del siglo XXI no sólo sea una economía integrada, sino también incluyente y equitativa. Un requisito fundamental en ese sentido será el de lograr una mayor convergencia y coherencia entre las políticas comerciales, financieras, de empleo, sociales y medioambientales.

## **Acción de la OIT**

172. La OIT ya ha movilizado sus recursos y sus competencias especializadas para apoyar a sus mandantes tripartitos a nivel nacional y regional, y a través del Consejo de Administración y ahora de la Conferencia Internacional del Trabajo, para responder a la dimensión laboral, empresarial, social y humana de la crisis. Pero podemos y tenemos que hacer mucho más.

173. Sobre la base del acuerdo que se alcance en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en cuanto a impulsar el Pacto Mundial para el Empleo, la OIT organizará sus actividades de apoyo a los mandantes según los criterios siguientes.

### *Seguimiento de las políticas y programas de empleo, laborales y sociales adoptados en respuesta a la crisis*

174. Con el fin de proseguir con la labor ya emprendida, la Oficina reforzará su capacidad de seguimiento de las políticas, programas y medidas adoptados por los países en respuesta a la crisis. Esto incluirá: el seguimiento a corto plazo de los datos pertinentes con el fin de conocer la evolución de los aspectos sociales y del empleo de la crisis; la preparación y el mantenimiento al día de una base de datos sobre las respuestas de política, que se utilizará a efectos del asesoramiento a los países; la realización de estudios por país y estudios de políticas específicas en uno o varios países, a fin de examinar los mejores resultados; y la actualización de la información relativa a la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo. Llevaremos a cabo dicha labor en colaboración con otras organizaciones internacionales.

175. Una función importante de la OIT consiste en brindar información sobre las medidas y actividades emprendidas por los gobiernos y los interlocutores sociales para afrontar la crisis. La OIT

---

<sup>2</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.

utilizará sus redes y servicios para facilitar el intercambio de experiencias, buenas prácticas y conocimientos entre los países y las regiones. En particular, la OIT facilitará la cooperación Sur-Sur dentro de las regiones y entre ellas.

*Proporcionar servicios de emergencia a los mandantes, a solicitud de los mismos, en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo*

176. La Oficina tiene previsto poner en marcha un servicio de asistencia (*help desk*) con objeto de proporcionar a los mandantes asesoramiento y orientación para enfrentar la crisis y poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo. La OIT utilizará su experiencia pasada y actual en ese ámbito para concebir un servicio práctico y de fácil acceso.

177. La Oficina puede proporcionar asistencia, previa solicitud, a los mandantes que quieran poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo o reforzar las políticas que ya están en marcha para promover los mismos objetivos. Esto se llevará a cabo en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País.

*Fortalecimiento de la colaboración con las organizaciones multilaterales*

178. La crisis proporciona una razón de peso para reforzar aún más la cooperación y la colaboración entre las organizaciones multilaterales. Trabajando de consuno con otras organizaciones, la OIT tiene la capacidad para desempeñar un papel clave en el período posterior a la crisis, a fin de asegurarse de que la economía mundial en el siglo XXI se dirija hacia una globalización justa y sea sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

179. Se ha encomendado al FMI y a la OIT el seguimiento de las diferentes dimensiones de la crisis. Existe, pues, la posibilidad de trabajar conjuntamente y de aprovechar las sinergias entre ambas organizaciones.

180. Otra vía para la cooperación es el mecanismo de financiación previsto en el Marco de Vulnerabilidad propuesto por el Banco Mundial con el fin de poner a disposición de los países recursos de inversión en proyectos de infraestructura que generen empleo, así como en medidas de protección social, y de ofrecer financiación a pequeñas y medianas empresas y a instituciones de microfinanzas. Este enfoque está en consonancia con la estrategia propuesta a través del Pacto Mundial para el Empleo.

181. Como se ha indicado en secciones anteriores de esta Memoria, en el marco de las Naciones Unidas, la Junta de los Jefes Ejecutivos ha instado al sistema multilateral a desempeñar «un papel central en la articulación y ejecución de una respuesta mundial y coherente a la crisis, y en la puesta en práctica de la misma en el plano de los países». A través del Comité de Alto Nivel sobre Programas, la OIT seguirá trabajando en estrecha colaboración con diversos organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas para elaborar iniciativas conjuntas en respuesta a la crisis. En el plano de los países, también colaborará con otros organismos a través del proceso del MANUD, y en los planos (sub)regional y mundial, a través del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

182. La OIT reforzará asimismo su cooperación con las instituciones regionales, incluidas las comisiones económicas regionales y los bancos regionales de desarrollo, en torno a la elaboración de estrategias y políticas de respuesta a la crisis que estén adaptadas a las características de cada región, y al apoyo a dichas estrategias y políticas.