

Proteger a las personas
y promover el empleo:
De las respuestas ante la crisis,
a la recuperación y
el crecimiento sostenible

Comunicación del Director General de la OIT presentada

a los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009

El G-20, de Londres a Pittsburgh

1. En la Cumbre celebrada el 2 de abril de 2009 en Londres, los líderes del G-20 asumieron el siguiente compromiso: "...nuestro plan global para la recuperación debe centrarse en las necesidades y los puestos de trabajo de las familias que trabajan con ahínco...Por tanto, hoy nos hemos comprometido a hacer lo que sea necesario para restablecer la confianza, el crecimiento y el empleo..." con el fin de "...construir una recuperación inclusiva, ecológica y sostenible".
2. El énfasis con que los líderes se refirieron a los efectos de la crisis sobre las personas y su determinación para restaurar el crecimiento y el empleo, y forjar al mismo tiempo un futuro más equilibrado, estable y próspero para el mundo, resonaron con fuerza. Reconocieron además la urgente necesidad de centrarse en el empleo y la protección social como medio esencial para contener los efectos negativos de la crisis sobre las personas más vulnerables del mundo.
3. La Cumbre de Pittsburgh brinda a los líderes la oportunidad de utilizar esta perspectiva a mediano plazo para abordar también los desequilibrios socioeconómicos que ya existían antes de la crisis y que contribuyeron a ella, concretamente el aumento de la desigualdad de los ingresos, los déficit de empleo y de protección social y la pobreza persistente, así como el debilitamiento de las instituciones laborales. En particular, los líderes hicieron un llamamiento "a la Organización Internacional del Trabajo para que, trabajando con otras organizaciones competentes, haga una valoración sobre las medidas tomadas y las que sean necesarias para el futuro."
4. La OIT ha respondido a ese llamamiento con las siguientes medidas:
 - A) La preparación de un estudio y una evaluación inicial de las medidas adoptadas en materia de empleo y protección social por 54 países de todas las regiones y grupos de ingresos. El desempleo y otros indicadores del mercado de trabajo y la angustia de los trabajadores han aumentado considerablemente en los últimos 12 meses, y habrían aumentado aún más de no haberse tomado esas medidas. La OIT calcula, sobre la base de las estimaciones del FMI, que la expansión fiscal discrecional, junto con los estabilizadores automáticos, habrán creado o salvado en 2009 entre siete y 11 millones de empleos en los países del G-20. El inventario y la evaluación concluyen con sugerencias para la actuación inmediata que los países tal vez de-
 - B) La conclusión de un acuerdo sobre un "Pacto Mundial para el Empleo"¹ entre los miembros tripartitos de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores de 183 países). El objetivo fundamental del Pacto Mundial para el Empleo es proporcionar un conjunto internacionalmente acordado de opciones para la elaboración de políticas destinadas a reducir el desfase entre la recuperación económica y la recuperación del empleo. Se trata de un llamamiento para una acción urgente y coordinada en todo el mundo, en los planos nacional, regional y mundial. El Pacto fue aprobado en el contexto de la Cumbre sobre la Crisis Mundial del Empleo convocada por la OIT en junio de 2009, en la que los líderes vincularon las respuestas a la crisis con la necesidad de promover estrategias para un crecimiento más equilibrado, una globalización más justa y sostenible y nuevas estructuras de gobernanza a escala mundial.²
 - C) La consideración de la necesidad de disponer de nuevos modelos de crecimiento sostenible. Esto exige establecer un vínculo estrecho entre la inversión, el crecimiento y la productividad, por un lado, y el empleo, el mercado de trabajo y las políticas sociales, por otro.

A. Respuestas ante la crisis: las medidas en materia de empleo y protección social

El estudio de la OIT

5. Como se describe detalladamente en el informe técnico³ que acompaña a este documento, los esfuerzos realizados en la esfera de las políticas por los países del G-20 y muchos otros países para abordar la problemática del empleo y la protección social son considerables. Aunque es demasiado pronto para hacer una evaluación completa de la eficacia y el impacto de las medidas adoptadas por cada país, hay datos suficientes que muestran que las medidas están dan-

¹ "Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo". Resolución adoptada por la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2009.

