

## **303.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (noviembre de 2008)**

### **Documento para la sala, sobre las posibles repercusiones de la crisis financiera y económica y posibles respuestas**

#### **Introducción**

1. El presente documento proporciona una rápida evaluación preliminar de las posibles repercusiones de la actual crisis financiera y económica y propone varias respuestas de política para los países y medidas para la Oficina. El documento se articula en torno a seis secciones relativas a: 1) un rápido panorama preliminar de las repercusiones de la crisis en las regiones; 2) una selección de ejemplos de las medidas adoptadas por los países; 3) un resumen de las medidas adoptadas por la OIT a principios de noviembre de 2008; 4) un esbozo de las opciones de política que podrían considerar los países para responder a la crisis; 5) un resumen de los retos que se plantean a los acuerdos de gobernanza mundial, y 6) posibles respuestas de la OIT a la crisis hasta el primer semestre de 2009.
2. Este documento es el resultado del esfuerzo de un gran número de miembros del personal de la OIT y se basa en sus conocimientos y en las redes de trabajo entre los Miembros de la OIT.

#### **1. Evaluaciones preliminares de las repercusiones inmediatas en las regiones**

##### ***Africa***

3. Los Ministros africanos de Hacienda y Planificación señalaron en un comunicado de 12 de noviembre de 2008 que «esta crisis no podía llegar en peor momento para el continente africano; le asesta un duro golpe justo cuando las economías africanas empezaban a recuperarse». La disminución prevista de la demanda mundial moderará los precios exorbitantes de los productos alimentarios y del combustible que han venido asfixiando a muchas economías africanas pobres que importan alimentos y combustible. Sin embargo, muchos temen que la contracción del crédito en el mundo desarrollado pueda interrumpir la ayuda, los intercambios comerciales y las inversiones en Africa, agravando aún más la situación de estas economías vulnerables que ya estaban muy afectadas por los altos precios de los alimentos y el combustible.
4. Es probable que el debilitamiento del crecimiento de la economía mundial provoque una disminución de:
  - *La llegada de inversiones y capitales a la región.* Las inversiones extranjeras directas (IED) netas aumentaron de un promedio anual de 12.000 millones de dólares de los Estados Unidos durante el período 1998-2001 a 18.000 millones de dólares durante el período 2002-2005, según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Africa.

- *Los ingresos derivados de las exportaciones.* Es probable que disminuya la demanda mundial de productos básicos de África, al igual que los precios de las exportaciones. La disminución de las exportaciones reducirá el empleo en la economía formal, así como el ingreso en la economía informal y en las zonas rurales. También hará disminuir el ingreso público y, por consiguiente, la capacidad del Estado para proporcionar servicios sociales a la población y realizar inversiones importantes.
  - *Los ingresos derivados del turismo.* Las estadísticas más recientes de la Organización Mundial del Turismo permitan estimar que África atrajo a 44,5 millones de turistas, lo cual representa ingresos por valor de 21.000 millones de dólares de los Estados Unidos. Es probable que la recesión tenga un fuerte impacto sobre el turismo.
  - *El volumen de la ayuda.* Cabe preguntarse si se mantendrá el flujo de recursos de los donantes para la financiación del desarrollo o si dicho flujo se hará menos previsible. Las repercusiones de la crisis financiera consisten en que los fondos pueden reorientarse para atender problemas más acuciantes de desarrollo económico y otros problemas sociales conexos derivados de la recesión mundial en los países donantes.
  - *Las remesas.* En 2007, los trabajadores migrantes africanos empleados en Europa y en otras regiones enviaron a sus hogares unos 20.000 millones de dólares en ingresos para ayudar a sus familiares en África a salir de la pobreza. En el África Subsahariana, las remesas de los migrantes se elevaban a 12.000 millones de dólares en 2007, y representaron el 2 por ciento del PIB del continente. Los trabajadores migrantes están en más peligro de perder sus empleos debido a la crisis financiera y ello podría afectar su capacidad para enviar remesas a sus hogares.
5. El impacto social de esta situación hipotética consistiría en un aumento de los niveles de desempleo y del número de personas que viven en la extrema pobreza. El empeoramiento de las condiciones macroeconómicas producirá importantes trastornos del mercado de trabajo: aumento del desempleo, caída de los salarios reales, informalización de cierto número de empleos, y aumento de la inseguridad del empleo, de la pobreza y de la desigualdad.

### **América Latina y el Caribe**

6. La crisis global está extendiéndose a las economías de América Latina y el Caribe a través de cuatro canales de transmisión: el contagio financiero, las remesas, los precios de los productos básicos y la demanda externa. No obstante, la región está mejor preparada para enfrentar la crisis que en el pasado y se estima que su PIB seguirá creciendo en 2008 y en 2009, aunque en tasas inferiores a las de 2007.
- Las economías de América Latina y el Caribe, al igual que en otras partes del mundo, están enfrentando una situación de desaceleración económica, condiciones externas más difíciles, así como altos niveles de inflación.
  - No obstante, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que durante el año 2008 las economías de la región habrán crecido en alrededor de un 4,5 por ciento. Esta tasa representa una disminución respecto del 5,7 por ciento estimado para el año 2007.
  - En los meses recientes, los países de la región han experimentado condiciones externas menos favorables, con una fuerte caída de los precios de las acciones, una mayor escasez de financiamiento en dólares, y una fuerte presión sobre los tipos de cambio, en particular en los países exportadores de materias primas, confrontados a la caída de los precios de exportación.

