



Oficina
Internacional
del Trabajo



8.ª REUNION
REGIONAL EUROPEA
LISBOA

8.^a

REUNION REGIONAL EUROPEA

**Respuestas de política a la
crisis económica**

**Un enfoque basado en el
trabajo decente en Europa
y Asia Central**

Octava Reunión Regional Europea, Lisboa, febrero de 2009

Respuestas de política a la crisis económica

Un enfoque basado en el trabajo decente en Europa y Asia Central

ISBN 978-92-2-322080-8 (print)
ISSN 978-92-2-322081-5 (web pdf)

Primera edición 2009

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

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

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

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Indice

	<i>Página</i>
Respuestas de política a la crisis económica: Un enfoque basado en el trabajo decente en Europa y Asia Central.....	1
Agravación de la recesión en Europa y Asia Central	1
Respuestas de política ante la crisis	3
Margen para aplicar políticas financieras y monetarias, y efectos de las mismas ..	3
Política fiscal	5
La política fiscal en los países vulnerables	5
Política fiscal en la Unión Europea	7
Situar el trabajo decente en el centro de las respuestas de política	12
Coordinación de las políticas fiscales	13
Medidas financieras y reforma de la reglamentación de los mercados de capitales.....	14
Empleo, mercado de trabajo, protección social y derechos en el trabajo.....	15
Mecanismos de apoyo internacional	16

Respuestas de política a la crisis económica: Un enfoque basado en el trabajo decente en Europa y Asia Central

1. La preparación de los informes del Director General a la octava Reunión Regional Europea concluyó en el otoño de 2008. Desde entonces, el entorno económico de la región se ha deteriorado a un ritmo alarmante, lo que tiene consecuencias importantes para las empresas y los mercados de trabajo. Por consiguiente, el presente documento proporciona información actualizada sobre la situación económica y un análisis de las respuestas de política que se están examinando y desarrollando en Europa y Asia Central. Asimismo, ofrece una evaluación preliminar de los componentes de un enfoque integrado para situar el trabajo decente como elemento central de las medidas de respuesta a la crisis.

Agravación de la recesión en Europa y Asia Central

2. El ritmo y el alcance de la desaceleración económica quedan reflejados en las drásticas alteraciones registradas en las previsiones y los datos económicos en los últimos meses. La producción comenzó a disminuir en la zona del euro y en muchas de las economías más importantes de Europa y Asia Central en el segundo y el tercer trimestres de 2008. Los datos correspondientes a los países no pertenecientes a la UE-15 ¹ muestran que la crisis económica que empezó en 2008 era mucho más pronunciada y estaba mucho más extendida de lo que se pensaba inicialmente.

3. A partir de mediados de septiembre de 2008, se intensificó la aversión al riesgo, los flujos de capital hacia las economías en transición se interrumpieron prácticamente y los mercados de acciones se derrumbaron en ese grupo de países. El Banco Mundial ha observado recientemente que de los 20 países en desarrollo cuyas economías han reaccionado más bruscamente ante el deterioro de las condiciones (evaluación basada en la depreciación del tipo de cambio, el incremento de los diferenciales y la caída de los mercados de acciones), seis se encuentran en Europa y Asia Central ².

4. Sobre la base de los datos actualmente disponibles, las principales instituciones financieras regionales e internacionales han realizado importantes ajustes en sus previsiones económicas. Las previsiones publicadas por el Banco Central Europeo (BCE)

¹ La UE-15 está compuesta por Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

² Banco Mundial: *Global Economic Prospects 2009: Commodities at the crossroads* (Washington, D.C., 2009), pág. 15. «Diferencial» es el término que se emplea para definir el tipo de interés adicional, superior al interés de los bonos del Estado más seguros, que requiere el mercado para conceder préstamos a los países que se considera que tienen un mayor riesgo de impago.

en septiembre de 2008 indicaban que la producción en la zona del euro crecería un 1,2 por ciento en 2009. Un mes más tarde (octubre de 2008), el Fondo Monetario Internacional (FMI) publicó las *Perspectivas de la economía mundial*, en las que predecía que la zona del euro experimentaría un crecimiento económico positivo en 2009, aunque con una tasa muy marginal del 0,2 por ciento³. Sin embargo, menos de un mes después, a principios de noviembre de 2008, el FMI publicó previsiones actualizadas en las que reducía drásticamente sus estimaciones de crecimiento para 2009 en la zona del euro en 0,7 puntos porcentuales⁴, lo que se traduciría en la previsión de una contracción económica en la zona del euro del 0,5 por ciento en 2009. En diciembre, el BCE advirtió de que la economía de la zona euro se podría contraer hasta en un 1,0 por ciento en 2009⁵. En enero, la Comisión Europea publicó previsiones de una disminución del producto interior bruto (PIB) del 1,8 por ciento en la Unión Europea (UE) en 2009, seguida de una débil recuperación del crecimiento del 0,5 por ciento en 2010. Estas cifras provocarían un incremento de la tasa de desempleo al 8,7 por ciento en 2009 y al 9,5 por ciento en 2010.

5. Las consecuencias de la crisis financiera en los mercados de trabajo ya son visibles en toda la región. Por primera vez desde mediados del decenio de 1990, se ha invertido la tendencia al descenso del desempleo observada en los países de Europa Central y Sudoriental (no pertenecientes a la UE) y en los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En 2008, el desempleo en esa zona alcanzó el 8,8 por ciento⁶. En la UE, se prevé que el volumen de empleo disminuya en 3,5 millones de trabajadores en 2008, lo que provocará un aumento del desempleo al 8,7 por ciento en 2009 y al 9,5 por ciento en 2010, según las previsiones de enero de 2009 publicadas por la Comisión Europea. En Turquía, la tasa de desempleo ha aumentado del 9,7 por ciento en los primeros diez meses de 2007 al 10,2 por ciento en el mismo período de 2008.

6. Los datos oficiales relativos al mercado de trabajo no reflejan plenamente la baja de actividad de dicho mercado en la región. Además, en muchos países existen indicios cada vez más concluyentes de que, como reacción a la contracción económica, las empresas reducen el tiempo de trabajo, no remuneran los permisos administrativos e incluso atrasan el pago de los salarios. En algunos países, el agravamiento de la crisis económica ha provocado disturbios sociales.

7. Los países de la región no entraron en crisis en pie de igualdad. Dado que los niveles de desempleo previos a la crisis diferían considerablemente en la región, las consecuencias para el mercado de trabajo no serán las mismas en todos los países. Las balanzas fiscales y por cuenta corriente también varían de manera significativa, por lo que algunos países se enfrentan a mayores limitaciones que otros a la hora de tomar medidas contra la recesión. Sin embargo, en general parece haber un margen considerable para aplicar políticas fiscales destinadas a evitar la desaceleración y estimular la recuperación en gran parte de la región.

