



PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo*Indice*

	<i>Párrafos</i>
1. Antecedentes	1-5
2. Objetivos de la política macroeconómica	6-8
3. Políticas de estabilización y de ajuste estructural	9-14
4. De las políticas de estabilización a los DELP: ¿es posible un crecimiento favorable a los pobres?.....	15-18
5. Políticas macroeconómicas para la estabilidad, el crecimiento y el empleo.....	19-26
6. El entorno para las políticas macroeconómicas: reformas institucionales y coordinación internacional de las políticas	27-31
7. Papel que incumbe a la OIT.....	32-36

1. Antecedentes

1. En el presente documento se pasa revista al debate sobre los efectos que las políticas macroeconómicas tienen en los ámbitos de la estabilidad, el crecimiento y el empleo. En particular, se examina la forma en que las políticas macroeconómicas se relacionan con los objetivos estratégicos de la OIT y con la configuración de la dimensión social de la globalización; el análisis concluye con algunas propuestas para las actividades futuras de la Oficina respecto de estos temas.
2. Con ocasión de la reunión de marzo de 2003 del Consejo de Administración, la Comisión examinó y suscribió el Programa Global de Empleo (PGE) ¹, como importante componente de las políticas de promoción del trabajo decente. En esa misma reunión, la Comisión pidió encarecidamente a la Oficina que revisara y describiera más detalladamente los diez elementos fundamentales del PGE. El presente documento forma parte de dicho proceso de revisión.
3. El tema de las políticas macroeconómicas y su relación con el empleo ha sido analizado numerosas veces en los foros de la OIT ². En la actualidad, ha vuelto a cobrar urgencia a raíz de la creciente inquietud suscitada por los efectos sociales de la liberalización y la globalización, así como por el menor ritmo de crecimiento a largo plazo que se observa en la producción y el empleo a nivel mundial. La promoción del empleo libremente escogido, productivo y remunerado, basado en el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, es un factor crucial para hacer realidad el trabajo decente para todos. Los éxitos en la creación de empleo están intrínsecamente vinculados con las políticas comercial, tributaria, monetaria y cambiaria; asimismo, su importancia es reconocida en la Declaración de Filadelfia (1944), en la que se instaba a la OIT a examinar las políticas económicas y financieras y a proclamar sus opiniones sobre los efectos que dichas políticas podrían tener en el empleo y el mundo del trabajo. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización ha invitado a todas las organizaciones multilaterales a alcanzar un mejor entendimiento común de la interacción entre las políticas económicas y sociales ³. Gracias a este empeño común se logrará, sin duda, una mayor congruencia en cuanto a las políticas y mejores resultados que «tengan en cuenta las prioridades de la gente» ⁴.
4. El diseño de los marcos de referencia para las políticas macroeconómicas es una cuestión prioritaria en el temario político de la mayoría de los países. Su éxito o fracaso tiene incidencia en el progreso económico y social. Se trata de una cuestión que suscita debates intensos, a veces de carácter ideológico, si bien muchos economistas reconocen que la relación causal entre los cambios de política y los resultados en el ámbito del empleo es compleja y difícilmente previsible o explicable. Durante el examen preliminar de los

¹ Documento GB.289/ESP/2.

² Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 83.ª reunión (junio de 1996); OIT, Ginebra: *Conclusiones de la consulta internacional relativa al seguimiento de la Comisión Mundial sobre Desarrollo Social*, noviembre de 1999; *Superar la pobreza mediante el trabajo* (Memoria del Director General), OIT, Ginebra, 2003.

³ Véase OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, 2004.

⁴ OIT: *Por una globalización justa: El papel de la OIT*, Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Ginebra, OIT, 2004.

aspectos fundamentales del PGE (marzo de 2003)⁵, los propios miembros de la Comisión expresaron puntos de vista divergentes sobre cuáles eran los elementos que constituían una política macroeconómica adecuada para el empleo. En realidad, los desacuerdos se originan no tanto en los objetivos de dicha política, sino más bien en cuáles son los instrumentos y los mecanismos de promoción más adecuados para la reforma macroeconómica. Puesto que la elección de los instrumentos de política implica hacer concesiones recíprocas entre objetivos contradictorios, no es sorprendente que los debates sobre cuestiones macroeconómicas sean a menudo conflictivos.

5. Con este documento no se pretende resolver tales conflictos. Más bien, se trata de describir las preocupaciones que la OIT abriga con respecto al logro de un entorno macroeconómico favorable a la generación de empleo e inscribirlas en el marco del debate actual sobre el equilibrio que ha de existir entre la estabilidad financiera, el ajuste estructural, el incremento de los ingresos y del empleo, y un modelo de desarrollo equitativo dentro de los países y entre ellos. Se deja constancia en el documento de que existe una aceptación creciente de la necesidad de replantear el equilibrio entre las políticas macroeconómicas, aun cuando todavía no se ha propuesto verdaderamente un proyecto que sustituya el denominado «Consenso de Washington». Por ende, la participación de la OIT en las discusiones sobre un nuevo equilibrio en el marco de la construcción de marcos de referencia macroeconómicos podría ser oportuna. Asimismo, el propio proceso nacional de formulación de políticas puede influir en el éxito de las propuestas macroeconómicas, mediante iniciativas que susciten el amplio apoyo de los empleadores y sindicatos con experiencia en este campo.

2. Objetivos de la política macroeconómica

6. Desde la época de la fundación de la OIT, tanto en los círculos académicos como entre los responsables de la planificación de políticas han tenido lugar un minucioso examen y un intenso debate sobre el papel de la macroeconomía y sobre los objetivos de las políticas macroeconómicas⁶. En el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, las democracias del mundo industrializado aceptaron ampliamente la obligación de sustentar una sociedad de pleno empleo. Con tal fin, se apoyaron en un grado considerable sobre políticas macroeconómicas encaminadas a minimizar las fluctuaciones de la actividad económica, por medio de instrumentos anticíclicos de gestión de la demanda⁷. El período transcurrido entre 1950 y 1973, a menudo referido como la «época dorada» a raíz del elevado crecimiento y el empleo casi pleno que la caracterizó, llegó a su fin al desatarse la inflación y la recesión a nivel mundial, al menos en parte debido a las dos crisis que el alza desmedida de los precios del petróleo provocó en el decenio de 1970. Desde entonces, el objetivo de las políticas macroeconómicas ha sido definido más bien por los imperativos del control de la inflación y la estabilidad económica. A su vez, esta tendencia ha dado lugar a una concentración de esfuerzos en el control de los déficit fiscales y de la oferta de dinero, por su influencia determinante en el nivel de los precios.

⁵ Documento GB.286/ESP/1 (Rev.).

⁶ Véase G.M. Meier y J.E. Stiglitz: *Fronteras de la economía del desarrollo: El futuro en perspectiva*, Banco Mundial, 2001; J. Tobin: *Full employment and growth: Further Keynesian essays on policy*, Edward Elgar, 1996; A. MacEwan: *¿Neoliberalismo o democracia?*, Fundación Intermond, España 2001; H.J. Bruton: *On the search for well-being*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001 (en rústica); S. Fischer: «The role of macroeconomic factors in growth», en *Journal of Monetary Economics*, núm. 32, 1993.