- Dos fenómenos importantes caracterizan las tendencias macroeconómicas de la región: la disminución del superávit de la cuenta corriente (1,3 por ciento del PIB en 2007 y 0,9 por ciento proyectada para 2008, con un ligero déficit previsto para 2009) y un excedente significativo de las cuentas de capital y financiera. Estos resultados se deben a una desaceleración de las exportaciones y a un sostenido incremento de las importaciones, así como a un manejo fiscal prudente, a un menor endeudamiento y a la acumulación de activos (reservas internacionales y fondos de estabilización).
  - Según los datos disponibles sobre 19 países de la región, se estima que la tasa de inflación en los 12 meses transcurridos hasta septiembre de 2008 fue de 8,7 por ciento, superior al 5,6 por ciento estimado en igual período de 2007.
  - Se prevé una moderación de la inflación en 2009, como consecuencia de la disminución de los precios internacionales de los productos básicos, de una política monetaria más restrictiva y de la disminución del crecimiento de la demanda.
  - Se ha previsto que el aumento del precio de los alimentos provocará un incremento de la pobreza. En particular, se estima que un incremento del 15 por ciento de los precios de los alimentos provocaría un aumento de la pobreza de 2,8 por ciento, esto es, que se pasaría de un 35,1 por ciento de la población en 2007 al 37,9 por ciento en 2008.
  - Para 2009 se ha previsto que el crecimiento económico desacelerará aún más rápido en la región, bajando a 3,25 por ciento, según el FMI.
7. A pesar de los choques externos, el alto crecimiento económico, sin precedentes, registrado en la región ha redundado en una disminución del desempleo en 2008. No obstante, persisten las brechas en la tasa de desempleo por sexo y por edad. La dinámica demanda de mano de obra se está traduciendo en la creación de nuevos puestos de trabajo y, en menor medida, en un incremento de los salarios.
- En la comparación interanual de los primeros ocho meses de 2007 respecto a igual período de 2008, se estima que la tasa media ponderada de desempleo disminuyó de 8,6 por ciento a 7,7 por ciento. Esta tasa de desempleo regional equivale aproximadamente a 16,4 millones de personas desocupadas.
  - A pesar de la disminución del desempleo a nivel regional, los jóvenes continúan siendo los más afectados por el desempleo.
  - En un contexto de aumento de la inflación, el promedio ponderado del salario mínimo real para 11 países de la región aumentó en un 3,3 por ciento en los primeros ocho meses de 2008, tasa inferior al 4,8 por ciento registrado en igual período de 2007. Cabe destacar que, si se excluye el incremento de 14,9 por ciento registrado en Argentina, el aumento del salario mínimo real ponderado para el resto de los países sería de 2,2 por ciento.
  - El empleo informal se mantiene alto, afectando en promedio al 50 ó 60 por ciento de la población ocupada urbana en 2006.
  - En 2006, el 39,2 por ciento de la población ocupada en algunos países de América Latina careció de cobertura de salud y/o pensiones.
  - El menor ritmo de crecimiento económico estimado para 2008 da cuenta de la menor capacidad del mercado laboral para mantener el ritmo de expansión de la demanda de trabajo observado en 2007. La desaceleración económica sostenida en 2009 y la mayor incertidumbre reinante permiten concluir que se registrará un cambio en la

tendencia a la baja de la tasa de desempleo regional, lo que podría resultar en una tasa de desempleo ligeramente superior a la estimada para este año.

### **Estados árabes**

8. Pese a que la mayoría de los mercados financieros de la región han registrado fuertes bajas como resultado de la crisis financiera mundial, se prevé que la economía real permanezca relativamente protegida, debido en gran parte al excedente masivo de liquidez derivado del auge petrolero de los últimos años (en los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)), su relativo aislamiento (por ejemplo, en la República Árabe Siria y Yemen) y el bajo nivel de capitalización del mercado (por ejemplo en Jordania y Líbano).
9. Por esta razón, según las previsiones en 2009 los indicadores de crecimiento del PIB y del desempleo permanecerán prácticamente invariables con respecto a los niveles de 2007. Sin embargo, las amenazas que representan un alto nivel de inflación, la prolongada volatilidad del mercado y el aumento vertiginoso de las deudas nacionales podrían cobrar un alto precio en algunos sectores, y aumentar la vulnerabilidad de los países ante una desaceleración de la economía. En términos más generales, el crecimiento económico regional se ha debido más a los ingresos procedentes del petróleo, las inversiones en bienes raíces, la vivienda, el turismo y la ayuda extranjera, que a la actividad productiva. Debido a que estos excedentes de riqueza no han sido canalizados para construir una amplia base industrial, de infraestructuras y competencias laborales, la relativa incapacidad de la región para absorber ingresos e inversiones de manera diversificada podría dar lugar a una inestabilidad económica si las turbulencias financieras mundiales se agravan. El descenso de los niveles de vida y el aumento de las desigualdades ya son motivo de preocupación. La falta de políticas y mecanismos bien desarrollados en materia de seguridad social, podría convertirse en otra amenaza para los medios de subsistencia de un número creciente de trabajadores vulnerables, con inclusión del importante número de trabajadores migrantes de la región que representan más del 60 por ciento de la fuerza de trabajo nacional en la mayoría de los países del CCG. Una prolongada desaceleración de la economía internacional ha de causar probablemente una disminución de las remesas, de la creación de empleo, del turismo y de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y un aumento del desempleo, particularmente de los jóvenes.
10. Si nos proyectamos hacia el futuro, la desaceleración financiera mundial puede considerarse como una oportunidad para la reforma socioeconómica y del sector de las inversiones en el plano regional, que aliente a las autoridades nacionales a reforzar las políticas socioeconómicas y emprender un proceso encaminado a incrementar la cooperación y la seguridad transfronterizas. Los países de la región de los Estados árabes podrían ampliar su colaboración en ámbitos en los que se espera un fuerte crecimiento del empleo, como los del agua, la energía y el medio ambiente, mediante la concertación de acuerdos interregionales en los que se haga hincapié en fomentar la confianza mediante actividades de cooperación. Esto podría complementarse con una cooperación interregional en otros sectores, incluidos los de la agricultura, la industria, la información y la educación.