8. Resulta difícil evaluar con certeza las repercusiones sociales y políticas de una recesión profunda y prolongada, pero el pronóstico es claramente pesimista. Ya se ha registrado un marcado deterioro en los niveles de producción y de empleo en toda la

³ FMI: *Perspectivas de la economía mundial*, octubre de 2008: *Tensiones financieras, desaceleraciones y recuperaciones* (Washington, D.C., 2008).

⁴ *Idem*: *Perspectivas de la economía mundial al día* (Washington, D.C., 6 de noviembre de 2008).

⁵ *Idem*: «More action needed to combat spreading world crisis, IMF says», *IMF Survey Online*, 15 de diciembre de 2008.

⁶ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2009* (Ginebra, de próxima publicación).

región. Las supresiones de empleo que comenzaron en los sectores de los servicios financieros y la construcción en los países más afectados se están extendiendo ahora en los sectores de la manufactura y de los servicios en prácticamente todos los países de la región. Parece probable que el repentino congelamiento de los créditos destinados a las empresas en el otoño de 2008 obligue a efectuar recortes drásticos en los pedidos a lo largo de la cadena de suministro y, por consiguiente, en el empleo.

Respuestas de política ante la crisis

9. Los desequilibrios mundiales son un importante factor subyacente de la crisis económica actual ⁷. Cabe señalar, entre dichos desequilibrios, las asimetrías entre los países en lo que respecta al estado de sus balanzas de pagos, así como el claro aumento de las desigualdades en materia de ingresos en los países durante los dos últimos decenios. Este último factor queda reflejado en la disminución de la parte del PIB correspondiente a los salarios en muchos países, cuestión que se ha abordado en diversas publicaciones recientes de la OIT ⁸. Es absolutamente esencial tomar en consideración estos factores al examinar las respuestas de política a la crisis y poner en práctica reformas destinadas a mitigar estos desequilibrios mundiales.

10. El ritmo y la intensidad de las repercusiones de la crisis financiera en las empresas y el empleo productivos parecen estar relacionados con los cambios introducidos en los métodos de financiación empresarial. En la época en que los préstamos eran fáciles de obtener y baratos, muchas empresas, sobre todo las más grandes, dejaron de mantener un saldo de caja para el capital de explotación, que financiaron emitiendo obligaciones a corto plazo, habitualmente a tres meses. Esta forma de crédito se suspendió bruscamente en septiembre de 2008, lo que dio lugar a que muchas empresas se vieran enfrentadas de manera repentina a graves problemas de flujo de caja que, a su vez, se tradujeron en una disminución de los pedidos de los proveedores y en despidos. Algunos gobiernos han ofrecido una financiación de emergencia a las empresas, al tiempo que han alentado a los bancos a utilizar la liquidez adicional que se les ha facilitado para restablecer líneas de crédito. A más largo plazo, para lograr una recuperación sostenida y estable, será necesario reformular la reglamentación financiera internacional, a fin de garantizar a las empresas productivas condiciones de crédito menos volátiles.

Margen para aplicar políticas financieras y monetarias, y efectos de las mismas

11. Entre septiembre y diciembre de 2008, la mayoría de los países atenuaron considerablemente el rigor de sus políticas monetarias, pero esas medidas no han logrado hasta el momento invertir las tendencias a la baja de la economía europea. Algunos países se vieron obligados a aplicar políticas monetarias y fiscales más rigurosas con el fin de obtener ayudas financieras del FMI y otras fuentes oficiales.

12. En Europa y Asia Central, las autoridades públicas han tenido que tomar medidas extraordinarias para contribuir a estabilizar los mercados financieros y tratar de preservar los préstamos a las empresas y los hogares y, con ello, el empleo y los ingresos. Estas

⁷ Véase OIT, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL): *A policy package to address the global crisis: Policy Brief* (Ginebra, 2008), y el documento GB.303/WP/SDG/1.

⁸ Véase OIT: *Global Wage Report 2008/09: Minimum wages and collective bargaining – Towards policy coherence* (Ginebra, 2008) y OIT, IIEL: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, 2008).

intervenciones incluyeron importantes recortes en los tipos de interés, grandes inyecciones de liquidez y una moderación de los requisitos de garantía prendaria impuestos en las operaciones de refinanciación por los bancos centrales. En varios países de la región, fue preciso adoptar medidas aún más drásticas, entre las que cabe señalar la toma del control de instituciones financieras y/o la adquisición por el Estado de partes del capital social de bancos comerciales, así como la creación o la mejora de las garantías de depósito bancario. A pesar de estas medidas, el crecimiento se ha debilitado.

13. En primer lugar, los bancos comerciales no han repercutido sistemáticamente los recortes de los tipos de interés oficiales. Esto ha provocado graves problemas de liquidez para las empresas que necesitaban acceder a financiación a corto plazo con tipos de interés asequibles. Esta situación obligó a los bancos centrales a adoptar las medidas extraordinarias antes mencionadas, incluida la de ofrecer a los bancos comerciales liquidez ilimitada a corto plazo como medida paliativa.

14. En segundo lugar, los temores ligados a la inseguridad económica están llevando a muchos trabajadores y empleadores a postergar decisiones relativas al consumo o la inversión. Esto suscita el temor de caer en la deflación, cuyas consecuencias serían desastrosas para el empleo y el trabajo decente.

15. En tercer lugar, el nivel de pérdidas bancarias sigue aumentando a medida que el valor de sus activos se tambalea.

16. Sería muy beneficioso para la mayoría de los países de la región la adopción de una política monetaria anticíclica, y existe cierto margen para reducir los tipos de interés antes de que alcancen el límite de cero, como ha sucedido efectivamente en Japón y los Estados Unidos. Sin embargo, la máxima prioridad se está dando ahora a las medidas de apoyo financiero a los bancos destinadas a garantizar suficiente crédito para las empresas con el fin de invertir la caída de la producción, el empleo y el consumo.

17. No todos los bancos centrales de la región han aplicado una política monetaria anticíclica en los últimos meses. Varios países que culminaron su proceso de transición y países de la CEI se han visto confrontados a niveles elevados de deuda externa, fuertes presiones inflacionarias y una ingente fuga de capitales, lo que ha limitado drásticamente su margen de acción en cuanto a las políticas para responder a la crisis.

18. En Hungría, el Banco Central aumentó los tipos de interés en octubre de 2008 en 3 puntos porcentuales (del 8,5 al 11,5 por ciento) en un intento por evitar la depreciación de la moneda nacional. A pesar de esta medida, tan sólo unas semanas después el Gobierno se vio obligado a pedir ayuda de emergencia al FMI (así como a la UE y el Banco Mundial). Hungría ha moderado recientemente los tipos de interés en medio punto porcentual, aunque siguen situados muy por encima del nivel registrado en octubre pasado.