⁷ I. Islam: *Avoiding the stabilization trap: Towards a macroeconomic policy framework for growth, employment and poverty reduction*, Employment Paper 2003/53, Ginebra, OIT, 2003.

El cambio de orientación de las economías industrializadas hacia la estabilización y el ajuste se reflejó ulteriormente en las grandes reformas macroeconómicas que tuvieron lugar en los países en desarrollo, las cuales estuvieron en gran medida supervisadas por el FMI y el Banco Mundial. A ese conjunto de políticas se le dio el nombre de «Consenso de Washington»⁸.

Recuadro 1
Temas del «Consenso de Washington»

- Disciplina fiscal.
- Reorientación del gasto público hacia campos que ofrecen a la vez una alta rentabilidad económica y un potencial para mejorar la distribución del ingreso (como la atención primaria de salud, la enseñanza primaria y las infraestructuras).
- Reforma fiscal (para moderar los tipos marginales y ampliar las bases imponibles).
- Liberalización de los tipos de interés.
- Búsqueda de tipos de cambio competitivos.
- Liberalización del comercio.
- Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas.
- Privatizaciones.
- Desreglamentación (es decir, abolición de los obstáculos de entrada y de salida).
- Garantía de los derechos de propiedad.

Fuente: John Williamson: «What should the Bank think about the Washington Consensus?». Documento de trabajo para el Informe sobre el desarrollo mundial 2000, del Banco Mundial, Washington, Institute for International Economics, 1999, pág. 2.

7. Cuando se comparan con los resultados de períodos anteriores, las tasas de crecimiento del producto mundial por habitante en los años 1990 traducen una considerable baja del ritmo de crecimiento. En particular, el escaso crecimiento económico de muchos países en desarrollo ha redundado ya sea en una incidencia creciente de la pobreza y el desempleo o, en el mejor de los casos, en una disminución desalentadoramente lenta de estos problemas⁹. Aunque el declive del crecimiento de la producción mundial durante los dos últimos decenios no ha sido tal vez tan marcado como la caída del crecimiento que se produjo en los años 1930, su carácter prolongado exige llevar adelante una reevaluación de la eficacia de las políticas macroeconómicas aplicadas. El mercado seguirá desempeñando un papel dominante, entre otros motivos, porque ofrece «un sistema racional para efectuar los cálculos económicos»¹⁰. Pero el verdadero problema reside en otro ámbito. La supresión de las distorsiones del mercado y de las restricciones sobre la oferta pueden asegurar un equilibrio entre la oferta y la demanda globales, pero tal equilibrio podría

⁸ Véase Williamson, J.: «The Washington Consensus Revisited», en L. Emmerij (publicación dirigida por): *Economic and social development into the XXI Century*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

⁹ OIT: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, op. cit. Esta desaceleración del crecimiento del PIB mundial por habitante obedece en gran medida a las tendencias de disminución del crecimiento registradas en los países de la OCDE en los últimos decenios. No obstante, cabe señalar que unos pocos países, especialmente de Asia, y algunos países en transición han logrado tasas de crecimiento satisfactorias.

¹⁰ A.R. Khan y M. Muqtada (publicado bajo la dirección de): *Employment expansion and macroeconomic stability under increasing globalization*, McMillan Press Ltd., Londres, y St. Martin's Press, Nueva York, 1997.

coexistir perfectamente con un nivel sustancial de desempleo¹¹. La promoción de una estrategia de crecimiento que tenga como prioridad la reducción del desempleo exigirá probablemente que se tomen en consideración otras políticas sobre diversas materias, inclusive la gestión de la demanda, junto con las medidas encaminadas a estabilizar los precios y abrir los mercados.

8. La elección del régimen macroeconómico es compleja y no está determinada simplemente por las dificultades de la demanda o de la oferta. Las estructuras e instituciones propias de cada país ejercen una enorme influencia en su aplicación y eficacia. Pocas veces se trata de tener que optar por la «libertad de mercado» o el «intervencionismo gubernamental». En los dos últimos decenios, muchos países en desarrollo se han visto obligados a recortar el déficit presupuestario y reducir tanto el aparato estatal como el gasto público, políticas que se les ha impuesto como condición para obtener el apoyo financiero que requieren los programas de estabilización. En la práctica, la prolongada duración de las políticas de austeridad ha restringido el gasto público en un grado tal que en muchos países se han puesto en peligro las funciones y obligaciones básicas del Estado, como la reglamentación del mercado. Asimismo, hay un consenso creciente en cuanto a que el proceso mismo de formulación de las políticas de desarrollo es importante para el éxito de éstas. En el concepto de responsabilización nacional está implícita la idea de que el grado de compromiso de la sociedad con los objetivos de las políticas y los medios que se dedicarán a su consecución son determinantes para el éxito de su puesta en práctica. En este proceso, los sindicatos y las asociaciones de empleadores de muchos países desempeñan un papel fundamental en su calidad de principales agentes del mundo del trabajo.

3. Políticas de estabilización y de ajuste estructural

9. Desde los primeros años del decenio de 1980 y hasta la segunda mitad del decenio de 1990, el FMI y el Banco Mundial influyeron en el diseño y la formulación de las políticas macroeconómicas en todo el mundo en desarrollo, condicionando además sus políticas crediticias a la aplicación de las políticas de estabilización y ajuste estructural. Esta postura se afirmaba en la convicción de que en un contexto de estabilidad de los precios y de tipos de cambio realistas, en el que las demás variables se mantienen constantes, un país tendrá menos dificultades por lo que se refiere a su balanza de pagos¹². A su vez, esta hipótesis se basaba en la convicción de que la aplicación de una política monetaria acertada era determinante para el buen funcionamiento del sistema de precios, y de que el libre funcionamiento de los mercados haría posible una asignación eficaz de los recursos. Al respecto, se sostenía que las políticas orientadas a obtener precios adecuados redundarían en la formación de precios que reflejasen los costos reales de producción, lo que permitiría que las empresas definieran racionalmente sus estrategias de inversión. Tales políticas — el control de la inflación a través de los mecanismos de la política monetaria, la estricta disciplina en materias fiscales y de cuenta corriente y la reducción del papel del Estado y

¹¹ Véase Tobin, 1996, *op. cit.*

¹² Véanse A. Krueger: *Policy lessons from development experience since the second World War*, documento presentado a la primera Conferencia sobre Economías en Desarrollo organizada por el Banco Asiático de Desarrollo, Manila, 1992; B. Balassa: *Development strategies in semi-industrializing economies*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1982; J. Bhagwati y T.N. Srinivasan: «Trade policy and development», en R. Dornbusch y J.A. Frankel (publicado bajo la dirección de): *Economic adjustment and reform in low-income countries*, FMI, Washington, 1999. Para conocer una perspectiva crítica y alternativa, véase A. Amsden: *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Oxford University Press, 1989, y R. Wade: *Governing the market: Economic theory and the role of the government in East Asian industrialization*, Princeton University Press, 1990.

de las normativas en el control de los mercados — eran consideradas, por lo tanto, como los fundamentos de un crecimiento sostenible.