### **Asia y el Pacífico**

11. Debido a que esta crisis se originó en los mercados financieros, sus primeros efectos en la región asiática se han hecho sentir en las economías que cuentan con mercados financieros bien desarrollados e integrados a nivel mundial, tales como Australia, República de Corea, Hong-Kong (China), Japón, Nueva Zelanda y Singapur. Todas esas economías están experimentando una aguda desaceleración del crecimiento económico.

12. Las economías emergentes cuyo crecimiento depende en gran medida de la exportación de manufacturas hacia los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) (tales como Camboya, China, Filipinas y Viet Nam) están registrando una marcada desaceleración. Las repercusiones de esta situación también se han hecho sentir en otros países en los que el motor de las exportaciones es una sola industria. Se prevé que los países del Asia Meridional resultarán menos afectados a través de «la vía de las exportaciones» porque éstas representan una proporción mucho menor de su PIB, en comparación con muchos países del Asia Oriental y Sudoriental.
13. Las economías insulares del Pacífico están protegidas, hasta cierto punto, de los efectos más inmediatos de la crisis, pero no están inmunizadas contra ella. Sin embargo, cabe prever que la desaceleración de los sectores del turismo, la inmobiliaria y el crédito basado en la garantía de los productos básicos desacelere a su vez las economías regionales.
14. Para 2009 se prevé una contracción del 0,2 por ciento de la economía japonesa; además, según las proyecciones, las nuevas economías industrializadas crecerán apenas un 2,1 por ciento en 2009, en neta disminución con respecto al considerable 5,6 por ciento que registraron en 2007. Se prevé que las economías en desarrollo de Asia registren una desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB, que pasará del 10 por ciento en 2007 al 7,1 por ciento en 2009.
15. Se prevé que el crecimiento de la economía de la India disminuya del 9,3 por ciento en 2007 al 6,3 por ciento en 2009, lo cual amenaza con desacelerar el desarrollo y las actividades de reducción de la pobreza en el país. La economía china se está desacelerando de manera importante y obligando a los responsables de las políticas a adoptar medidas sin precedentes para aflojar la política monetaria y estimular la demanda nacional por medio del gasto fiscal.
16. La crisis financiera está teniendo varios efectos negativos sobre los mercados de trabajo de Asia.
17. *Se reduce el crecimiento del empleo.* Varias encuestas recientes de las empresas indican que los empleadores de la región están reduciendo la contratación, pero no prevén nuevos recortes del empleo durante el resto del año. Algunas empresas también han reducido el trabajo en horas extraordinarias para salvar empleos.
18. *Los sectores más afectados* incluyen los servicios financieros (trabajadores de cuello blanco), las industrias de exportación (vestido, electrónica y otros sectores — en muchos de los cuales predomina la mano de obra femenina), la construcción, los bienes y raíces, el comercio, el transporte y el turismo.
19. *Las mujeres y los hombres jóvenes sienten la amenaza.* A medida que se reduce el número de nuevas vacantes, la rotación laboral disminuye y las personas que se retiran o egresan de la enseñanza (especialmente los graduados) experimentan cada vez más dificultades para encontrar un empleo. El desempleo de los jóvenes ya ha alcanzado un nivel importante en algunos países (25,1 por ciento en Indonesia, alrededor de un 25 por ciento en Sri Lanka y un 14,9 por ciento en Filipinas, en 2007) y se prevé un aumento de estas cifras.
20. *El crecimiento de los salarios se está desacelerando.* La tasa de aumento de los salarios se está reduciendo en todas partes y erosionando los niveles de vida. En algunos países, los interlocutores sociales han negociado aumentos más bajos de los salarios para salvar empleos (Singapur); en otros (Indonesia), el gobierno ha establecido límites al aumento del salario mínimo.

21. *Han desaparecido empleos, pero hasta el momento no en gran escala.* En Tailandia, 125 fábricas suprimieron los puestos de un total de 15.000 trabajadores entre el 1.º de enero y el 31 de octubre, y es probable que desaparezcan otros 17.000 empleos en lo que queda de año. La Junta de Seguridad Social de este país está considerando la posibilidad de extender el período de prestaciones de desempleo de 180 a 240 días. En China, según informaciones no confirmadas, la producción fabril se redujo drásticamente debido a la disminución de los pedidos y al cierre de cientos de empresas y los consiguientes despidos.
22. *Se prevé un aumento del desempleo en los países desarrollados.* En las economías más desarrolladas de Asia, el crecimiento del empleo decaerá y aumentarán las tasas de desempleo.
23. *Se prevé un aumento de la economía informal/del empleo vulnerable en Asia.* Mientras que los trabajadores empleados en actividades manufactureras más formales — en particular, en las industrias de exportación — pueden perder sus empleos o seguir trabajando en condiciones de reducción de las horas de trabajo o de su remuneración, muchos trabajadores de otras industrias afectadas se verán lisa y llanamente obligados a buscar empleo en actividades informales. Por esta razón, en muchos países podría producirse una expansión de la economía informal urbana.
24. *La presión de la oferta de mano de obra agravará las dificultades.* El mayor reto se planteará en aquellos países (como, por ejemplo, Camboya, Filipinas y Pakistán) que experimentan una marcada desaceleración del crecimiento económico en un contexto de rápido crecimiento de la fuerza de trabajo. China se ve confrontada a la disminución del crecimiento en un período en el que la población tiene altas expectativas de que los niveles de vida seguirán elevándose.
25. *Una creciente preocupación respecto de los trabajadores migrantes y de sus remesas.* Los flujos migratorios laborales en la región de Asia y el Golfo tendrán que estabilizarse o registrarán una pequeña disminución. Los flujos totales serán, pues, menos importantes, pero los flujos netos podrían seguir siendo positivos por algún tiempo. En países como Nepal, la disminución de los ingresos procedentes del extranjero hará más difícil el servicio de la deuda exterior y podría provocar un aumento de la tensión social.
26. *Podría aumentar la vulnerabilidad ante el trabajo infantil.* El impacto de una desaceleración de la economía mundial, sumado al aumento del desempleo y del subempleo, también podría incidir de forma significativa en el trabajo infantil.