19. Ucrania ha tenido que solicitar un préstamo al FMI como resultado de la importante salida de capitales y los elevados niveles de deuda externa. A finales de 2008, el FMI y otros organismos concedieron al Gobierno ucraniano un préstamo de emergencia por valor de 16.400 millones de dólares de los Estados Unidos. Dicho préstamo estaba sujeto a condiciones según las cuales las autoridades tenían que restablecer la estabilidad financiera y macroeconómica por medio de la adopción de un régimen de tipo de cambio flexible acompañado de una intervención selectiva, una recapitalización preventiva de los bancos y una política fiscal prudente asociada a una

política monetaria más estricta ⁹. Según el FMI, la aplicación decidida del programa debería permitir reducir la inflación a tasas de un solo dígito antes del final del mismo ¹⁰.

20. Han sido alarmantes las repercusiones de la devaluación de la grivnia en las empresas y los trabajadores, así como las proporciones que ha alcanzado la salida de capitales y la presión que se ha ejercido en el tipo de cambio. El tipo de cambio de la grivnia frente al dólar prácticamente se ha duplicado en los tres últimos meses del año. Esa fuerte depreciación ha tenido graves consecuencias para los trabajadores y demás consumidores, que deben pagar precios más altos por muchos productos básicos de importación. Más importante aún es el hecho de que en los últimos años muchas empresas, pero también muchas familias con ingresos medios, pidieron préstamos en divisas. Estas empresas y familias se enfrentan actualmente a una fuerte subida del costo del reembolso de sus préstamos en la moneda nacional.

21. Letonia decidió no devaluar su moneda, por lo que tuvo que solicitar préstamos cuantiosos al FMI, el cual por su parte exigió la adopción de medidas de política fiscal y de ingresos draconianas. El Gobierno, que ha expresado su deseo de incorporarse a la zona del euro en un futuro próximo, decidió mantener fijo el tipo de cambio de su moneda frente al euro. Para apoyar el tipo de cambio fijo, el Gobierno necesitó cuantiosos préstamos, que obtuvo de la UE, de varios países nórdicos y del FMI con la ayuda del propio Fondo. El valor del conjunto de préstamos concedidos a Letonia asciende a casi una tercera parte del PIB del país, en comparación con menos del 17 por ciento del PIB en el caso de Hungría y el 9 por ciento en el caso de Ucrania.

Política fiscal

La política fiscal en los países vulnerables

22. En la región, las respuestas de política fiscal a la crisis económica han sido sumamente diferentes. Países como Belarús, Hungría, Islandia, Letonia y Ucrania han considerado necesario introducir políticas deflacionistas para obtener préstamos de emergencia del FMI. Las políticas de esta índole pueden restaurar en cierto grado la confianza de los mercados financieros nacionales, pero su contrapartida es una intensificación de la recesión, lo que tiene repercusiones negativas en el empleo, los salarios y la inversión.

23. A principios de noviembre de 2008, Hungría hubo de tomar prestados 25.000 millones de dólares de los Estados Unidos al FMI, la UE y el Banco Mundial. Para conceder un préstamo, el FMI estableció como condición que el Gobierno redujera de forma significativa el gasto fiscal y ajustara los objetivos de déficit fiscal para 2008, concretamente en el 2,9 por ciento del PIB. En 2009, Hungría deberá seguir recortando gastos. Estos recortes se suman a las medidas de austeridad que el Gobierno ya está aplicando, y con las que ha logrado reducir el déficit fiscal en casi 6 puntos porcentuales del PIB entre 2006 y 2008. En cumplimiento de las condiciones del FMI, el Gobierno ha procedido unilateralmente a congelar los salarios del sector público y a anular el pago de un decimotercer mes de prima prevista para 2009. Al anunciar el préstamo, el FMI indicó que las medidas de ajuste iban a exigir recortes salariales y de las pensiones, entre otros. En el marco del programa público, la restricción del gasto se lograría en parte, mediante reducciones en el volumen general de los salarios y las pensiones del sector

⁹ FMI: «IMF approves US\$ 16.4 billion stand-by arrangement for Ukraine», comunicado de prensa núm. 08/271, 5 de noviembre de 2008.

¹⁰ *Ibid.*

público. Asimismo, se deberían posponer los ajustes salariales nominales y suspender las bonificaciones de las pensiones ¹¹.

24. En Ucrania, el acuerdo de compromiso contingente con el FMI incluye una disposición relativa al recorte del déficit fiscal en 2008 al 1 por ciento del PIB ¹². En principio, la mayor parte de las restricciones fiscales se lograrán a través del menor gasto en los salarios y subsidios del sector público, además de los recortes del nivel global de gasto social. El Gobierno ha convenido en congelar los salarios del sector público durante 2009 y en revisar la indización de diversas transferencias sociales, lo que en una situación de inflación decreciente entraña una disminución significativa del valor real de las pensiones y otros pagos por transferencia. El acuerdo con el FMI exige también que el Gobierno postergue durante dos años el incremento del salario mínimo que tenía previsto.

25. En Letonia, el programa negociado con el FMI prevé un recorte nominal en los salarios del sector público del 15 por ciento en 2009. Además, el empleo en la administración pública se reducirá en un 15 por ciento a lo largo de los tres próximos años, y se recortará un 25 por ciento el gasto público en adquisiciones de bienes y servicios. El Gobierno se ha comprometido también a reducir los salarios en el sector privado, sin especificar de qué manera se propone lograr este objetivo ¹³. Mientras que las medidas prevén una disminución del impuesto sobre la renta de las personas físicas, las fuertes subidas del impuesto sobre el valor añadido (IVA) tendrán un gran impacto en la demanda interna. La Comisión Europea prevé que la economía letona se contraiga un 6,9 por ciento en 2009.

26. Entre 2004 y 2007, Letonia disfrutó de una situación prometedora, con un crecimiento anual promedio del PIB real en el entorno del 10 por ciento. Gran parte de este crecimiento se financió mediante inyecciones masivas de crédito extranjero en el sector privado, destinado principalmente a la especulación en el mercado inmobiliario. La deuda externa contraída por el sector privado casi se multiplicó por cuatro entre 2004 y 2008, y actualmente se sitúa en torno al 140 por ciento del PIB, mientras que la deuda pública neta se limitó a un modesto 7 por ciento del PIB en 2008. No obstante, el empleo y los salarios del sector público se están resintiendo a raíz de esa especulación insensata.

27. Las condiciones de los préstamos acordados recientemente por el FMI contrastan con su firme defensa de un gasto fiscal generoso y rápido para contrarrestar la desaceleración económica ¹⁴. Sin embargo, el FMI también ha argumentado que, en algunos de los programas que el Fondo está apoyando actualmente, el FMI apela a cierta racionalización de los gastos fiscales, lo que no contradice nuestro llamamiento a todos los países en el sentido de adoptar medidas de estímulo fiscal. Si estos países dispusieran de un margen de maniobra en materia fiscal, el Fondo les alentaría a utilizarlo. Pero, en la práctica, no suele haber margen alguno ¹⁵. Asimismo, es necesario evaluar el contenido de los programas del FMI a la luz de la promesa hecha por su Director Gerente de que se aplicará la condicionalidad social, es decir, se ayudará a los países a

¹¹ FMI: «El FMI aprueba préstamos para Hungría y Ucrania», en *Boletín del FMI* en línea, 6 de noviembre de 2008.