- 10.** Es sin duda indiscutible que una condición previa para el crecimiento económico es la existencia de un entorno favorable en los planos económico y político, que aliente las inversiones nacionales y extranjeras y facilite a largo plazo la acumulación de capital y el desarrollo de las empresas. Tampoco se ha cuestionado la necesidad de asegurar una estabilidad razonable de los precios. Se dispone hoy de un importante volumen de publicaciones analíticas y empíricas orientadas a demostrar de manera irrefutable la importancia de la estabilidad, y la forma en que ésta se logra. No obstante, los resultados de la práctica han sido menos concluyentes, sobre todo en aquellos casos en que la estabilización no se ha traducido en un crecimiento adecuado y sostenido. De hecho, un estudio reciente del Banco Mundial sugiere que «el enfoque adoptado en el marco de la reforma de las políticas para abordar la cuestión del crecimiento económico exageró las ventajas que se derivarían de una mejor asignación de recursos y resultó desprovisto de fundamentos teóricos, para ser finalmente desmentido por los datos empíricos»¹³. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional reconoce que la estabilización no se logra con recetas de política simplistas:

La gestión de la crisis argentina por el FMI ha puesto al descubierto varias deficiencias de su proceso de toma de decisiones... Se prestó una atención excesiva a determinar — de forma poco concluyente — qué marco de política alternativo debía recomendarse a las autoridades, mientras que se dedicaron escasos esfuerzos a determinar qué medidas prácticas hubiera debido adoptar el FMI en caso de que fracasara la estrategia escogida¹⁴.

- 11.** Asimismo, un estudio del FMI postula que: «No obstante el atractivo teórico de los argumentos según los cuales un alto nivel de inflación es perjudicial para el crecimiento, los datos empíricos con respecto a esta relación son poco concluyentes»¹⁵. En realidad, aun cuando dichos estudios y resultados son indicadores útiles, la pregunta sigue sin respuesta: a nivel nacional, ¿cuál es el punto de corte en la curva de la inflación a partir del cual comienzan a aparecer efectos negativos? Valga precisar que en este caso no se trata de procesos extremos de hiperinflación, como los que se han observado en algunos países de América Latina y Europa Oriental. También es importante tomar en consideración el postulado según el cual un bajo nivel de inflación, sobre todo en los países en desarrollo, puede a menudo favorecer la movilización de recursos y la utilización de la capacidad disponible.
- 12.** Los estudios realizados por la OIT permiten formular las siguientes observaciones¹⁶:

- al cabo de 20 años de aplicación de las políticas de estabilización, a menudo bajo la presión de criterios estrictos de condicionalidad, se han logrado por regla general una disciplina y una estabilidad de precios considerables;

¹³ Banco Mundial: *The growth experience: GAT have we learned form the 1990s?*, mayo de 2004 (proyecto de texto).

¹⁴ Takagi, Shinji y otros: *The IMF and Argentina, 1991-2001*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 2004, pág. 5.

¹⁵ H. Bredenkamp y S. Shadler (publicado bajo la dirección de): *Economic adjustment and reforms in low-income countries*, Washington DC, FMI, 1999.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, M. Muqtada: *Macroeconomic stability, growth and employment – Issues and considerations beyond the Washington Consensus*, Employment Paper 2003/48, Ginebra, OIT, 2003, e I. Islam, *op. cit.*

- en cambio, el crecimiento no sólo ha sido inadecuado (por ejemplo, en relación a las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo y del desempleo), sino que se ha seguido caracterizando por su extrema volatilidad en prácticamente todos los países;
- aun cuando entre el crecimiento y las variables de estabilidad existen relaciones de causa-efecto, éstas no siempre son inalterables. De hecho, se observa a veces que los déficit presupuestarios tienen una relación positiva con el crecimiento, de lo que se puede deducir que un cierto nivel de gasto público bien orientado puede contribuir positivamente al crecimiento;
- los resultados obtenidos a partir de datos de distintos trabajos muestran que el nivel de inversión (la tasa de inversión con respecto al PIB) como variable considerada por separado explica de manera más cabal y más significativa el crecimiento que las tres variables de estabilidad tomadas conjuntamente. Sin embargo, se puede observar que, a pesar de que tanto la inflación como los déficit presupuestarios se han reducido, las inversiones no han repuntado de forma significativa.

13. En los trabajos de la OIT sobre estabilización y ajuste estructural en los planos mundial y nacional, se han examinado los efectos de estos procesos sobre el crecimiento, el empleo, el ingreso, los mercados de trabajo y las instituciones laborales¹⁷. Las conclusiones e ideas básicas que están surgiendo de estos análisis son que el crecimiento de la producción y del empleo han sido decepcionantes para la vasta mayoría de los trabajadores, cuyos puestos de trabajo siguen siendo o se han hecho sumamente inseguros, y que los sistemas de relaciones laborales están siendo confrontados a grandes dificultades.

14. Se dispone hoy de varias otras evaluaciones sobre las diversas experiencias en materia de estabilización y de sus repercusiones económicas y sociales. Casi todas coinciden en que la cuestión esencial no es en principio *por qué* estabilizar, sino *cómo* gestionar la estabilización. Además, las medidas de estabilización suponen riesgos y costos. De ahí que toda gestión prudente de la estabilización exija contar con un *consenso general* sobre cuándo y de qué manera las ventajas de la estabilización tendrían más valor que sus costos económicos y sociales, y cuál sería la forma de mitigar dichos costos con el fin de poner freno al deterioro de los ingresos y de los derechos de los pobres a un empleo y a todo posible brote de agitación social. En la mayoría de los casos nacionales estudiados, la aplicación simultánea de políticas monetarias drásticas para contener la inflación y de una rápida reducción del gasto público y de las importaciones con el fin de reducir los déficit fiscales y de cuenta corriente ha redundado las más de las veces en una caída de la demanda global y del crecimiento del producto nacional. Es igualmente importante velar por que las políticas no sean excesivamente conflictivas, como ocurre, por ejemplo, cuando las políticas adoptadas para reducir el déficit fiscal se contradicen con las políticas que se necesitan para crear un *espacio fiscal* que permita gastos públicos esenciales, especialmente en bienes públicos relacionados en la lucha contra la pobreza¹⁸. (Véase el recuadro 2.)

¹⁷ Véanse, por ejemplo: Rolph van der Hoeven y Gyorgy Sziraczki: *Lessons from Privatization: Labour Issues in Developing and Transitional Countries*, Ginebra, OIT, 1998; Iyanatul Islam: *Avoiding the stabilization trap: Towards a macroeconomic policy framework for growth employment and poverty reduction*, Sector de Empleo, OIT, Employment Paper No. 2003/53; Rolph van der Hoeven: *Adjustment, Employment and Missing Institutions in Africa: Lessons from East and Southern Africa*, Ginebra, OIT, 1999.

¹⁸ Para conocer un estudio nacional, véase, por ejemplo, T. Haq: *Fiscal strategy for growth and employment in Pakistan: An alternative consideration*, Employment Paper 2003/56, Ginebra, OIT, 2003.