² Participaron en ella nueve Jefes de Estado y de Gobierno y seis Vicepresidentes, entre ellos líderes del grupo de países del G-20, como la Presidenta de la Argentina, los Presidentes de Brasil y Francia, y el Vicepresidente de Sudáfrica.

³ *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*. Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009.

do resultados. Las medidas encaminadas a proteger a los más vulnerables a través de una protección social más amplia, invertir más en educación y formación y aplicar políticas del mercado de trabajo más sólidas han recibido particular atención.

6. Los puestos de trabajo creados o mantenidos, como se ha indicado anteriormente, representan entre el 29 y el 43 por ciento del aumento total del desempleo en los países del G-20 en el primer semestre de 2009. Sin estas medidas, el desempleo habría sido mucho mayor en estos países. Sin embargo, sigue habiendo un gran deterioro del mercado de trabajo en todo el mundo, así como de las circunstancias en que se encuentran los más vulnerables y desfavorecidos; queda pues mucho por hacer aún.
7. La OIT ha examinado las medidas adoptadas en el período comprendido entre mediados de 2008 y el

30 de julio de 2009 en 54 países, que abarcan todos los niveles de ingresos y regiones, con respecto a 32 medidas concretas agrupadas en cuatro áreas, a saber, estímulo de la demanda de mano de obra; apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados; ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria; y diálogo social y protección de los derechos en el trabajo.⁴ Las 32 medidas identificadas en el estudio reflejan los ámbitos de política que se pusieron de relieve durante la Conferencia sobre el Trabajo de Londres (G-20, el 24 de marzo de 2009), la Cumbre Social de Roma (G-8 ampliado, 29-31 de marzo de 2009), y el conjunto de políticas reflejado en el Pacto Mundial para el Empleo.

⁴ Ese informe se elaboró entre mayo y agosto de 2009.

Cuadro 1. Frecuencia de las medidas adoptadas en una muestra de países

1. Estímulo de la demanda de mano de obra (%)	2. Apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados (%)
Gasto público adicional en infraestructuras con criterios de empleo	Medidas de formación adicionales
87,0	63,0
con criterios ecológicos	Aumento de la capacidad de los servicios públicos de empleo
33,3	46,3
Empleo público	Nuevas medidas para los trabajadores migrantes
29,6	27,8
Creación o ampliación de programas de empleo con fines específicos	Reducciones del tiempo de trabajo
51,9	27,8
Acceso al crédito para las PYME	Desempleo parcial combinado con formación y trabajo a tiempo parcial
74,1	27,8
Acceso a licitaciones públicas para las PYME	Reducciones salariales
9,3	14,8
Subsidios y recortes fiscales para las PYME	Ampliación de las prestaciones de desempleo
77,8	31,5
	Medidas de protección y asistencia social adicionales
	33,3
3. Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria	4. Diálogo social y derechos en el trabajo
Reducción de la contribución a la seguridad social	Consultas sobre las respuestas a la crisis
29,6	59,3
Transferencias en efectivo adicionales	Acuerdos a escala nacional
53,7	35,2
Mayor acceso a las prestaciones de salud	Acuerdos a escala sectorial
37,0	11,1
Modificaciones de las pensiones de vejez	Medidas adicionales para luchar contra la trata de trabajadores
44,4	3,7
Modificaciones del salario mínimo	Medidas adicionales para luchar contra el trabajo infantil
33,3	3,7
Nuevas medidas de protección para los trabajadores migrantes	Modificaciones de la legislación laboral
14,8	22,2
Introducción de subsidios de alimentación	Aumento de la capacidad de las administraciones/ inspecciones de trabajo
16,7	13,0
Nuevas ayudas para la agricultura	
22,2	

Fuente: Estudio de la OIT.