¹² FMI y Ucrania: «Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding», 31 de octubre de 2008.

¹³ Véase la carta de intenciones del Gobierno de Letonia al FMI, en *IMF Country Report*, núm. 09/3, enero de 2009.

¹⁴ D. Strauss-Kahn: «The IMF and its future», discurso en el Banco de España, Madrid, 15 de diciembre de 2008.

¹⁵ *Ibid.*

crear o mantener redes de protección para los segmentos de la población que podrían verse afectados por los programas del FMI ¹⁶.

Política fiscal en la Unión Europea

28. El 12 de diciembre de 2008, los 27 Gobiernos del Consejo Europeo aprobaron por mayoría el plan de recuperación de la economía europea propuesto por la Comisión Europea ¹⁷. El plan tiene por objeto aumentar el PIB de la Unión Europea en un 1,5 por ciento ¹⁸. Incluye un aumento del gasto de la UE, por un importe de 30.000 millones de euros, en diversos ámbitos, como las pequeñas y medianas empresas (PYME), las energías renovables, el transporte no contaminante y el sector del automóvil.

29. En principio, la mayor parte del gasto adicional (170.000 millones de euros) será efectuada por los Gobiernos de los Estados miembros (la UE-27). En las conclusiones de la cumbre del Consejo Europeo se establecen las directrices generales para este gasto fiscal. Las medidas de estímulo podrán adoptar la forma de un aumento del gasto público, de reducciones de la carga fiscal, de una disminución de las contribuciones de seguridad social, de apoyos a determinadas categorías de empresas o ayudas directas a los hogares, de un incremento de la financiación para inversiones e infraestructuras, de una mejora de la competitividad de las empresas y un mayor apoyo a las PYME, así como del fomento del empleo, la innovación, la investigación y el desarrollo, la educación y la formación profesional ¹⁹.

30. De momento, resulta difícil evaluar el impacto que los planes de estímulo fiscal aplicados por cada país tienen en el empleo y el trabajo decente. Sin embargo, cabe formular algunos comentarios generales. Los efectos en el empleo y en la demanda agregada dependerán de diversos factores, como: *a)* la magnitud del conjunto de medidas; *b)* la rapidez con la que se apliquen esas medidas y la duración del estímulo; *c)* la cuantía del estímulo inicial que se ahorre o se retire de la circulación; *d)* la medida en que los recursos de estímulo salgan de la economía nacional hacia el extranjero como consecuencia del aumento de las importaciones, y la capacidad de la oferta nacional para responder a todo aumento de la demanda, y *e)* las consecuencias a más largo plazo de un mayor déficit fiscal.

a) Magnitud del plan de estímulo

31. Resulta difícil calcular la magnitud exacta de los paquetes de medidas de estímulo fiscal que se han anunciado hasta el momento en cada país. Esto obedece, en parte, a que algunos gobiernos han incluido entre esas medidas actividades o gastos que ya estaban previstos. No obstante, diversos círculos universitarios e instituciones económicas han examinado estas propuestas y las han comparado con las directrices previstas en el plan de recuperación de la economía europea. Según las estimaciones de un grupo de reflexión ²⁰, la cuantía de los planes de estímulo iniciales variaba considerablemente en los 13 países. Los más importantes eran los planes aplicados por Austria, España y el Reino Unido, donde el monto estimado de los planes de estímulo fiscal propuestos para 2009 se situaba ligeramente por encima del 1 por ciento del PIB. Desde mediados de

¹⁶ FMI: «IMF watching out for poor in crisis loan talks», en *IMF Survey Online*, 25 de noviembre de 2008.

¹⁷ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia* (17271/08), Bruselas, 12 de diciembre de 2008.

¹⁸ Comisión Europea, Dirección General de Economía y Finanzas, «Quarterly Report on the Euro Area», vol. 7, núm. 4 (2008).

¹⁹ Consejo de la Unión Europea, *Conclusiones de la Presidencia*, op. cit., párrafo 12.

²⁰ D. Saha y J. von Weizsäcker: «Estimating the size of the European stimulus packages for 2009», *Brussels European and Global Economic Laboratory (BRUEGEL)*, 12 de diciembre de 2008.

diciembre de 2008, fecha en la que se calcularon estas estimaciones, los acontecimientos se han precipitado y países como Alemania y el Reino Unido han incrementado las medidas que ya estaban aplicando, mientras que otros países han anunciado la puesta en marcha de nuevos planes.

32. Las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo de diciembre de 2008 ponen de manifiesto que se esperaba que las medidas aplicadas por los gobiernos nacionales se elevarían a cerca del 1,5 por ciento del PIB de la UE. Esta cifra es muy inferior a la magnitud del 2 por ciento sugerida por el Director Gerente del FMI. Más recientemente, ha habido indicios de que el FMI podría apoyar la adopción de medidas fiscales aún más generosas en los países a los que no ha concedido préstamos de emergencia. En sus declaraciones, funcionarios del FMI sostienen que la cuantía concreta del estímulo debería depender de la magnitud de la disminución de la demanda en el sector privado, y tendría que revisarse conforme evolucione la situación ²¹. Según estas declaraciones, el estímulo fiscal debería ser «contingente, porque la necesidad de disipar la impresión de que es probable que se produzca otra Gran Depresión exige el compromiso de hacer más, si fuera necesario». Si bien muchos observadores estiman que la magnitud del estímulo fiscal debería variar en función del país, otros sostienen que debería fijarse un umbral o una magnitud mínima del estímulo fiscal para todos los países.

b) *Rapidez de aplicación y duración*

33. La rapidez de aplicación del plan y la duración del estímulo tendrán grandes repercusiones en el crecimiento económico y el empleo. Inicialmente, muchos de los consejos propuestos en el ámbito internacional hacían hincapié en medidas que pudieran activarse y desactivarse con rapidez. Por ejemplo, la UE y el Consejo Europeo, en las Conclusiones formuladas por su Presidencia al respecto, sostenían que las medidas destinadas a apoyar la demanda debían centrarse en producir efectos inmediatos y tener una duración limitada. En cambio, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y otras entidades consideraban que el estímulo fiscal debería ser oportuno, orientado a objetivos concretos y temporal ²².

34. Un tipo de estímulo que se podría aplicar con rapidez es el uso intensivo de estabilizadores automáticos, como, por ejemplo, el aumento del nivel o la duración de las prestaciones de desempleo y/o la ampliación de los criterios para tener derecho a estas prestaciones, el aumento de otros subsidios sociales y la extensión de las redes de seguridad social. Las medidas de esta índole presentan también la ventaja de estar orientadas a los grupos más desfavorecidos de la sociedad; y el costo fiscal de las mismas disminuye automáticamente cuando los niveles de desempleo y pobreza vuelven a valores más habituales. Por consiguiente, estas medidas responden a los criterios de oportunidad, orientación a objetivos concretos y temporalidad. Así, pues, muchas organizaciones internacionales, como la OCDE y el FMI, han respaldado resueltamente este tipo de medidas.