## **Europa y Asia Central**

27. En sus previsiones económicas para el otoño de 2008, la Comisión Europea ha estimado que el crecimiento económico (PIB) en la zona del euro se reducirá drásticamente a 1,2 por ciento en 2008 y a 0,1 por ciento en 2009, antes de recuperarse hasta alcanzar el 0,9 por ciento en 2010.
28. Se espera que el empleo aumente en cerca de medio millón de puestos de trabajo en la zona del euro durante el período 2009-2010, cifra notablemente inferior a los cuatro millones de puestos de trabajo creados en 2007-2008. Se prevé que, en la zona del euro, la tasa de desempleo aumente hasta alcanzar el 8,4 por ciento en 2009 y el 8,7 por ciento en 2010. En septiembre de 2008, la tasa de desempleo en la zona del euro se elevó al 7,6 por ciento.
29. La inflación de los precios al consumidor lleva camino de descender rápidamente hasta cerca del 2,25 por ciento en 2009, y ello tanto en el conjunto de la UE como en la eurozona.

- 30.** La crisis financiera provocará un deterioro sustancial en las finanzas públicas. En 2007, el promedio del déficit público en la zona del euro fue del 0,6 por ciento; en 2008 aumentó al 1,3 por ciento, y se prevé que alcance el 1,8 por ciento en 2009 y el 2,0 por ciento en 2010.

#### Europa Central y Oriental

- 31.** Las previsiones en cuanto al PIB para 2009 indican una desaceleración limitada en torno a un 1 por ciento en los cuatro países de Europa Central, una recesión en los países bálticos y una desaceleración más significativa superior al 2 por ciento en los Balcanes, en particular en Bulgaria, Rumania y Serbia, países que registran los mayores déficit de cuenta corriente.
- 32.** Es probable que el nivel de empleo se pueda ver afectado por un aumento de los despidos y una creación de empleo ínfima. La pérdida de puestos de trabajo afectará más a determinados grupos de trabajadores. Por ejemplo, se prevé que la tasa de ocupación de los jóvenes de la región, ya de por sí baja, disminuya aún más, dado que el empleo juvenil es sumamente sensible a las fluctuaciones del ciclo económico. La contracción del empleo no va a mejorar la situación en el mercado laboral de muchos trabajadores desfavorecidos, como los trabajadores poco calificados, los trabajadores de más edad, las mujeres desfavorecidas y las personas pertenecientes a minorías nacionales. Las condiciones desfavorables para la obtención de créditos afectarán negativamente al empleo independiente. El impacto de la crisis sobre el empleo podría repercutir también en las tasas de participación de la fuerza de trabajo, que probablemente disminuirán, con el consiguiente menor rendimiento de la mano de obra. Con respecto al aumento del número de personas desempleadas, también habrá que tener en cuenta a los trabajadores que se dan por vencidos y han perdido la esperanza de hallar un empleo.

#### Comunidad de Estados Independientes (CEI)

- 33.** Las perspectivas de crecimiento en los países de la CEI se están deteriorando a medida que la región se ve confrontada a crecientes dificultades para acceder a los capitales que necesita. Esto afecta especialmente a los países que registran un rápido aumento de los déficit de cuenta corriente, como Armenia, Belarús, Georgia, República de Moldova, Tayikistán y Ucrania, en forma de flujos masivos de capital procedentes de países como Kazajistán y la Federación de Rusia, y una disminución de la demanda externa. En los países de bajos ingresos con un elevado número de trabajadores migrantes en el extranjero (por ejemplo, Armenia, Georgia, Kirguistán, República de Moldova, Tayikistán, Ucrania y Uzbekistán), que ahora se pueden ver obligados a regresar a sus hogares debido al deterioro de la demanda de mano de obra en los países de acogida (en su mayoría, Kazajistán y la Federación de Rusia, y también la UE en el caso de la República de Moldova y Ucrania), la pérdida de remesas podría convertirse en un factor adicional de la desaceleración económica.
- 34.** Cabe la posibilidad de que la situación del mercado laboral no empeore drásticamente en la subregión, habida cuenta de que estos países han experimentado recientemente una penuria de mano de obra provocada por la fuerte demanda de trabajadores y la emigración a gran escala por motivos laborales.
- 35.** En Ucrania, el Ministerio de Trabajo ha estimado recientemente que se producirá un aumento de 0,9 por ciento en la tasa de desempleo, la cual pasará del 6,8 por ciento en 2008 al 7,7 por ciento en 2009. En la Federación de Rusia, debido a la gran escasez de mano de obra, es posible que sólo las empresas de capital extranjero recorten sus plantillas; en cambio, no se prevé que las empresas rusas reduzcan personal, sino que recurran a más mano de obra informal. Cabe la posibilidad de que las empresas empiecen a despedir a los trabajadores migrantes procedentes de Ucrania, la República de Moldova, Asia Central y el

Cáucaso, que en tal caso regresarán a sus hogares y contribuirán al deterioro de la situación del mercado laboral de su país de origen. Una disminución significativa en el flujo de remesas, dada su alta proporción en el PIB (por ejemplo, 36 por ciento en Tayikistán), tendría una incidencia muy negativa en el bienestar de la población.