Recuadro 2

Nepal: un espacio fiscal para el empleo y la mitigación de la pobreza

Como muchos otros países en desarrollo, Nepal emprendió un programa de reforma económica encaminado a estabilizar la economía y a introducir un mayor grado de liberalización y de libre competencia entre las fuerzas del mercado en un régimen de crecimiento fundamentalmente impulsado por el Estado. Las medidas de política aplicadas han restaurado la *estabilidad de los precios*. En cambio, durante los últimos diez años, estas medidas prácticamente no han dado resultado por lo que se refiere al crecimiento. La persistencia de la estabilidad *sin* una aceleración correlativa del crecimiento entrañaría dificultades para *mantener* dicha estabilidad. Sin un nivel adecuado de crecimiento, Nepal tendría enormes dificultades para reducir la alta incidencia de la pobreza y el desempleo en el país, que llega a 35 por ciento, conforme a las metas del Décimo Plan de Desarrollo Nacional.

Este es un dilema para los planificadores de las políticas. Alcanzar un nivel más alto de crecimiento y de generación de empleo exigiría incrementar sustancialmente el gasto en infraestructuras y en obras de desarrollo, cuando en realidad las medidas de estabilización siguen reduciendo el espacio fiscal necesario para sufragar tales gastos. Los gastos especiales en fondos de alivio de la pobreza, la posible extensión de los subsidios a los agricultores más pobres, la protección social y otras formas de políticas activas del mercado de trabajo exigirían disponer de recursos aún más cuantiosos. El Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) de Nepal, que contiene el plan básico para la formulación de una estrategia de crecimiento orientada hacia la generación de empleo y la mitigación de la pobreza, tendría que tomar en consideración estas limitaciones y contradicciones decisivas, que rebasan el mero campo de la estabilización, y proponer medios para encauzar la planificación nacional de recursos y el apoyo internacional a fin de incorporar este *espacio fiscal vital* en una estrategia realista de crecimiento y empleo.

Fuente: 1. National Planning Commission, HMGN: *Interim poverty reduction strategy paper*, noviembre de 2000. 2. OIT: *Decent work for poverty reduction: an ILO contribution to the PRSP in Nepal, 2003*.

4. De las políticas de estabilización a los DELP: ¿es posible un crecimiento favorable a los pobres?

15. Durante la segunda parte de los años noventa, debido a la falta de un crecimiento sostenido y a la preocupación por la alta incidencia de la pobreza extrema en muchos países, la atención se centró en la concertación de medidas para reducir la pobreza, sobre todo en el mundo en desarrollo. En la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas se señalaron varias formas de pobreza y se hizo un llamamiento entre otras cosas para reducir a la mitad para el año 2015 el número de personas que vive con un dólar o menos al día. Tanto el Banco Mundial como el FMI, a través de los DELP, han centrado sus mecanismos de concesión de préstamos en condiciones favorables en la «reducción de la pobreza». De hecho, las instituciones de Bretton Woods, al definir la nueva estrategia, consideran que depende de la manera fundamental de DELP en los que los países tengan responsabilidades y participación, y han iniciado el proceso sobre todo para los países que reúnen las condiciones para participar en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME)¹⁹.

¹⁹ En otros países de ingresos bajos y medianos, tales como Egipto, el Banco Mundial está llevando a cabo exámenes de la «política social y estructural» centrados principalmente en el alivio de la pobreza. Actualmente, alrededor de 80 países están participando en el proceso de los DELP. El punto más importante parece ser el diseño de marcos de gastos a mediano plazo en los cuales los países que participan en los DELP tratarían de demostrar una estrategia fiscalmente sostenible para generar crecimiento y reducir los altos niveles de pobreza.

16. La Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración²⁰ han instado encarecidamente a la OIT para que aplique de manera activa estrategias de reducción de la pobreza, reafirmando así una propuesta anterior del Director General para que la OIT trabajara con el Banco Mundial a fin de apoyar la preparación de los DELP en cinco países piloto. Actualmente, el programa se ha extendido a nueve países adicionales de África, Asia y América Latina, y a partir del presente bienio, realizará actividades en dos países más de Asia Central y Europa. La Comisión recibió informaciones actualizadas sobre esta labor en la reunión de marzo de 2004 del Consejo de Administración²¹. Para 2005 se ha previsto otro examen de la participación de la OIT en los DELP.
17. La labor de la Oficina para apoyar a los países en la elaboración de los DELP se basa en la promoción del trabajo decente como una herramienta de desarrollo para la reducción de la pobreza, y en la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Este programa se enuncia en la Memoria que el Director General presentó a la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo titulada *Superar la pobreza mediante el trabajo*. El principal grupo beneficiario es el de los trabajadores pobres, quienes constituyen el principal sustento de las familias que viven en la pobreza. Esta pobreza se debe tanto a la falta de trabajo como a la inseguridad del trabajo, a una productividad e ingresos bajos, a calificaciones y protección insuficientes, y derechos débiles. Por lo tanto, la creación de empleos y de trabajo decente requiere coherencia en toda una gama de políticas²².
18. La experiencia preliminar adquirida con la preparación de los DELP y de los DELP provisionales indica que aún no se han disipado la incomodidad y las tensiones respecto de la manera en que el *programa de desarrollo* a que están dando forma los DELP debería vincularse con una política macroeconómica centrada en la estabilización²³. La viabilidad a largo plazo de un programa de reducción de la pobreza requeriría: i) una política macroeconómica integrada que señale de manera apropiada el marco de asignación y de redistribución de los recursos para abordar el programa de desarrollo a favor de los pobres, como el enunciado en el Programa de Trabajo Decente; y ii) una estrategia de crecimiento claramente centrada en el empleo, debido a que la reducción sostenible de la pobreza sólo puede lograrse con más y mejores empleos, y derechos en materia de ingresos basados en los salarios. Los DELP del Banco Mundial/FMI a menudo no hacen referencia de manera explícita a los vínculos entre el empleo y la pobreza²⁴.

²⁰ Véase la discusión sobre la Memoria del Director General ante la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y sobre el Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

²¹ Documento GB.289/ESP/3.

²² Véase *Policy coherence for poverty reduction – Towards a decent work development agenda*, INTEGRATION, documento de trabajo (por publicarse).

²³ Véase el ejemplo de un país, Centro para el diálogo sobre las políticas: *State of the Bangladesh Economy on the Eve of the Development Forum 2002*, Dacca, 2002.

²⁴ Si desea consultar un análisis de los vínculos entre la pobreza y el empleo, véase el documento GB.289/ESP/2; si desea consultar una evaluación general de la postura del PNUD, véase T. McKinley, *Macroeconomic policy, growth and poverty reduction*, Palgrave, 2001; y la postura del Banco Mundial, Ames B. y otros autores, en *Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Banco Mundial, Washington DC, 2001.