35. En la práctica, sólo unos pocos países de la región han ampliado de forma significativa el nivel, la duración o los criterios para tener derecho a prestaciones de desempleo y otros subsidios sociales. Además, no todos los países de la región cuentan con sistemas de seguridad social completos capaces de absorber esta ampliación.

²¹ A. Spilimbergo y otros: *Fiscal policy for the crisis*, IMF Staff Position Note, 29 de diciembre de 2008, pág. 3.

²² OCDE: «OECD strategic response to the financial and economic crisis: Contributions to the global effort», nota del Secretario General, 23 de diciembre de 2008, pág. 9.

36. Muchos países proponen recortes fiscales, porque también se pueden ejecutar con rapidez. Existe una amplia gama de posibilidades, como la disminución del impuesto sobre la renta, la rebaja del IVA y la reducción del impuesto de sociedades, cuyo impacto sobre la demanda y el empleo varía. Por ejemplo, el Gobierno del Reino Unido ha rebajado el IVA en 2,5 puntos porcentuales durante un período limitado, con la esperanza de que esto lleve a los consumidores a adelantar sus compras. Otros países, como Alemania y Francia, han optado en cambio por aplicar incentivos más concretos, tales como importantes transferencias de efectivo para la compra de determinados productos, como los nuevos vehículos eficientes en combustible.

37. En comparación con el uso intensivo de estabilizadores automáticos y rebajas fiscales, otras medidas de estímulo — como el aumento del gasto en infraestructuras físicas, los programas de obras públicas o el incremento del gasto social — suelen tardar más en aplicarse. Sin embargo, el ritmo de aplicación se puede acelerar si se concentran esfuerzos en mejorar el mantenimiento y reparación de las infraestructuras físicas existentes o en adelantar las actividades de construcción y los programas de gasto social previstos. Muchos países de la región están incluyendo programas de inversión pública en sus planes de estímulo.

38. Ante el aumento de la duración estimada de la actual desaceleración económica, los enfoques relativos al equilibrio de los planes fiscales también se están decantando por programas a más largo plazo, en lugar de aplicar estímulos temporales. El FMI es favorable a que se adelanten los proyectos de inversión pública existentes, se aumenten los gastos de mantenimiento de las infraestructuras y se aliente a los gobiernos a que empiecen a planificar nuevos proyectos de inversión que se puedan aplicar en caso de que la fase recesiva perdure²³. Asimismo, un mayor esfuerzo en materia de inversión pública puede servir para impulsar importantes objetivos de política pública, como la promoción de un crecimiento económico con bajas emisiones de carbono y de empleos «verdes».

39. Entre las medidas con alto coeficiente de empleo que se pueden implantar con rapidez figura la renovación de los edificios con objeto de aumentar su eficiencia energética. A los edificios corresponde entre el 35 y el 40 por ciento del consumo total de energía. El consumo de energía se puede reducir a la mitad gracias a un mejor aislamiento, a la instalación de aparatos más eficientes de calefacción, aire acondicionado e iluminación, y a la integración de generadores de energía renovable en los edificios. Estas medidas tienen un buen coeficiente costo-eficacia, y a menudo se amortizan en un período relativamente corto. Además, presentan la ventaja de que pueden aplicarse rápidamente en los edificios públicos, incluida la vivienda protegida.

40. Los trabajos de esta índole se suelen encomendar a PYME locales del sector de la construcción, cuya capacidad no se aprovecha plenamente ahora debido a la crisis financiera. Otros ámbitos que promueven la creación temprana de empleos verdes son la aceleración de los proyectos de transporte público ya diseñados para los cuales se ha obtenido el permiso de construcción, la mayor rapidez en el despliegue de proyectos de energía renovable descentralizados a pequeña o gran escala, la reparación de las infraestructuras medioambientales, como los sistemas de distribución de agua, y los proyectos de rehabilitación medioambiental en instalaciones industriales abandonadas, bosques, ríos y costas.

41. La Unión Europea favorece también el gasto público en detrimento de las rebajas fiscales, a pesar de que su ejecución requiere más tiempo, debido al potencial que el

²³ *IMF Staff Position Note, op. cit.*, pág. 1.

gasto público tiene como estímulo de la productividad a largo plazo de la economía. Estas consideraciones justificarían que el gasto público se centrara en la educación, la investigación y el desarrollo, además de en las infraestructuras físicas. Igualmente importante es el aumento del gasto público en otros servicios sociales con alto coeficiente de mano de obra, como la atención sanitaria y el cuidado de los niños.

c) *Maximizar los efectos multiplicadores en el empleo*

42. El impacto que cualquier medida de estímulo pueda tener en la producción y el empleo dependerá de la cantidad de gasto inicial adicional que se ahorre o se retire de la economía. Este es un aspecto del efecto multiplicador, así como uno de los principales argumentos a favor del incremento del gasto público en detrimento de las rebajas fiscales. Por ejemplo, la rebaja del impuesto sobre la renta hará que los consumidores dispongan de más ingresos, pero es poco probable que todo este aumento de los ingresos se gaste de inmediato, ya que la mayoría de la población ahorrará una parte de esta rebaja fiscal. Es precisamente lo que sucede en las circunstancias actuales, porque los trabajadores temen perder sus empleos y tienden a retrasar las compras hasta que la situación económica mejore. Del mismo modo, las empresas se enfrentan a una drástica reducción de la demanda de sus productos y servicios y a un encarecimiento de los créditos, así como a un alto grado de incertidumbre. En estas circunstancias, la rebaja del impuesto de sociedades, el aumento de las reservas para depreciación o el pago de subsidios incondicionales a las empresas puede hacer que el déficit de la empresa sea menor o que el balance general mejore, pero no dará lugar a un aumento de las inversiones, la demanda agregada o el empleo.

43. A raíz de estas consideraciones se puede concluir que el gasto público en infraestructuras físicas u otras formas de gasto social tendrían un mayor impacto inicial en la producción y el empleo que las rebajas fiscales generales, y ello tanto para los consumidores como para las empresas. Sin embargo, no todos los consumidores o empresas están en pie de igualdad. Los más pobres son los que menos probabilidades tienen de ahorrar cuando se produce un incremento de los ingresos disponibles, por lo que el aumento de los ingresos disponibles en los segmentos inferiores del espectro salarial tendrá unos efectos multiplicadores superiores a un aumento generalizado de los ingresos para toda la población. Estos argumentos han llevado al FMI y a otras instituciones a aconsejar el aumento temporal de la cuantía de los créditos tributarios devengados sobre el impuesto de la renta y las deducciones fiscales de monto global, tanto para los grupos con bajos ingresos como para los consumidores con una gran deuda crediticia ²⁴.