## **2. Ejemplos escogidos de las medidas adoptadas por los países para contrarrestar la crisis financiera**

1. Reducción de los tipos de interés: la mayor parte de los países desarrollados y muchas economías emergentes rebajan sus tipos de interés, en ocasiones simultáneamente. Por ejemplo, los bancos centrales han rebajado los tipos de interés, con frecuencia de forma concertada.
2. Algunos países han subido los tipos de interés.
3. Medidas para evitar el hundimiento del sistema bancario.
4. Garantías estatales sobre los depósitos bancarios de los particulares, ya sea con una cobertura total o a través de una elevación del límite.
5. Medidas para estimular la demanda y proteger el empleo, tales como:
  - a) Paquetes completos de estímulos fiscales.
  - b) Programas de obras públicas en la construcción y la infraestructura con alto coeficiente de empleo, y aceleración del gasto en infraestructuras.
  - c) Políticas de mercado de trabajo activas y pasivas. Posibilidad de ampliar el período de percepción de las prestaciones de desempleo. Apoyo al empleo de los jóvenes, incluso a través de programas subvencionados de colocación para los jóvenes desempleados.
  - d) Apoyo a las empresas. Deducciones fiscales a la inversión extranjera directa, medidas de apoyo a las empresas, apoyo específico a las PYME, a los sectores exportadores y a las empresas sectoriales (sector automotriz, exportaciones no petrolíferas), mejora de la capacidad de las empresas para aumentar la competitividad.
  - e) Medidas para disuadir a las empresas de recurrir a la reducción de plantilla.
  - f) Apoyo a sectores enteros, tales como el transporte aéreo, la construcción, la producción de maquinaria, la agricultura y el turismo.
  - g) Medidas alternativas al despido, tales como la moderación de los aumentos salariales a través del diálogo social, menor aumento de los salarios mínimos fijados por el gobierno, horario reducido y limitación de las horas extraordinarias.
  - h) Desarrollo económico local, conjuntos de medidas de estímulo local, medidas para apoyar a empresas y trabajadores.
6. Existen ejemplos de esfuerzos coordinados entre los gobiernos en cada uno de estos ámbitos. En algunos casos, los gobiernos celebraron consultas con los interlocutores sociales acerca de los paquetes fiscales.

### 3. Medidas adoptadas por la OIT en relación con la crisis financiera hasta principios de noviembre de 2008

36. El Director General de la OIT se dirigió al Comité Monetario y Financiero Internacional y al Comité para el Desarrollo en la reunión anual del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), el 11 de octubre de 2008. En su declaración dijo: «La crisis del sistema financiero internacional tiene graves consecuencias para las empresas, los trabajadores y las familias de todo el mundo. Sumados a los precios de los alimentos y los combustibles, que siguen siendo elevados, sus efectos están generando una recesión que, a menos que se evite a través de medidas gubernamentales rápidas y coordinadas, podría ser profunda, duradera y global».
37. El 16 de octubre de 2008, el Instituto Internacional de Estudios Laborales publicó su *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008*, que subrayaba el papel de la evolución desequilibrada de los ingresos como factor responsable de la crisis financiera.
38. El 20 de octubre el Director General de la OIT anunció en una conferencia de prensa que, sobre la base de las estimaciones preliminares de la Organización, en 2009 podría haber 20 millones más de desempleados en el mundo y el número de trabajadores pobres podría aumentar en 40 millones.
39. El 24 de octubre, el Director General en respuesta a una solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas se dirigió a la Junta de los Jefes Ejecutivos sobre la cuestión de las consecuencias sociales y la respuesta a la crisis financiera y económica.
40. El Director General firmó un artículo publicado la última semana de octubre de 2008 en 27 periódicos del mundo de todas las regiones, en nueve idiomas.
41. El Director General creó un grupo de trabajo interno sobre la respuesta de la OIT a la crisis, que se reunió el 21 de octubre. La primera tarea que se le confió fue la preparación del presente documento.
42. El 10 de noviembre, la Comisión de Reuniones Sectoriales y Técnicas y Cuestiones Afines del Consejo de Administración propuso la celebración de dos reuniones técnicas tripartitas en el primer trimestre de 2009, una sobre el impacto de la crisis alimentaria en el trabajo decente y la otra relativa al impacto de la crisis financiera en los empleos de los servicios financieros.
43. El 14 de noviembre, el Consejo del Instituto Internacional de Estudios Laborales examinó una nota de políticas sobre las causas socioeconómicas de la crisis financiera.

### 4. Posibles respuestas de política

44. Para atenuar las repercusiones en los planos social, del empleo y del trabajo de la crisis financiera y económica se deberían tener en cuenta las siguientes diez medidas de política a corto y mediano plazo (el orden en que figuran no indica prioridades). Es una lista preliminar, no exhaustiva que es preciso completar. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, constituye un marco adecuado para concebir tales respuestas, sobre todo a través del acento en la acción coordinada y el diálogo social.

**Medida de política 1**

*Evaluar la situación y el impacto probables, social y en el empleo, de los conjuntos de políticas propuestos. Afinar la combinación de política macroeconómica para aumentar el empleo y la protección social.*

*Fundamento*

Varios gobiernos de todas las regiones del mundo han adoptado medidas para evitar la quiebra de los bancos, al tiempo que adaptaban su política monetaria y fiscal a los nuevos desafíos. Es importante velar por que se adopten conjuntos de medidas que estimulen la demanda y por centrarlos explícitamente en el empleo y la protección social.