5. Políticas macroeconómicas para la estabilidad, el crecimiento y el empleo

19. Los conocimientos prácticos adquiridos en los 20 últimos años con las políticas de estabilización han demostrado que los intentos por practicar precios correctos no estabilizan de manera automática los mercados ni el crecimiento (la estabilidad financiera a menudo implicaba un equilibrio con un bajo nivel de crecimiento). Además, en muchos casos, la aplicación de una política monetaria y fiscal restrictiva, centrada en gran medida en el control de la inflación, afectó la demanda agregada y algunos gastos públicos vitales para el desarrollo de la infraestructura, su mantenimiento y las medidas sociales. Se están planteando de nuevo cuestiones relativas al equilibrio entre los objetivos de política macroeconómica. La experiencia ha demostrado que la estabilidad ya sea de los precios, de los mercados o del crecimiento no necesariamente garantiza la estabilidad de los otros dos elementos. Ocampo ha resumido muy bien este hecho cuando afirmó que «la coherencia que debe caracterizar las políticas macroeconómicas debería basarse en una definición amplia del concepto de estabilidad en la que se reconozca que no existe una sola correlación entre sus definiciones alternativas y que tal vez se requiera hacer importantes concesiones»²⁵.
20. Si bien algunas de estas concesiones son inevitables, muchos analistas aceptan que la preocupación real de las políticas macroeconómicas es una búsqueda persistente de pragmatismo y de *coherencia de las políticas* para aumentar al máximo el crecimiento y el empleo, y reducir al mínimo los resultados conflictivos²⁶. La práctica y la experiencia de la planificación de la política macroeconómica en los últimos 50 años, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, han dado lugar a un importante acervo de conocimientos a partir del cual los países pueden extraer lecciones pragmáticas sobre qué políticas diseñadas con coherencia tienen probabilidades de funcionar mejor en las circunstancias económicas y sociales precisas del país.
21. En las décadas inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, varios países industrializados adoptaron políticas de gestión de la demanda, a menudo calificadas de keynesianas, como el principal instrumento para garantizar el pleno empleo. A partir de principios de los años 70, muchos gobiernos modificaron su estrategia para adoptar una en la que se hacía mayor hincapié en las medidas relacionadas con la oferta destinadas a estimular los cambios estructurales en la economía. Sin embargo, el papel que se atribuye al presupuesto, ya sea como estímulo o como factor de deflación de la economía, sigue siendo un punto importante de la macroeconomía en la mayoría de los países. El Ministro de Hacienda del Reino Unido, en un discurso de fondo en el que examinaba el equilibrio entre las políticas de la demanda y la oferta, preconizaba un enfoque «keynesiano moderno» para sostener, promover y alentar el empleo mediante la estabilidad y el crecimiento. Defendía que se siguiera utilizando una combinación de medidas macroeconómicas y microeconómicas para incrementar simultáneamente la productividad y sostener la estabilidad, de modo que los objetivos en materia de inflación o de creación de empleos no reposaran únicamente en las medidas de uno u otro tipo²⁷. Sin embargo, no

²⁵ J.A. Ocampo: «Rethinking the development agenda», en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 26, 2002; véase también B. Ames y otros autores, *op. cit.*

²⁶ Por ejemplo, véase MacEwan, *op. cit.*; Bruton, *op. cit.*; J. Stiglitz: More instruments and broader goals: moving towards the post-Washington Consensus, WIDER Annual Lecture, 1998; Muqtada, *op. cit.*

²⁷ G. Brown: «The conditions for high and stable growth and employment», *The Economic Journal*, mayo de 2001.

todo puede lograrse en el plano nacional. Horst Köhler, ex Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, sostuvo que hace falta un «marco reglamentario internacional para la globalización... aun cuando ello suponga que las naciones-Estado cedan parte de su soberanía». También señaló que ya existe un marco para lograrlo por medio del sistema de las Naciones Unidas, «sobre todo el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional del Trabajo y el Fondo Monetario Internacional»²⁸.

22. Evidentemente no existe una «tecnología» única de política macroeconómica ajustada a todas las economías en todos los tiempos. Por ejemplo, en el contexto de las economías avanzadas e industrializadas, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE y el Proceso de Lisboa (véase el recuadro más abajo), y el enfoque basado principalmente en el libre mercado que se utiliza en Estados Unidos proporcionan diferentes experimentos para integrar la estabilidad y el empleo en las directrices sobre política macroeconómica²⁹. Cualquiera que sea el enfoque del país, ahora se reconoce en mayor medida la necesidad de contar con un crecimiento sostenido y estable y la creación de empleos, y la necesidad de ampliar la «atención de las necesidades a corto plazo»³⁰.
23. En el caso de los países en desarrollo, existe un amplio consenso entre los planificadores de las políticas en el sentido de que la creación de niveles altos y productivos de desarrollo y de empleo a través del desarrollo empresarial es un medio fundamental para luchar contra la pobreza y la desigualdad y para asegurar la cohesión social³¹. Si bien entre los países existen amplias variaciones por lo que se refiere a los instrumentos de política macroeconómica, muy pocos cuestionan la importancia del empleo en las políticas económicas y sociales³². Sin embargo, hace falta un nuevo programa para el desarrollo a fin de apuntalar los cambios estructurales, aumentar la demanda de mano de obra y trasladar la mano de obra a sectores con una productividad más alta mediante políticas macroeconómicas y otras políticas sectoriales e institucionales³³.
24. Una condición previa para una demanda sostenida de mano de obra es el aumento de los niveles de inversión. El período de alto crecimiento de las economías de Asia Oriental se vio facilitado tanto por las intervenciones públicas en estructuras de incentivo y en las

²⁸ Horst Köhler: «Hacia una mejor globalización», discurso pronunciado en la Universidad Eberhard Karls, Tubinga, Alemania, el 16 de octubre de 2003, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/101603s.htm>.

²⁹ A. Giddens (editores), *the Global Third way debate, Cambridge: Polity, 2001*. Muchas de las economías en transición de Europa, sobre todo los países que se adhieren a la Unión Europea, han basado su marco de política macroeconómica en el pacto de estabilidad y crecimiento.