44. Por otra parte, el FMI se ha opuesto con vigor a las rebajas de las tasas del impuesto de sociedades, los dividendos y los impuestos sobre las plusvalías, y también a la creación de incentivos especiales, como la depreciación acelerada de activos de las empresas. No obstante, se debería considerar la posibilidad de que el gobierno apoye a las empresas que atraviesan una situación especialmente difícil que pudiera acarrear su cierre o un recorte de personal a gran escala. En todo caso, los subsidios públicos a las empresas deberían estar asociados a planes de reestructuración que protejan el nivel de empleo y sean fruto del diálogo social entre la dirección y los sindicatos. Además, se debería otorgar prioridad a un mayor apoyo a las PYME que no tienen actualmente acceso a créditos a precios razonables, habida cuenta de que ellas aportan una gran proporción del empleo total en la mayor parte de los países.

²⁴ *Ibid.*, pág. 14.

d) *Aumento de las importaciones y respuesta de la oferta económica nacional*

45. El aumento de las importaciones es una de las vías por las cuales puede producirse la salida hacia el extranjero de los estímulos fiscales entregados a la economía nacional, que pierden así el impacto deseado en la demanda interna y en el empleo. Cuanto más abierta sea una economía, mayores serán las posibilidades de salida de los recursos de estímulo a través de este canal. El temor a estos efectos puede generar un problema del «parasitismo», y tal vez explica la reticencia de algunos países a adoptar sus propios planes adecuados, en lugar de depender de las medidas de estímulo que adopten sus interlocutores comerciales para impulsar un crecimiento orientado a la exportación. Ahora bien, hay que reconocer que los países con escaso margen para la expansión fiscal se ven obligados en la práctica a depender de los efectos de propagación de las medidas de estímulo aplicadas por países vecinos con economías más ricas. Cuando no se dispone de recursos, el «parasitismo» no es una opción, sino una necesidad. La única manera de superar estos problemas de coordinación internacional se halla en el compromiso colectivo de todos los países de adoptar un programa internacional exhaustivo, basado en un acuerdo para compartir las nuevas necesidades de endeudamiento.

46. Más allá de estas consideraciones, el impacto que cualquier plan de estímulo pueda tener en el empleo dependerá de la rapidez de respuesta de la economía local al aumento de la demanda interna. En estos factores se sustentan los incentivos específicos y las transferencias de efectivo que algunos gobiernos están proporcionando a los consumidores que tienen más probabilidades de comprar productos de elaboración local. El impacto nacional de los programas de inversión pública es también función del grado de dependencia con respecto a los materiales de construcción importados. Un enfoque paneuropeo del empleo que propicie la inversión en infraestructuras permitiría atenuar estos problemas y contribuiría a lograr el objetivo a largo plazo de una mayor integración de los mercados.

e) *Consecuencias de los mayores déficit fiscales*

47. Muchos organismos internacionales, como la OCDE, la UE y el FMI, han expresado su preocupación acerca de las consecuencias a largo plazo del incremento del déficit fiscal, y por consiguiente han alentado a los gobiernos a que preparen planes viables a medio plazo para restaurar la disciplina fiscal. Estas consideraciones son importantes, y los gobiernos deben tener plena conciencia de las repercusiones que un aumento permanente de la deuda pública podría tener en los tipos de interés y/o en la inflación. Sin embargo, en la coyuntura actual casi no tiene sentido preocuparse por la inflación o abrigar temores de que el sector privado sea desplazado como consecuencia del aumento del gasto público. Por el contrario, en una situación de recesión, una mayor inversión pública en infraestructuras, transporte público y tecnologías con bajas emisiones de carbono tiene más probabilidades de atraer inversiones privadas. Con los tipos de interés bajos y ante el grave riesgo de que la recesión empeore, se alargue y, cueste más de lo esperado, en términos fiscales, está claro que se recurrirá masivamente al endeudamiento.

48. Si bien este puede ser un argumento general válido, se plantea la cuestión de que los gobiernos de los países que se perciben como relativamente frágiles tengan que pagar tipos de interés mucho mayores por sus obligaciones que otros países cuyas economías se consideran más estables. La diferencia entre los precios de los bonos del Estado según cuál sea el país emisor se ha acentuado, incluso en el interior de la zona del euro. Por lo tanto, para lograr que se apliquen medidas coordinadas de estímulo fiscal tal vez haya que adoptar un planteamiento más colectivo en relación con el endeudamiento, de tal

manera que todos los países sean capaces de contribuir de forma efectiva a la aplicación de una estrategia de recuperación internacional.

Situar el trabajo decente en el centro de las respuestas de política

49. Las proporciones, la gravedad y el alcance de la crisis en Europa superan con creces incluso las previsiones de los comentaristas más pesimistas, que percibieron las primeras señales de tensión de los mercados financieros en el verano de 2007; la situación ha empeorado considerablemente en los últimos seis meses. El impacto para las empresas, el empleo y el trabajo decente crece de modo alarmante. Las previsiones actuales no apuntan a que la situación vaya a tocar fondo hasta, como muy pronto, finales de 2009, y es muy probable que la recuperación en 2010 sea lenta.

50. Además estamos ante una crisis mundial. Europa está sufriendo particularmente las consecuencias de la desaceleración que se está experimentando en América del Norte y Asia. Los interlocutores de Europa en África, América Latina y el mundo árabe también se están viendo cada vez más afectados. Por ende, las respuestas de política deben tener una dimensión europea específica, y a la vez estar integradas en el esfuerzo global para evitar una espiral en picado de la recesión a la depresión y estimular una recuperación que encauce la globalización por un rumbo más sostenible.

51. Una responsabilidad crucial de la OIT y de sus mandantes es contribuir a que las respuestas de política maximicen los aspectos relativos al empleo de las medidas de recuperación. Restaurar el crecimiento y hacerlo menos inestable en el futuro es esencial para alcanzar con éxito los objetivos del Programa de Trabajo Decente. A este respecto, es fundamental garantizar:

- que la productividad de la fuerza laboral no se vea perjudicada de forma duradera y que se mantengan las inversiones con miras a lograr futuras mejoras;
- que los miembros más vulnerables de la fuerza laboral cuenten con una buena protección y que no se les desvincule del mercado de trabajo;
- que las empresas sostenibles, en particular las más pequeñas, cuenten con financiación suficiente y estén preparadas para la recuperación, y
- que se recurra y aprovechen las instituciones de diálogo social para intercambiar información y determinar respuestas de política concertadas.

52. Como puso de relieve la Mesa del Consejo de Administración en su declaración de noviembre de 2008 ²⁵, «La promoción del empleo, la protección social, y los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el diálogo social, en el marco del Programa de Trabajo Decente de la OIT, constituye un conjunto eficaz de políticas para responder a la crisis económica actual. La visión y la estrategia adoptadas en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, son totalmente pertinentes en este contexto.» En esta declaración ²⁶ se subraya la importancia que reviste la coordinación de las posturas expresadas en nombre de los Estados Miembros en los foros internacionales pertinentes, así como de la contribución esencial que otras

²⁵ OIT: «La crisis económica mundial», Declaración de la Mesa del Consejo de Administración, noviembre de 2008.