**Medida de política 2**

*Aplicar políticas del mercado de trabajo activas y pasivas, incluida la extensión de la cobertura del seguro de desempleo, asegurar indemnizaciones por despido adecuadas, así como medidas especialmente destinadas a ayudar a los trabajadores desplazados.*

*Fundamento*

La crisis financiera y la consiguiente restricción crediticia y reducción de la demanda se reflejarán en la pérdida de empleos, sobre todo en el sector formal. Las políticas del mercado de trabajo no sólo contribuyen a mitigar los efectos sociales de la crisis sino que además impulsan la demanda y reactivan la economía en general, funcionando asimismo como medida anticíclica.

**Medida de política 3**

*Proporcionar apoyo a las empresas con inclusión de las PYME, en forma de concesiones de nuevos créditos, bonificaciones fiscales, readiestramiento y subvenciones para el empleo, inversiones públicas en la infraestructura, y créditos iniciales destinados a los desempleados y los trabajadores desplazados. Debería fortalecerse el diálogo social para lograr una reestructuración empresarial socialmente responsable. Aplicar políticas basadas en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración EMN), de la OIT, con objeto de reducir al mínimo los costos sociales de la reestructuración de las empresas multinacionales o de la disminución de las corrientes de inversión extranjera directa (IED).*

*Fundamento*

La crisis reduce la demanda de producción de las empresas, así como su acceso al crédito y provoca quiebras. Las PYME representan la inmensa mayoría de los empleos del mundo. La brusca disminución de las exportaciones (por ejemplo, el 20 por ciento del sector del vestido entre julio de 2007 y julio de 2008) influye notablemente en la situación de las EMN.

**Medida política 4**

*Introducir programas específicos en apoyo de los grupos vulnerables tales como los trabajadores del sector informal y rural, las mujeres, los jóvenes y las personas de edad. Esto supone preservar y ampliar el acceso a las prestaciones de seguridad social y de asistencia social, apoyar los ingresos de las personas desempleadas que*

*no se benefician de regímenes de seguridad social, así como programas de transferencia de efectivo sujetas a condiciones. Un conjunto de medidas de emergencia que prevea transferencias sociales financiadas por los Estados contribuiría a frenar el aumento de la pobreza causado por la crisis. Otras medidas incluyen programas de obras públicas con un alto coeficiente de mano de obra, programas de derecho al empleo para ciertos sectores de la población, programas de crédito y otras medidas para apoyar el empleo rural, así como intervenciones locales a nivel comunitario.*

#### *Fundamento*

Preservar las prestaciones existentes e introducir transferencias sociales básicas para contribuir a estabilizar la demanda interna en un período de reducción de las exportaciones. Estas protegen la productividad de la fuerza de trabajo y la empleabilidad a largo plazo de los jóvenes y previenen el trabajo infantil. La experiencia de las anteriores recesiones ha mostrado que numerosos trabajadores desplazados tienden a incorporarse a las filas de los trabajadores informales o por cuenta propia. Algunos abandonan por completo el mercado de trabajo con importantes consecuencias a largo plazo. Las mujeres, que en gran proporción se encuentran a menudo en situaciones precarias, son el grupo más vulnerable a los despidos en los períodos de crisis, mientras que los jóvenes que terminan los estudios tienen más dificultad para encontrar un primer empleo.

#### **Medida de política 5**

*Utilizar al máximo las normas pertinentes, en particular, promover el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, basándose para ello en la información proporcionada por los mecanismos de control de la OIT sobre la adopción de políticas.*

#### *Fundamento*

Los ocho convenios fundamentales son totalmente pertinentes para responder a la crisis. La libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva y la igualdad y la no discriminación protegen y potencian la capacidad de acción de las trabajadoras y los trabajadores. La prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil proporciona salvaguardias esenciales para evitar que las personas puedan ser víctimas de condiciones inhumanas de trabajo. La negociación colectiva puede fomentar soluciones basadas en la colaboración entre los trabajadores y los empleadores para hacer frente a las consecuencias de la crisis. Es necesario reforzar la capacidad del Estado para hacer cumplir los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

#### **Medida de política 6**

*Prevenir el recurso al trabajo infantil como estrategia de las familias vulnerables para hacer frente a la situación, mediante mecanismos de alerta, medidas de promoción, diálogo y apoyo constante por parte de los donantes con miras a la eliminación del trabajo infantil. Medidas específicas para prevenir el desarrollo del trabajo en régimen de servidumbre.*

#### *Fundamento*

Las familias pobres del mundo en desarrollo confrontadas a una disminución de los ingresos son más proclives a retirar a los niños de la escuela y enviarlos a trabajar.

**Medida de política 7**

*Proporcionar formación a los interlocutores sociales a fin de aumentar su capacidad para utilizar el diálogo social con objeto de abordar las cuestiones derivadas de la crisis, en particular la reestructuración de las empresas, la productividad, la flexibilidad en los contratos y las horas de trabajo, los despidos colectivos y formas de mitigar sus consecuencias.*

*Fundamento*

Las empresas enfrentadas con una reducción de la demanda están reduciendo los costos, las horas de trabajo y el número de trabajadores. Se procura lograr un aumento de la productividad mediante la reestructuración, la organización del trabajo flexible, políticas salariales restrictivas, y a veces una menor aplicación de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Como resultado de ello, las relaciones laborales en el ámbito de la empresa se deterioran, al igual que la capacidad para encontrar soluciones aceptables.