8. El cuadro 1 ilustra la frecuencia de las medidas adoptadas en los países abarcados por el estudio.
 9. Las seis medidas más frecuentes son: gasto en infraestructura; subsidios y recortes fiscales para las pequeñas empresas; créditos para las pequeñas empresas; programas y servicios de formación; consultas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores; y protección social mediante transferencias en efectivo. Hay una estrecha correspondencia entre esas medidas y las opciones de política señaladas en el Pacto Mundial para el Empleo.
 10. Las seis medidas menos frecuentes son: medidas adicionales para luchar contra la trata de trabajadores, y contra el trabajo infantil, acceso de las pequeñas empresas a licitaciones públicas, consultas a escala sectorial, aumento de la capacidad de las inspecciones de trabajo y protección de los trabajadores migrantes.
 11. Cuando estaba finalizando el estudio que se adjunta, la OIT recibió una contribución escrita de la OCDE, que se incluye en el informe técnico, y observaciones del FMI, la UNCTAD y el Banco Mundial. La OIT se propone continuar con esa colaboración para llevar adelante el análisis, a medida que se vaya disponiendo de más datos comparativos y estudios de evaluación sobre las repercusiones de las medidas adoptadas por los países.
- Los datos sobre las medidas adoptadas en esas áreas indican lo siguiente:*
12. Si bien las respuestas iniciales iban dirigidas a evitar una caída precipitada del empleo y a atenuar los efectos sobre los más vulnerables, los países han tratado cada vez más de prepararse para la recuperación, invirtiendo en nuevas infraestructuras y preparando a la fuerza de trabajo para cambios estructurales tales como los derivados de la adaptación a la reducción de las emisiones de carbono. La evolución de una perspectiva de emergencia a una perspectiva a más largo plazo tal vez refleje la percepción de que los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo persistirán probablemente, a pesar de las señales de recuperación del crecimiento en general.
 13. Como cabía esperar, el tipo de respuesta difiere entre los países. Los países de bajos y medianos ingresos han adoptado, en promedio, un número mayor de medidas para estimular la demanda y ampliar la protección social que para apoyar las políticas relativas al mercado de trabajo. Por el contrario, como también era previsible, los países de altos ingresos han invertido más en estimular la demanda de mano de obra y en las políticas del mercado de trabajo. Los países de bajos ingresos han tomado menos iniciativas de política que los países de medianos y altos ingresos, lo que posiblemente se deba, entre otros factores, a sus limitaciones de recursos y de capacidad.
 14. Muchos países, especialmente en Asia y América Latina, se han basado en las enseñanzas extraídas de anteriores crisis financieras y se han preparado relativamente bien para reaccionar ante el choque. En particular, los países que habían logrado sólidas posiciones fiscales, un nivel más bajo de inflación, una reducción del endeudamiento externo, un aumento de las reservas y, en cierta medida, una mayor cobertura de protección social, han demostrado ser más resistentes y estar mejor preparados para emprender una acción rápida.
 15. La mayoría de los países han mostrado una actitud pragmática al adaptar, reorientar y ampliar los programas existentes, basándose en la capacidad institucional y técnica ya establecida. Sin embargo, ha habido innovación en la ejecución de nuevos programas y medidas, ya que, por ejemplo, se ha

Cuadro 2. Promedio de medidas adoptadas por los países, por categoría y grupo de ingresos.

Muestra de países por grupo de ingresos	Estímulo de la demanda de mano de obra	Apoyo al empleo, a los demandantes de empleo y a los desempleados	Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria	Diálogo social y derechos en el trabajo	Total
Ingresos bajos (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Ingresos medios bajos (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Ingresos medios altos (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Ingresos altos (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Promedio	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Fuente: Estudio de la OIT.

aplicado un número significativo de nuevos programas de empleo específicos.