²⁶ Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.

organizaciones internacionales y regionales han de aportar a la puesta en práctica del enfoque integrado del trabajo decente. Se pone de relieve específicamente el efecto en el empleo de las políticas comerciales y financieras, y por consiguiente el papel de la OIT para evaluar tales efectos. Así pues, la Declaración de 2008 proporciona un valioso marco para desarrollar un enfoque integrado de la OIT ante la crisis, que sitúe el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales.

53. Muchos de los aspectos de la crisis que tal vez los miembros de la Reunión regional deseen debatir pueden agruparse en cuatro aspectos de un enfoque integrado basado en el trabajo decente:

- coordinación y elaboración de conjuntos de políticas fiscales destinadas a detener la desaceleración y estimular la recuperación;
- medidas financieras destinadas a reactivar las líneas de crédito congeladas para las empresas y los consumidores y a reformar los sistemas normativos para restaurar la confianza en la estabilidad de los mercados de capital;
- promoción de políticas de empleo, mercado de trabajo y protección social que eleven al máximo el impacto de las políticas fiscales, monetarias y de mercado financiero en el desarrollo de empresas, la creación de puestos de trabajo y la cohesión social, y
- mecanismos perfeccionados de apoyo internacional a los países que se encuentren en situación vulnerable debido a problemas graves de déficit de la balanza de pagos, fuga de capitales o devaluación de su moneda.

Coordinación de las políticas fiscales

54. Muchos países de la región han anunciado recientemente la adopción de planes de estímulo fiscal para mitigar las consecuencias de la recesión. La magnitud y el contenido de los planes adoptados varían significativamente. Asimismo, es necesario destinar más esfuerzos a promover una acción coordinada en toda la región con objeto de garantizar que se obtenga el máximo provecho de los efectos multiplicadores de la acción simultánea de todos los países para inyectar poder adquisitivo en la economía europea. Tales medidas también deberían coordinarse con los interlocutores internacionales de la región.

55. EL FMI y la Comisión Europea han sostenido que, en total, deberá invertirse en estas medidas como mínimo el 2 por ciento del PIB mundial o el 1,5 por ciento del PIB europeo. No obstante, algunos países cuentan con mayor margen que otros para la adopción de políticas. Esto permite suponer que hay países que podrían introducir medidas que superan el 2 por ciento, o que se podría prestar ayuda adicional a otros países con un margen de acción limitado en el plano fiscal, incrementando los préstamos internacionales a su disposición. La magnitud máxima de estos planes de estímulo debería ajustarse a la alza si la disminución de la demanda supera las previsiones actuales.

56. El impacto de estas medidas de estímulo fiscal sobre el empleo está determinado no sólo por su cuantía, sino también por su contenido. Por ejemplo, la probabilidad de que los aumentos del ingreso disponibles a raíz de los recortes fiscales o del incremento de las prestaciones sociales se gasten es mayor en el caso de los hogares de menores ingresos, lo que explica que dichos aumentos tengan mayor incidencia en la demanda total. Se trata de medidas que arrojan resultados con relativa rapidez. Las inversiones en

infraestructura tienen un efecto más directo sobre la creación de empleo pero su desembolso puede tardar más, a menos que la planificación de los proyectos esté en una fase avanzada. Las inversiones en infraestructura también dan muy buenos frutos a más largo plazo mediante la mejora de la productividad general de la economía, la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la promoción de otras formas de protección medioambiental.

57. La Reunión regional tal vez desee pedir a la OIT que evalúe, con los Miembros y las organizaciones regionales e internacionales pertinentes, las consecuencias que la magnitud y el contenido de los planes de estímulo fiscal entrañan para el Programa de Trabajo Decente, y que prepare un informe para presentar a los mandantes en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

58. En algunos países, el alcance y el contenido de las medidas de estímulo han sido objeto de consultas con los interlocutores sociales. La Reunión tal vez desee pedir a la Oficina que recopile información para compartir con los Miembros sobre el alcance del diálogo social en relación con las políticas anticíclicas.

59. La cuestión de la coordinación de las políticas internacionales está siendo objeto de debate en varios foros, incluida la UE, la OCDE y el FMI. La Reunión tal vez desee pedir a la OIT que examine las posibilidades de promover los objetivos del trabajo decente a través de dichas iniciativas de coordinación y que asesore a los Miembros sobre el particular.

Medidas financieras y reforma de la reglamentación de los mercados de capitales

60. En gran parte, las medidas de política fiscal tienen por objeto colmar los déficit que se han creado en la actividad económica a causa de la congelación de los flujos de crédito del sistema financiero. Por consiguiente, es fundamental la restauración del acceso normal al crédito. Algunos países han introducido medidas de emergencia para prevenir el cierre de importantes instituciones financieras y para reactivar las líneas de crédito que estaban congeladas para las empresas sostenibles.

61. Junto con iniciativas a corto plazo de este tipo, los gobiernos están examinando, conjuntamente y a título individual, posibles reformas de la reglamentación de los mercados de capitales con objeto de prevenir los riesgos excesivos y las innovaciones poco fiables en la titulización que parecen haber sido una causa primaria del colapso financiero.

62. En las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas en la reunión de 2007 de la Conferencia Internacional del Trabajo se destacaba que «Un sistema financiero que funciona bien es el catalizador del crecimiento de un sector privado dinámico. Si se facilita el acceso de las PYME, con inclusión de las cooperativas y las empresas incipientes, a la financiación, por ejemplo, al crédito, el arrendamiento financiero, los fondos de capital de riesgo u otros tipos de instrumentos similares o nuevos, se crean las condiciones apropiadas para un proceso más incluyente de desarrollo de las empresas. Habría que alentar a las instituciones financieras, particularmente las multilaterales e internacionales, a incluir el trabajo decente en sus prácticas crediticias.»²⁷.

²⁷ OIT: *Actas Provisionales* núm. 15, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

63. La existencia de mercados de capitales estables y fiables que ofrezcan capitales de inversión y capitales de explotación es esencial para la promoción de las empresas sostenibles y el trabajo decente. Por consiguiente, la Reunión tal vez desee pedir a la Oficina que evalúe el impacto en el empleo de las medidas de emergencia destinadas a normalizar las corrientes crediticias y las diversas propuestas de reforma que están siendo examinadas, en colaboración con las instituciones internacionales pertinentes.

64. La Reunión tal vez desee sugerir también a la Oficina que examine el ámbito de aplicación de la Declaración sobre las empresas multinacionales, de la OIT²⁸, para ampliar el diálogo a lo largo de las cadenas de suministro y asegurar así que se mitigue el impacto de la recesión.