**Medida de política 8**

*Fortalecer el diálogo social sectorial en los planos nacional, regional y mundial. Seguir de cerca el impacto sectorial de la crisis y abordar las repercusiones laborales y sociales en sectores tales como la agricultura, la industria automotriz, la manufactura, el comercio, la construcción, el transporte, el turismo, los servicios financieros, los servicios de salud y otros servicios públicos.*

*Fundamento*

El diálogo ayuda a determinar las prioridades de las políticas necesarias para abordar las repercusiones sociales de la crisis en los diferentes sectores económicos. La participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas no sólo permitiría que esas reformas resulten más viables, sino que además les daría una mayor legitimidad.

**Medida de política 9**

*Protección de los trabajadores migrantes y medidas para evitar su retorno, ya que éste solo agravaría la crisis. Entre los elementos de política se incluyen directrices para los empleadores y los países de destino, diálogo entre los países de origen y los de destino, servicios de asesoramiento sobre las políticas de mercado de trabajo para los trabajadores migrantes y sobre las políticas de retorno, y un seguimiento de los datos relativos a las tendencias.*

*Fundamento*

En períodos de recesión, los trabajadores migrantes corren por lo general más riesgo de perder su empleo que los trabajadores nacionales. Los países que dependen en gran medida de las remesas están muy expuestos a la crisis actual, ya que la disminución de las remesas puede tener efectos recesionistas. En el mundo en desarrollo las remesas exceden los 250.000 millones de dólares de los Estados Unidos y constituyen más del 10 por ciento del PIB en más de 20 países.

**Medida de política 10**

*Abordar la financiación de los fondos de seguridad social y poner en práctica regímenes de seguridad social basados en la solidaridad.*

### *Fundamento*

Los regímenes de prestaciones de desempleo y de asistencia social que están financiados mayoritariamente en base al método del reparto se enfrentan en lo inmediato con problemas de financiación en un contexto de demanda creciente. Los regímenes de pensiones están particularmente expuestos a la crisis de los mercados financieros. En ambos casos, el nivel de las prestaciones podría bajar o las cotizaciones podrían aumentar. Además, los fondos de pensiones públicos y privados han contribuido a la inestabilidad de los mercados financieros. La crisis ha mostrado claramente que la dependencia de los niveles de prestaciones con respecto a los resultados de los mercados financieros es problemática.

## **5. Desafíos para los mecanismos de gobernanza mundial**

45. La crisis ha puesto de relieve una serie de cuestiones relativas a la gobernanza de la globalización. Hasta el momento, el énfasis se ha puesto en una serie de cuestiones relacionadas con las finanzas internacionales y la coordinación de las medidas fiscales para estimular la recuperación. Las Reuniones Anuales del FMI y del Banco Mundial celebradas a comienzos de 2008 iniciaron un proceso de reflexión para reconsiderar los marcos de políticas y los mecanismos de gobernanza.
46. Resolver las cuestiones de representación en las instituciones internacionales encargadas de la elaboración de políticas, en particular la política monetaria y fiscal, se ha convertido en una cuestión urgente. La mejora de la coherencia de las políticas respecto de una serie de cuestiones relacionadas entre sí podría también formar parte de las discusiones sobre las reformas del sistema multilateral y las medidas para contener la recesión y acelerar la recuperación. Entre esas cuestiones se incluyen las siguientes:
  - la liberalización del comercio;
  - la escala y eficacia de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD);
  - la protección del medio ambiente, en especial en relación con el cambio climático, y
  - el trabajo decente.
47. El marco de las Naciones Unidas constituido por los pilares económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible ofrece un enfoque global para abordar esas cuestiones, incluido el progreso con miras a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La importancia que para la OIT y sus mandantes tiene la existencia de un entorno mundial, regional y nacional propicio a la creación de oportunidades de trabajo decente es uno de los principales temas de la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008 <sup>1</sup>.
48. El 8 y 9 de noviembre de 2008, los Ministros de Hacienda del G20 se reunieron en São Paulo, Brasil. Su comunicado destaca la importancia de «asegurar la estabilidad financiera, apoyar el crecimiento mundial y mantener los recientes logros en materia de reducción de

<sup>1</sup> «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.»

la pobreza y de inclusión social» y señala que deben concebirse medidas no sólo para recuperar el crecimiento y la estabilidad financiera, sino también para minimizar el impacto social negativo en particular en los países emergentes y en los países de bajos ingresos.

49. En la reunión se mencionaron varios compromisos potencialmente importantes para reformar las instituciones financieras, que podrían tener incidencia en las responsabilidades de la OIT, entre los cuales figuran los siguientes:
- reforma general de las instituciones de Bretton Woods a fin de que puedan adecuarse a los grandes cambios de la economía mundial y responder en mayor medida a los desafíos futuros;
  - examen de la adecuación de los recursos del FMI, del Grupo del Banco Mundial y de otros bancos multilaterales de desarrollo;
  - mejora de las capacidades del FMI, prestando la debida atención a las economías de importancia sistemática, a fin de anticipar las tensiones y de identificar en una etapa temprana las vulnerabilidades, las debilidades sistémicas y el efecto de contagio de los riesgos en los mercados financieros.
50. Los Jefes de Estado y de Gobierno del G20 se reunieron en Washington, D.C., el pasado 15 de noviembre. Este Grupo representa el 84 por ciento del PIB y el 66 por ciento de la población del mundo <sup>2</sup>. Por lo tanto, es mucho más representativo que el Grupo de los Siete Países Industrializados (G7) que se ha reunido anualmente durante más de 30 años. Así, el G20 podría asumir un papel mucho más enérgico, por ejemplo en el marco de las reuniones bianuales del FMI y el Banco Mundial.
51. Las Naciones Unidas, con sus 192 Miembros, tiene la legitimidad de la universalidad; esta cualidad es compartida por la OIT, cuyo número de Estados Miembros (182) es casi coincidente con el de la ONU. Un importante desafío consiste en encontrar la forma de asegurar que un proceso reforzado del G20 contribuya a respaldar los esfuerzos de reforma interna que las Naciones Unidas está llevando adelante para reforzar su eficacia.
52. En su condición de único organismo internacional en el que, junto con los gobiernos, participan representantes de la economía real, es decir, de los trabajadores y los empleadores, la OIT cumple una función especialmente importante velando por que en las reformas y las distintas políticas de recuperación propuestas se tenga plenamente en cuenta la necesidad de crear bases sólidas para las empresas productivas y el trabajo decente en el futuro.