16. La respuesta más común a la crisis, esto es, la inversión pública en infraestructuras, tiene un efecto multiplicador relativamente alto sobre el empleo, sobre todo cuando se incluye la creación de empleo indirecto. La elección de la tecnología de producción, basada en la utilización de mano de obra o de equipo, influye significativamente en el componente del gasto referente al empleo. Esto es especialmente importante para las inversiones en infraestructura rural. Muchos gobiernos han encontrado oportunidades para favorecer los proyectos que mejoran la sostenibilidad del medio ambiente y tienen el potencial para crear “empleos verdes”. El inconveniente es que cuando los proyectos tienen que empezar de cero, sus efectos plenos sobre el empleo tardan más en producirse.
17. La reacción de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores de querer invertir en formación cuando los mercados de trabajo están deprimidos, está altamente justificada. Las medidas aplicadas para conservar los empleos que combinan reducción de las horas de trabajo con formación están resultando eficaces. Las empresas están usando los períodos de menor demanda para invertir en la formación de los trabajadores. Preparar hoy a la mano de obra para que adquiera las nuevas competencias laborales que se requerirán el día de mañana constituye una buena inversión. El establecimiento de vínculos institucionales estrechos entre los sistemas de formación y las empresas suele resultar útil.
18. A pesar de la disminución de los ingresos, muchos países han aumentado los gastos sociales. Las medidas de protección social, discrecionales o no discrecionales, están actuando como un estabilizador clave de la demanda agregada. Las opciones preferidas han sido la ampliación de la duración y la cobertura de las prestaciones de desempleo, la ampliación de las pensiones de vejez, y la ampliación del seguro de salud y de las prestaciones por hijos. Las transferencias en efectivo destinadas a fines específicos han resultado de suma utilidad en varios países. Sin embargo, siguen existiendo grandes lagunas en la cobertura.
19. Para financiar estas medidas excepcionales, los países han reorganizado los fondos ya presupuestados, activado sus reservas acumuladas y ampliado sus empréstitos. De momento hay pocos datos que apunten a un aumento significativo de los fondos para el desarrollo en condiciones favorables como respuesta a la crisis.
20. La crisis ha impulsado el diálogo social y la negociación colectiva hacia la búsqueda de soluciones

creativas, entre las que figuran los mecanismos de repartición del trabajo, las licencias prolongadas, y otras fórmulas de adaptación del trabajo. En algunos casos el diálogo ha incluido estrategias macroeconómicas y consultas más detalladas sobre ámbitos de política específicos. La gravedad de la crisis ha llevado a algunos gobiernos e interlocutores sociales a buscar la base más amplia posible de consenso nacional en vista de los riesgos para la cohesión social y la estabilidad económica. El proceso en sí ha sido en ocasiones difícil y no siempre ha culminado en un acuerdo.

Una frágil recuperación económica mundial y un débil crecimiento del empleo

21. A mediados de 2009 se han percibido los primeros indicios de estabilización de la producción económica y de recuperación, cuya intensidad ha variado de un país a otro, siendo mayor en Asia. Las previsiones parecen coincidir en que habrá una recuperación mundial muy gradual y débil, por lo menos hasta finales de 2010, en particular en los países adelantados y en Europa Central y Oriental. En Asia, se observa una importante recuperación ligada a una expansión fiscal sin precedentes.
22. Las proyecciones de las Naciones Unidas, la OCDE y el FMI⁵ prevén un deterioro continuo de los mercados de trabajo en 2009 y buena parte del año 2010. Los datos más recientes de que se dispone para el primer semestre de 2009 apuntan a un estancamiento o un crecimiento muy débil del empleo, ya se trate de países con un crecimiento negativo, débil o más importante. Según estimaciones de la OIT, a finales de 2009 habrá un aumento del desempleo mundial de entre 39 y 61 millones de trabajadores con respecto a 2007⁶.
23. Cada año, la población económicamente activa a nivel mundial aumenta en aproximadamente 45 millones de personas, la mayoría de las cuales son hombres y mujeres jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo. Partiendo de los estudios realizados sobre anteriores crisis financieras, puede deducirse que el desfase entre la recuperación de la producción y la recuperación del empleo hasta alcanzar los niveles anteriores a la crisis podría llegar a ser, por término medio, de entre cuatro y cinco años⁷.

⁵ Naciones Unidas, *Situación y perspectivas para la economía mundial*, 2009, informe actualizado a mediados de 2009. OCDE, *Economic Outlook*, junio de 2009; FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2009.

⁶ OIT, KILM, 6ª edición, 2009.

⁷ Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff, 2009. *The Aftermath of Financial Crises*, Documento de trabajo núm. 14656 de la Oficina Nacional de Investigación Económica (NBER).