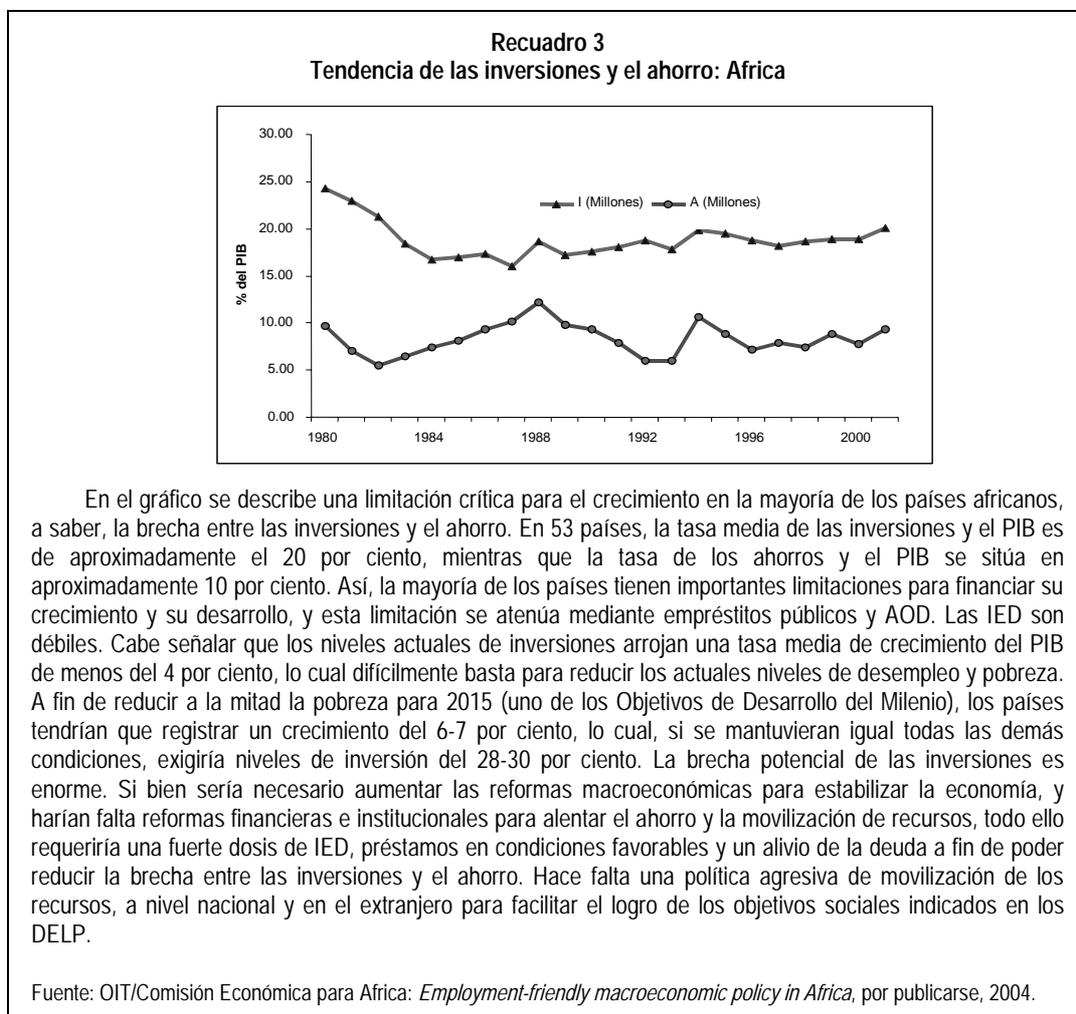
³⁰ Véase H. Köhler, discurso del ex Director Gerente del FMI ante la Junta de Gobernadores, Dubai, septiembre de 2003.

³¹ OIT: *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Ginebra, 2002; *Conclusiones tripartitas para lograr el pleno empleo en un contexto mundial*, CIT, 1996, Naciones Unidas: *Social Dimensions of Macroeconomic Policy*, Informe del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York, 2001.

³² Véase H.J. Bruton: *On the search for web-being*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2001; 1997, Bruton y muchos otros definen la «demanda de mano de obra sostenida» como un objetivo *primario* de la política macroeconómica.

³³ Véase G.M. Meier y J.E. Stiglitz: *Frontiers of development economics: The future in perspective*, Banco Mundial y Oxford University Press, 2001, si desea consultar un resumen histórico de estos debates sobre el desarrollo. Véase también Bruton, *op. cit.*

infraestructuras físicas y sociales, como por la estabilidad macroeconómica³⁴. Las altas tasas de ahorros-inversiones, entre otros factores, junto con un crecimiento relativamente igualitario, contribuyeron a que estas economías lograran el pleno empleo y una transformación estructural. Esos logros no existen cuando, como ocurre en una gran parte de Africa, una concentración en las políticas de estabilización ha reducido el crecimiento, las tasas de inversión y los ahorros (véase el recuadro 3).



Las circunstancias de los diferentes países exigen un equilibrio diferente de políticas a fin de lograr un nivel más alto de inversiones y de empleo, y de estabilidad. A este respecto, el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización señaló que la adopción de un enfoque de política más coherente respecto de «las inversiones, el crecimiento y el empleo» es un reto fundamental para el sistema multilateral³⁵. Un marco de política macroeconómica debe establecer objetivos macroeconómicos viables y

³⁴ Para mayores detalles sobre las condiciones para aumentar las inversiones privadas en los países en desarrollo, véase *El impulso del empresariado: el potencial de las empresas al servicio de los pobres*, Nueva York, 2004.

³⁵ Véase *Por una globalización justa*, op. cit. Recientemente los ministros de finanzas africanos, en un Memorandum dirigido a la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana sobre Empleo y Alivio de la Pobreza en Africa (8-9 de septiembre de 2004 en Uagadugú) pidieron que sistemáticamente se incorporara el tema del empleo en las estrategias y programas de desarrollo con los interlocutores técnicos y financieros, en particular con las instituciones de Bretton Woods.

flexibles dentro de hipótesis alternativas de crecimiento y empleo. Anteriormente, las políticas macroeconómicas se centraban en alcanzar objetivos precisos de estabilidad, en períodos a corto plazo³⁶, dejando muy poco espacio para maniobrar y poco margen para controlar los daños. Lo que hay que notar aquí es que puede haber diversas variaciones sobre un tema macroeconómico; se trata de una dimensión de la política que el Banco Mundial y el FMI reconocen cada vez más³⁷, sobre todo porque «las políticas se dan dentro de un contexto institucional, social e histórico específico»³⁸.

25. Durante el decenio pasado, varios países se vieron afectados por crisis económicas y financieras, que a menudo estaban relacionadas con préstamos externos a corto plazo, y que tenían efectos perjudiciales sobre los empleos y los ingresos. El crecimiento se ha hecho más volátil. De resultados de los efectos de oscilaciones más frecuentes y graves del comportamiento de la economía, los gobiernos son cada vez más conscientes de la necesidad de proporcionar una protección social adecuada, así como políticas activas de mercado de trabajo para ayudar a los trabajadores desempleados, sobre todo a los jóvenes y a otros grupos vulnerables, a encontrar nuevos empleos³⁹. Esas políticas no sólo serían una salvaguardia para el empleo y los derechos en materia de ingresos de la población vulnerable, sino que también contribuirían a estabilizar la demanda agregada y el crecimiento de la producción⁴⁰.
26. Para los países en desarrollo, sobre todo aquellos con una importante fuerza de trabajo desempleada y con una pobreza generalizada, los primeros pasos para lograr una política global de protección social se centran en intervenciones del gobierno para impulsar las inversiones y la creación de empleo. Habida cuenta de las graves limitaciones de recursos, muchos países en desarrollo requieren ayuda externa para crear un espacio fiscal para tales medidas, a través de préstamos en condiciones favorables, inversiones extranjeras directas y programas de reducción de la deuda.

³⁶ Véase G. Brown, *op. cit.*

³⁷ Véase, por ejemplo, B. Ames y otros autores, *op. cit.* Cabe recordar que «Chile y Argentina han pedido al FMI que adopte políticas más flexibles, con inclusión de políticas que permitan que los gobiernos excluyan las inversiones de empresas públicas de los cálculos de sus objetivos presupuestarios». *Financial Times*, 28 de julio de 2004.