Empleo, mercado de trabajo, protección social y derechos en el trabajo

65. En la declaración de noviembre de 2008 de la Mesa del Consejo de Administración se señalaron varias medidas en relación con el empleo, el mercado de trabajo y la protección social necesarias para proteger a las personas, apoyar a las empresas productivas y salvaguardar puestos de trabajo, así como para abordar el impacto de la crisis en la economía real. También se reafirmó que, en tiempos de crisis, era importante adoptar medidas de vigilancia para velar por el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

66. El diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores dentro y fuera de las fronteras son particularmente oportunos y provechosos para la búsqueda de soluciones y para el fomento de la cohesión social en época de crisis. Asimismo, con miras a la recuperación, es fundamental la reflexión a través del diálogo sobre las distintas opciones y prioridades de política.

67. Debería estudiarse la posibilidad de ampliar las prestaciones de desempleo, facilitando el acceso a formación adicional y a actividades de readaptación profesional, fortaleciendo los servicios de colocación, y ampliando o estableciendo programas de empleo de emergencia y redes de seguridad focalizadas. Las mujeres y los hombres jóvenes, los trabajadores de la economía informal y los que se encuentran en situación precaria, los trabajadores migrantes y los trabajadores pobres son algunos de los grupos que más necesitan tales protecciones. La preservación de los sistemas de pensiones es una prioridad, al igual que la revisión de los plazos de los créditos para los propietarios endeudados.

68. Es necesario desarrollar y promover medidas de protección social — seguridad social y protección de los trabajadores — que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, incluida la ampliación de la seguridad social a todas las personas, por ejemplo, mediante medidas para proporcionar ingresos básicos a quienes necesiten esa protección, y políticas en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esa

²⁸ OIT: Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración en su 204.^a reunión, noviembre de 2007.

clase de protección. En tiempos de turbulencias financieras, puede revestir especial importancia el mantener la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y de los sistemas de seguridad social en general.

69. Los sistemas de relaciones de trabajo fiables que contribuyen a un crecimiento económico equilibrado son especialmente valiosos en la situación actual de crisis, sin olvidar que ayudan a evitar la adopción de políticas que agravarían los desequilibrios a escala mundial. En la coyuntura económica actual, la reducción de los niveles salariales con miras a lograr una ventaja competitiva podría provocar una espiral a la baja en los ingresos disponibles, el gasto de consumo, la demanda agregada y los niveles de empleo. Un enfoque más coordinado de la negociación salarial podría ayudar a estabilizar las consecuencias deflacionistas que pueden originarse cuando las empresas ceden a la tentación de recortar los costos de la mano de obra.

Mecanismos de apoyo internacional

70. Las políticas monetarias, fiscales, de mercado de trabajo y salariales de cada país difieren sustancialmente debido en parte a que algunos gobiernos tienen poco margen en cuanto a la adopción de políticas para financiar medidas que permitan responder eficazmente a las consecuencias sociales y económicas de la crisis. Un indicador de ese margen es la capacidad de los gobiernos para obtener préstamos de los mercados internacionales de capital con el fin de financiar los déficits fiscales que provoca la crisis, los cuales se ven incrementados por la adopción de medidas para contrarrestar la desaceleración. Si los inversores internacionales perciben un riesgo de impago de dichos préstamos, el tipo de interés exigido aumenta, el costo del seguro contra impagos aumenta y en algunos casos se vuelve totalmente imposible conseguir créditos del sector privado. Otra complicación es que la percepción del riesgo es relativa. Así pues, si hay prestatarios «seguros» que emiten un gran volumen de bonos del Estado, pueden agotar la oferta disponible de capital en préstamo, lo cual obliga a los prestatarios menos solventes a pagar más intereses por el crédito.

71. El principal prestamista oficial internacional de último recurso que tienen los países que no pueden conseguir crédito del sector privado es el FMI, cuyos préstamos se complementan a menudo con otros créditos oficiales, del Banco Mundial, de bancos regionales de desarrollo y, en el caso de Europa, de distintas instituciones de la UE. El apoyo del FMI a los países con dificultades en su balanza de pagos suele estar supeditado a la adopción de políticas nacionales específicas en materia fiscal y monetaria, entre otras. Por ello, en Europa, algunos países han adoptado políticas procíclicas que reducen los déficits del sector público (y con ello la demanda agregada), aumentan los tipos de interés y restringen aún más el crédito limitando el acceso a los préstamos. En algunos casos se han reducido los salarios mínimos o se han pospuesto los aumentos de salario previstos.

72. En una economía cada vez más interdependiente como la de la región europea, la adopción por parte de algunos países de medidas deflacionistas durante una recesión contribuye a reducir el efecto estimulador de las políticas anticíclicas en otros países. A medida que la crisis se agrava y se extiende, es cada vez más probable que muchos países tengan que recurrir al FMI en busca de apoyo y/o aplicar estrategias deflacionarias de supervivencia. Existe un riesgo real de que el enfoque tradicional «país por país» del FMI sea contrario al reciente llamamiento del Director Gerente en favor de un estímulo fiscal mundial y conduzca, por consiguiente, a la adopción de políticas que resulten perjudiciales para los países vecinos, lo cual podría muy fácilmente agravar la recesión. En este contexto, también es vital que Europa mantenga la ayuda al desarrollo

como mínimo al nivel actual y que proporcione a los países con menos ingresos líneas de crédito adicionales y apoyo para protegerse contra la crisis.

73. Al examinar las condiciones necesarias para una recuperación estable y rápida, observamos que es necesario abordar los desequilibrios mundiales que se encuentran en el origen mismo de la crisis económica actual. La rectificación de estos desequilibrios exige un nuevo enfoque de la coordinación que, entre otras cosas, aliente a los países con superávit persistentes en sus balanzas comerciales a impulsar la demanda interior y ofrezca a los países deficitarios un margen mayor para reajustarse sin deflación. Parte de los desequilibrios de las balanzas comerciales y de pagos entre los países obedece quizás a desequilibrios sociales — como las desigualdades cada vez mayores en los ingresos y los cambios en la proporción entre los salarios y los beneficios de las empresas — que pueden desestabilizar las relaciones entre el ahorro, el consumo y la inversión, los cuales constituyen la base de un entorno favorable para la sostenibilidad de las empresas y el crecimiento estable del empleo y del nivel de vida. Los Miembros europeos de la OIT tal vez deseen buscar oportunidades para asegurarse de que estas consideraciones formen parte del debate sobre la reforma del sistema multilateral.

74. La Reunión tal vez considere oportuno pedir a la Oficina que evalúe las políticas y respuestas de las organizaciones económicas y financieras regionales e internacionales para hacer frente a la crisis, centrándose en los costos y beneficios que una mejor coordinación internacional de las políticas y la adopción de nuevos enfoques del ajuste estructural pueden entrañar para las empresas sostenibles, el trabajo decente y la justicia social. Gracias a la gran capacidad de sus estructuras institucionales para la acción colectiva, Europa está bien preparada para conducir este nuevo examen de los mecanismos de apoyo y coordinación internacionales con el fin de sustentar el objetivo del trabajo decente para todos en la región y diseñar mecanismos más sólidos en la perspectiva de configurar una globalización equitativa.