24. Muchos mandantes de la OIT siguen expresando inquietudes y temores en relación con la falta de crédito, las empresas en peligro, el cierre de fábricas, la pérdida de empleos e ingresos y la incertidumbre del futuro. Para las familias trabajadoras, es especialmente descorazonador que incluso las previsiones más positivas sigan considerando que el desempleo elevado será una realidad inevitable incluso mucho tiempo después de iniciada la recuperación. En las encuestas de opinión llevadas a cabo recientemente en diferentes regiones se percibe una gran inseguridad con respecto al mercado de trabajo entre vastos sectores de la población mundial⁸.

Pistas para la actuación futura

25. Un fuerte crecimiento económico y un importante crecimiento del empleo son dos objetivos esenciales. Las políticas deberían seguir centrándose en ambos objetivos con el fin de reducir el retraso en la recuperación del empleo mundial y potenciar al máximo las posibilidades de aumentar el número de empleos durante el período de recuperación económica. Se precisan medidas para estimular un crecimiento intensivo en empleo, así como metodologías más perfeccionadas para evaluar el contenido de empleo de las distintas opciones en materia de inversión.
26. Se deberían mantener las medidas fiscales expansionistas para generar empleos e impulsar la demanda agregada; de ser necesario, éstas deberían mejorarse hasta que la demanda del sector privado sea lo suficientemente importante como para sostener el crecimiento y el empleo. La duración y el alcance óptimos de estas medidas depende de la situación existente en cada país, y exigirá una coordinación internacional.
27. Los mejores resultados se obtienen con una combinación de medidas de política concebidas para estimular las sinergias y el fortalecimiento mutuo. Un análisis más detenido de la experiencia de los países y la evaluación del impacto de diferentes conjuntos de políticas pueden orientar asimismo las decisiones. La OIT se ha comprometido a reforzar sus servicios y conocimientos especializados y ponerlos al servicio de los países a este respecto.
28. La recuperación económica y del empleo se intensificaría considerablemente si se avanzara más rá-

pidamente en la reparación de los mercados financieros con el fin de restablecer un flujo normal de crédito e inversiones nacionales y extranjeras productivas, inclusive en las pequeñas empresas, que son la columna vertebral del empleo en la mayoría de los países. Ello se aplica sobre todo a los países desarrollados, y en menor grado a algunos países en desarrollo, en los que existe una estricta reglamentación financiera, y en los que los bancos públicos y de desarrollo desempeñan una importante función anticíclica. Por último, las políticas deben garantizar que el sistema financiero esté al servicio de la economía real.

29. La crisis ha agravado los problemas estructurales básicos en varios países emergentes y en desarrollo. La importante carga de la deuda externa, los déficit presupuestarios cada vez mayores, la depreciación de las monedas y otros síntomas de debilidad estructural limitan de forma importante la capacidad de los países de bajos ingresos, así como de algunos países de ingresos medios, para sumarse a los esfuerzos mundiales encaminados a la recuperación. Estos países precisan un mayor apoyo internacional, en condiciones que les permitan también impulsar el crecimiento, el empleo y la protección social.
30. Además, los recursos multilaterales y bilaterales para el desarrollo destinados a los países de bajos ingresos deberían ampliarse y reorientarse para atender la creciente necesidad de empleo y protección social. Este objetivo se subraya en la declaración de política emitida recientemente por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE acerca de la función del empleo y la protección social⁹. Es preciso aplicar rigurosamente y con la máxima urgencia una estrategia de crecimiento económico que favorezca a los pobres, con el apoyo necesario a través de la cooperación para el desarrollo.
31. Antes de que se produjera esta crisis, había importantes deficiencias en la cobertura de la protección social en los países de ingresos altos, medios y bajos. La crisis ha obligado a muchos países a ampliar la cobertura y aumentar los niveles de las prestaciones. Estos esfuerzos deben proseguir y ampliarse a través de un acuerdo global sobre la necesidad de que todos los países desarrollen una protección social básica universal sobre una base fiscal sólida. La protección de las personas ayuda a sustentar la demanda agregada.