³⁸ Véase Banco Mundial, 2004 (proyecto) *op. cit.*

³⁹ Véase ONU: *Social dimensions of macroeconomic policies*, Nueva York, 22 de junio de 2001. Del mismo modo, hay propuestas para diseñar políticas activas de mercado de trabajo como un «estabilizador automático»; véase J. Quiggin: «Active Labour market policy and macroeconomic stabilization», en *The drawing board – Australian review of public affairs*, Universidad de Sydney, 2001; véase Agell (1999) *On the benefits from rigid labour markets: Norms, market failures and Social Insurance*, *Economic Journal*, 109, tema 453, y Auer y otros autores (por publicarse) *Active labour Market Policies: coping with the consequences of globalization*. Estos autores sostienen que la globalización afectará de manera perjudicial los mercados de trabajo y que la reducción de la seguridad en el empleo debería compensarse mediante una mejora de las instituciones de mercado laboral, por ejemplo, políticas de mercado de trabajo.

⁴⁰ A. Bhaduri: *Development with higher employment and productivity in the era of globalization*, Ginebra, OIT, 2004 (por publicarse).

6. El entorno para las políticas macroeconómicas: reformas institucionales y coordinación internacional de las políticas

27. Las políticas macroeconómicas diseñadas para propiciar un entorno estable para el crecimiento y el empleo no tienen probabilidades de ser eficaces si no están integradas en un entorno institucional de apoyo. De hecho, nada garantiza automáticamente que la aplicación de precios correctos sostendrá la estabilización, que la estabilización permitirá reanudar el crecimiento y que el crecimiento conducirá a la creación de empleo y al alivio de la pobreza. Por esta razón, no sólo hacen falta cambios en las políticas macroeconómicas, también es necesario que el marco de política macroeconómica cuente con el respaldo de políticas institucionales apropiadas, tales como reglamentos y políticas de mercado de trabajo. Debido a que estos últimos son específicos de cada país, hace falta un enfoque nacional para formular políticas macroeconómicas eficaces ⁴¹.
28. Una dimensión específica de este «entorno» es la política de mercado de trabajo, y las instituciones de mercado de trabajo que apoyan un marco de política macroeconómica favorable al empleo ⁴², pero el entorno más amplio está relacionado con cuestiones de gobernanza ⁴³ e instituciones, reglamentos, y de manera fundamental con el diálogo social, sobre todo cuando las opciones macroeconómicas exigen decisiones que implican concesiones. Independientemente de que se trate de una cuestión de devaluación, moderación de los salarios o protección social, debe haber un consenso en cuanto a la repartición de las responsabilidades, y transparencia ⁴⁴. Las instituciones democráticas, tales como el tripartismo y el diálogo social, cuando son desarrolladas de manera apropiada respaldan la política macroeconómica al proporcionar procesos eficaces de solución de conflictos. En los países en desarrollo, en los que el sector formal representa un porcentaje reducido de la fuerza de trabajo asalariada, esa representación democrática y ese entorno son débiles ⁴⁵. Esto refuerza la importancia de las estrategias, que fue objeto de acuerdo en la reunión de 2002 de la CIT, destinada a lograr el trabajo decente en la economía informal ⁴⁶.

⁴¹ R. Burgess y A. Venables: «Towards a microeconomics of growth», *World Bank Policy Research*, Working Paper, núm. 3257, abril de 2004.

⁴² Véase, por ejemplo, H. Bhorat: *The South African labour market in a globalizing world*, Employment Paper No. 2003/32, Ginebra: OIT, 2003; J. Ghosh: *Macroeconomic reforms and a labour policy framework for India*, Employment Strategy Paper No. 2004/1, Ginebra: OIT, 2004; G. Campero: *Macroeconomic reforms, labour markets and labour policies: Chile, 1973-2000*, Employment Strategy Paper No. 2004/2, Ginebra: OIT, 2004.

⁴³ T.J. Banuri: *Economic liberalization: No panacea*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

⁴⁴ Para examinar algunos casos exitosos en los que el diálogo social ha facilitado la estabilidad, el crecimiento y el empleo, véase, por ejemplo, P. Auer: *Employment revival in Europe*, Ginebra: OIT, 2000. Véase también M. Muqtada, *op. cit.*, en el caso del modelo de Barbados de pacto social sobre opciones de política macroeconómica.

⁴⁵ Dani Rodrick: *The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work*, Washington DC, Overseas Development Council, 1999.

⁴⁶ Véase OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, informe VI, CIT, 90.ª reunión, Ginebra, 2002 y la resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, adoptada el 19 de junio de 2002.

29. Si bien los esfuerzos para crear un entorno institucional apropiado para un crecimiento estable y políticas macroeconómicas orientadas al empleo siguen incumbiendo principalmente a la política nacional, el grado de «autonomía» con el que un país puede aplicar políticas macroeconómicas parece estar modificando⁴⁷. Con el incremento de la globalización, la manera en que un país conduce sus políticas macroeconómicas es cada vez más sensible a las influencias internacionales y también tiene repercusiones sobre otros interlocutores comerciales. (Véase el recuadro 4.)

Recuadro 4
La política macroeconómica y el empleo en Argentina, Brasil y México
en el período posterior a la crisis

La apertura externa de Argentina, Brasil y México a la competencia internacional aporta varias importantes lecciones acerca de la necesidad de integrar los objetivos de empleo en la política macroeconómica, así como la manera en que las herramientas de la política macroeconómica — política monetaria, fiscal y cambiaria — pueden utilizarse de manera óptima para promover la creación de empleos. Entre 1995 y 2001, apenas un decenio después de que cada uno de esos países abriera sus mercados de bienes y sus mercados financieros a la competencia externa, los países experimentaron una crisis económica que condujo al abandono del régimen de tipos de cambio fijos, pero sólo después de experimentar importantes caídas del PIB y un empeoramiento del mercado de trabajo.

Después de la crisis, los países han adoptado tipos de cambio flexibles, pero con mercados de capital abiertos y un importante peso de la deuda, particularmente en el caso de Argentina y Brasil, los países siguen contando con un número limitado de opciones de política. El riesgo de que una devaluación excesiva desencadene la inflación e impida alcanzar los objetivos en materia de inflación, acompañado del aumento del costo del servicio de la deuda calculada en dólares cuando las divisas están devaluadas, ha obligado a los países a mantener excedentes fiscales para financiar los pagos de reembolso de la deuda, y a seguir atrayendo corrientes de capital aplicando altas tasas de interés, a fin de prorrogar los plazos de las deudas pendientes. Sin embargo, como puede observarse por la experiencia reciente, las altas tasas de interés pueden afectar el crecimiento económico y empeorar las perspectivas de reembolso de la deuda cuando los riesgos de un país aumentan. Sería necesario romper este círculo vicioso del reembolso de la deuda, de la prórroga y del empeoramiento de los resultados económicos, de manera que los objetivos de la política macroeconómica puedan progresar más allá de la estabilidad de los precios y puedan centrarse en la expansión de la creación de empleos.