<sup>2</sup> Los Miembros del G20 son los Ministros de Hacienda y los gobernadores de los bancos centrales de 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Federación de Rusia, Sudáfrica y Turquía. El otro Miembro es la Unión Europea, representada por la Presidencia rotatoria del Consejo y por el Banco Central Europeo. Con el fin de asegurar la colaboración entre los foros económicos y las instituciones mundiales, también participan en las reuniones del G20, en virtud de los cargos que desempeñan, el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Presidente del Banco Mundial, así como los presidentes del Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial. El Secretario General de las Naciones Unidas fue invitado por el Presidente Bush a participar en la reunión del 15 de noviembre. En 2009, el Reino Unido tomará el relevo de Brasil en la presidencia rotatoria del G20.

53. En la alocución que pronunció el 30 de octubre ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su calidad de presidente de un grupo de expertos sobre la crisis financiera, el Profesor Joseph Stiglitz mencionó específicamente a las Naciones Unidas y la OIT en el contexto del seguimiento de las consecuencias que la actividad de las instituciones financieras multilaterales tiene sobre el crecimiento, el desempleo y la pobreza.
54. La OIT estará representada en dos reuniones internacionales que, con toda probabilidad, debatirán sobre diversos aspectos de la respuesta multilateral a la crisis. Se trata de las reuniones sobre:
- Financiación para el Desarrollo (Doha, 29 de noviembre – 2 de diciembre), y
  - Cambio Climático (Poznan, 1.º – 12 de diciembre).
55. Otras reuniones del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods previstas en el primer semestre de 2009 también ofrecerán oportunidades para poner de relieve la pertinencia del Programa de Trabajo Decente en el contexto de una acción internacional coordinada para luchar contra la crisis. La reunión de marzo de 2009 del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización también podría dedicarse a un debate en profundidad sobre las posibles reformas al sistema financiero internacional y sus repercusiones en el Programa de Trabajo Decente.

## **6. Posibles respuestas de la OIT a la crisis a finales de 2008 y principios de 2009**

56. Valga insistir en que las ideas enumeradas a continuación constituyen una lista preliminar, que necesita una formulación más detallada.
1. Seguimiento continuado de las repercusiones de la crisis en los planos social, del empleo y del trabajo en todas las regiones; la información verificada podría ponerse constantemente a disposición de los Miembros de la OIT por medio de Internet o por correo electrónico.
  2. Rápido análisis y asesoramiento por expertos de la OIT en respuesta a las consultas sobre:
    - i) el costo fiscal y la forma que revestirán las medidas de emergencia destinadas a ampliar la seguridad social, el seguro de desempleo, los sistemas de garantía del empleo y la protección de los derechos de pensión; el suministro de sistemas de asistencia básica para el sector informal;
    - ii) el impacto que los paquetes de medidas de estímulo fiscal adoptadas o previstas por los gobiernos tienen sobre el empleo;
    - iii) la evaluación de las medidas de apoyo a empleos alternativos;
    - iv) la gestión de los fondos de seguridad social en situaciones de volatilidad de los mercados financieros;
    - v) las medidas de emergencia para estimular el empleo de los jóvenes y el empleo en las pequeñas empresas;
    - vi) el costo y el diseño de los programas de emergencia en materia de formación y de capacitación para la reconversión profesional;

- vii) la prestación de apoyo técnico, ya sea conjuntamente o en paralelo con el FMI, a los países más afectados por la crisis, y
  - viii) el análisis y asesoramiento sobre la coherencia global de las medidas propuestas y la interacción con los paquetes de medidas de estímulo adoptados o previstos.
3. Apoyo a los diálogos tripartitos de ámbito nacional sobre la evaluación general del impacto de la crisis y examen de las medidas de apoyo previstas para contrarrestar los efectos que recaerán en los planos social, del empleo y el trabajo.
  4. Prestación de apoyo a los Ministerios de Trabajo, Planificación, Hacienda o Economía, y a las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, por petición de éstos, sobre cuestiones específicas de política en áreas de especialización de la OIT. Intercambio de experiencias, métodos y prácticas entre los responsables de las políticas y los expertos en la perspectiva de contribuir a mitigar las consecuencias económicas y sociales de la crisis (tal vez por intermedio del Centro de Turín).
  5. Identificación, en el marco de los Programas de Trabajo Decente por País, de los programas, proyectos y medidas que resulten especialmente adecuados para afrontar el impacto real o potencial de la crisis.
  6. Reconsideración de las reuniones, seminarios y talleres previstos por la OIT, cuyos programas de trabajo podrían revisarse a fin de centrarlos en la crisis. Por ejemplo, el orden del día de la Reunión Regional Europea que se celebrará en Lisboa del 9 al 13 de febrero de 2009 se ha ajustado para reflejar el nuevo contexto de la crisis.

Ginebra, 14 de noviembre de 2008.