⁸ Véanse, entre otros: encuesta de la organización Gallup de los Estados Unidos, 13 de agosto de 2009; Eurobarómetro 316 de la UE-27, julio de 2009; encuesta del periódico *Reforma* de México, publicada en un comunicado de Reuters de 1º de julio de 2009; encuesta del Centro de Productividad del Japón, Reuters, 30 de junio de 2009; South China Morning Post, 17 de julio de 2009; y encuesta de IPSOS, agosto de 2009, sobre Chile.

⁹ Comité de Asistencia para el Desarrollo: "Making economic growth more pro-poor: the role of employment and social protection policies". Declaración de política adoptada por la Reunión de Alto Nivel celebrada los días 27 y 28 de mayo de 2009. DCD/DAC(2009)14/REV2).

32. La disponibilidad de una asistencia internacional, que facilite el fortalecimiento institucional y el desarrollo de las capacidades, y de un asesoramiento en materia de políticas basado en las enseñanzas extraídas de la experiencia, las mejores prácticas y los conocimientos recopilados en todo el mundo, puede ser de importante ayuda, sobre todo para los países más pobres y menos desarrollados. La cooperación Sur-Sur también debería desempeñar una importante función.
33. La crisis ha tenido un gran impacto sobre los jóvenes de ambos sexos, con una fuerte tendencia al alza del desempleo durante el primer semestre de 2009, en comparación con el año anterior. Es necesario realizar una evaluación más detallada de la naturaleza y la incidencia de las políticas de recuperación desde una perspectiva de género. Mientras que en algunos países los primeros sectores afectados fueron aquellos en los que la mayoría de los trabajadores eran hombres, las mujeres también se ven cada vez más afectadas, puesto que ocupan una parte desproporcionadamente grande de los empleos precarios.
34. En tiempos de crisis, el deterioro de los derechos de los trabajadores, el aumento del trabajo infantil, la falta de protección de los migrantes, la trata de seres humanos y cualquier otra degradación de la dignidad humana suponen un verdadero riesgo. El estudio de la OIT reveló que hay relativamente pocas medidas nuevas para hacer frente a estos problemas. Es urgente evitar la exacerbación de estas prácticas, para lo cual es fundamental fortalecer la administración y la inspección del trabajo.
35. En la mayoría de los casos, se ha evitado la adopción de fuertes medidas aislacionistas y proteccionistas. En el informe de la OMC sobre la crisis económica y financiera y sobre la evolución reciente del comercio se indica que "... ha persistido la tendencia a adoptar políticas con mayores efectos de restricción y distorsión del comercio pero, en general, se ha evitado el recurso a medidas proteccionistas de elevada intensidad, aunque con dificultades"¹⁰. La amenaza de las medidas proteccionistas persiste y debería combatirse activamente, sin perder de vista la situación especial de los países en desarrollo. Cuando surgen sentimientos proteccionistas derivados de la sensación comprensible de inseguridad en un contexto de crisis, se precisan respuestas eficaces por medio de la política social y laboral.
36. La evaluación del impacto de las políticas en los trabajadores, las empresas y los hogares mejoraría considerablemente si se dispusiera de un mayor número de datos e instrumentos estadísticos para hacer un seguimiento de la crisis. Es esencial reforzar la capacidad de las oficinas de estadística en los países donde la recopilación de datos sobre el empleo y el trabajo es insuficiente, así como ampliar los indicadores utilizados con el fin de incluir síntomas de desaliento social menos aparentes, tales como el número de trabajadores desalentados que ya no buscan empleo. Es necesario contar urgentemente con sistemas de estadísticas que permitan hacer un seguimiento de cuestiones relacionadas con el empleo y el trabajo, a fin de poder evaluar las respuestas a la crisis y obtener información para la formulación de políticas a más largo plazo. El proyecto GIVAS de las Naciones Unidas responde a estas inquietudes¹¹.
37. Al gestionar la transición de las políticas desde la fase de emergencia hacia la recuperación gradual, y luego hasta el crecimiento económico sostenido, debería tenerse presente que la generación de empleo y la mejora de la cobertura de la protección social son dos factores fundamentales para el éxito de dicha transición. Ello es particularmente importante a la hora de considerar las medidas para hacer plenamente efectivo el estímulo fiscal extraordinario.
38. Es esencial tener presente la dimensión humana de la crisis, ya que ésta ha generado profundos sentimientos de injusticia. Millones de personas consideran que están pagando el precio de decisiones y acciones sobre las que no tenían ningún control y de las que se beneficiaron otras personas. Una distribución justa de los costos de la recuperación y del esfuerzo necesario para superar la crisis son ingredientes esenciales de una respuesta socialmente sostenible.