Para recenter la política macroeconómica en la promoción del crecimiento del empleo, sería útil considerar: 1) indexar el pago de la deuda a la tasa de crecimiento económico; 2) utilizar una gama más amplia de herramientas de política macroeconómica, incluyendo quizás controles de capital, para garantizar un tipo de cambio competitivo, y 3) diseñar una política fiscal, de manera que tenga efectos anticíclicos. Estas políticas reducirían la volatilidad, crearían un entorno más propicio a las inversiones nacionales y extranjeras, lo cual, a su vez, probablemente impulsaría la demanda interna y externa de la fuerza de trabajo de los países.

Fuente: P. Auer, J. Berg y C. Ernst: *Employment challenges in Argentina, Brazil and Mexico*, por publicarse (título provisional).

30. La reducción de la autonomía nacional y el aumento de la vulnerabilidad han estimulado una búsqueda de mecanismos para coordinar las políticas regionales e internacionales a fin de respaldar el logro de mejores resultados macroeconómicos en el plano nacional. En el plano europeo, el proceso de Lisboa en curso ofrece un nuevo enfoque para alentar a los países para que, en distintos contextos, se doten de objetivos comunes en materia de políticas económicas y sociales y en particular en materia de políticas macroeconómica y del empleo (recuadro 5).

⁴⁷ Por lo que se refiere a los límites de la autonomía en materia de políticas, véase el argumento de Bhaduri acerca del «nacionalismo económico» en D. Nayyar (editores): *Governing globalization - Issues and institutions*, WIDER Studies in Development Economics, Oxford University Press, 2002; en el contexto de Europa, véase M. Rhodes: *Globalization, employment and European welfare states*, 1996.

Recuadro 5
El proceso de Lisboa

En la Cumbre de Lisboa celebrada en marzo de 2000, la Unión Europea adoptó una estrategia para hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo para el año 2010. Un nuevo método de «coordinación abierta» debería promover un crecimiento económico sostenible, y más y mejores empleos, y con una mayor cohesión social. Este enfoque exige el establecimiento de metas y progresos en la definición de parámetros de referencia, principalmente a través del Consejo de la Unión Europea, que se reúne todos los años en primavera para seguir los progresos alcanzados y determinar nuevos objetivos para la estrategia de Lisboa. En el Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001 se añadió la política de desarrollo sostenible a la política económica y social como un tercer campo de coordinación.

- 31.** También hace falta un compromiso mundial para diseñar mecanismos destinados a: aislar las economías vulnerables de las fluctuaciones de los tipos de cambio y de la volatilidad de las inversiones; apoyar el aumento de las inversiones extranjeras directas y un aumento de la ayuda extranjera a los países más pobres, y facilitar la migración ordenada de los trabajadores⁴⁸. Esa participación mundial requeriría el apoyo y el compromiso de distintos interesados, y los interlocutores sociales de la OIT tendrían un papel fundamental, en los planos local, nacional e internacional.

7. Papel que incumbe a la OIT

- 32.** El interés de la OIT en el diseño de políticas macroeconómicas se debe a:

- i) la necesidad de colocar la creación de empleo productivo en el centro de la política económica y social;
- ii) la importancia de elaborar paquetes de políticas pragmáticos y coherentes que garanticen la estabilidad financiera sin afectar el crecimiento, las inversiones y el empleo;
- iii) la mayor sensibilidad de los esfuerzos nacionales en materia de política a los choques externos y la consiguiente necesidad de coherencia en las políticas internacionales y regionales, y de apoyo en forma de recursos;
- iv) la necesidad de incorporar medidas de protección social y de activación del mercado de trabajo en el marco macroeconómico a fin de minimizar la volatilidad de la demanda agregada, y por ende de la demanda de mano de obra, y de mitigar sus efectos sociales negativos;
- v) la contribución que puede hacer un proceso de diálogo social con los sindicatos y los empleadores al desarrollo de un amplio consenso social en cuanto a los objetivos y los medios de las políticas. Dado que las políticas macroeconómicas implican hacer ciertas concesiones e implican decisiones difíciles acerca de la secuencia de las reformas de política, es fundamental que las distintas partes interesadas, sobre todo los interlocutores sociales, tengan una amplia participación en su diseño y aplicación exitosas.

- 33.** Hacen falta investigaciones adicionales centradas en las políticas acerca de la experiencia mundial, regional y nacional a fin de apuntalar el desarrollo de marcos de política macroeconómica que respalden el crecimiento, el empleo y la cohesión social. En la

⁴⁸ Véase *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, op. cit.

Oficina ya se está llevando a cabo este trabajo ⁴⁹ y esta labor debería desarrollarse más como parte de la interacción continua de la OIT con las instituciones financieras internacionales y los organismos de las Naciones Unidas. Las reuniones técnicas han empezado a investigar el margen de que se dispone para adoptar la iniciativa de coherencia política sobre «inversiones, crecimiento y empleo» que recomendó la Comisión Mundial.

34. Numerosos Estados Miembros de la OIT, sobre todo del mundo en desarrollo, están muy centrados en la adopción de medidas para reducir niveles de pobreza inaceptablemente altos y están comprometidos en buscar medidas para incrementar el empleo productivo y mejorar la calidad del empleo basado en los derechos fundamentales en el trabajo ⁵⁰. A instancias de los interlocutores sociales, la OIT seguiría ayudando a los gobiernos con la completa participación de los interlocutores sociales, en el diseño de estrategias de empleo para mejorar el empleo productivo y el trabajo decente. Un elemento central de esas estrategias es la realización de un examen del marco de política macroeconómica. De resultados de la labor de la OIT sobre los DELP y de los programas nacionales sobre trabajo decente, la Oficina está desarrollando su contribución a esos exámenes de política macroeconómica centrándose particularmente en garantizar un lugar central al trabajo decente y a la creación de empleos a través del desarrollo empresarial.
35. Una aplicación eficaz de las políticas macroeconómicas exige que éstas estén articuladas en un marco institucional apropiado. La OIT proseguirá su labor de diseñar y promover políticas activas de mercado de trabajo para apoyar: reformas macroeconómicas; un clima de relaciones laborales que promueva la productividad y mejore las inversiones; los derechos fundamentales en el trabajo; y una política incluyente y una gestión de empresas mediante el diálogo social.
36. Habida cuenta de lo anterior, la Comisión tal vez estima oportuno:
 - i) examinar el papel que desempeñan las políticas macroeconómicas en la estabilidad y el crecimiento, centrándose particularmente en el empleo;
 - ii) orientar a la Oficina acerca de las posibles actividades futuras, tanto respecto de su labor analítica como respecto de sus servicios de orientación, en el campo de una política macroeconómica favorable al empleo;
 - iii) proporcionar su evaluación y orientación sobre el refuerzo de la capacidad técnica y consultiva de la Oficina.

Ginebra, 4 de octubre de 2004.

Este documento se presenta para información.

⁴⁹ E. Lee y M. Vivarelli: *Understanding Globalization, Employment and Poverty Reduction*, Palgrave, Londres, septiembre de 2004.

⁵⁰ Véase, por ejemplo, *Working out of poverty: Views from Africa*, OIT, 2004; véase también el informe del DELP provisional de Bangladesh, *A national strategy for economic growth, poverty reduction and social development*, 2002.