B. El Pacto Mundial para el Empleo

39. El Pacto es un firme consenso entre actores de la economía real. En él se propone un conjunto de medidas de política equilibrado y realista que los países, con el apoyo de instituciones regionales e internacionales, pueden adoptar a fin de redoblar sus continuos esfuerzos para hacer frente a la crisis, al tiempo que tratan de lograr una sostenibilidad económica, social y medioambiental. El Pacto responde tanto a las inquietudes de las personas como a las necesidades de la economía real.
40. El Pacto presenta un conjunto de políticas de demostrada eficacia que sitúan el empleo y la protección social en el centro de las respuestas a la crisis y

¹⁰ OMC: Informe WT/TPR/OV/W/2, 15 de julio de 2009.

¹¹ Sistema mundial de alerta sobre los efectos y la vulnerabilidad (GIVAS) de las Naciones Unidas.

de la recuperación posterior a la misma, en el marco de una visión productiva basada en la promoción de las inversiones y de las empresas sostenibles. Estas políticas pueden adaptarse a los distintos contextos nacionales y locales. Muchos países ya están aplicando algunas de ellas, tal como muestra el estudio de las políticas. Si se adoptan de manera integral y coordinada, estas políticas pueden reducir las tensiones sociales, atenuar los efectos negativos de la crisis sobre las personas, estimular la demanda agregada y reforzar tanto las economías de mercado competitivas como un proceso de crecimiento incluyente.

41. El Pacto Mundial para el Empleo se basa en el Programa de Trabajo Decente en curso y recuerda que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la promoción de la igualdad de género y la promoción de la expresión de los distintos puntos de vista, la participación y el diálogo social también son de crucial importancia para la recuperación y el desarrollo.
42. En su reunión cumbre celebrada en L'Aquila, Italia, el G-8 reconoció la necesidad de llevar adelante "El Programa de Trabajo Decente de la OIT y de basarse en el Pacto Mundial para el Empleo... para responder a la crisis a nivel mundial y promover la dimensión social de la globalización"¹². El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas alentó a los Estados Miembros a utilizar plenamente el Pacto Mundial para el Empleo, e invitó a las organizaciones internacionales pertinentes a que incorporaran el Pacto en sus actividades, de conformidad con sus mandatos¹³. Los Gobiernos pueden facilitar este proceso por medio de sus representantes en sus órganos de gobernanza.

C. Hacer frente a los desequilibrios mundiales a través de nuevas pautas de crecimiento sostenible

43. En Pittsburgh, los líderes tienen la oportunidad de elaborar una perspectiva a medio plazo para el crecimiento sostenible. La estabilización de los mercados financieros y el aumento de la tasa de crecimiento de la producción, por muy importantes que sean, no bastan. Se precisa un modelo diferente de crecimiento sostenible derivado de la crisis, que ha puesto de manifiesto los crecientes desequilibrios a nivel mundial. Estos desequilibrios guardan relación

con los desequilibrios internos entre los mercados financieros y la economía real, entre las inversiones financieras y productivas, entre la productividad y los salarios, y entre la iniciativa privada y la regulación pública.

44. Las políticas que, durante decenios, han sobrevalorado la capacidad de autorregulación del mercado, subestimado la política pública y la reglamentación estatal y reducido la importancia de las políticas sociales, la dignidad del trabajo y la protección del medio ambiente, han contribuido a estos desequilibrios. Los resultados han sido un aumento de las disparidades en materia de ingresos hasta niveles inaceptables y la exclusión de un gran número de personas de la protección social básica, así como la falta de oportunidades para el trabajo productivo y decente.
45. Hace falta un vínculo mucho más estrecho entre la inversión, el crecimiento y la productividad, por un lado, y el empleo, el mercado de trabajo y las políticas sociales, por otro lado, junto con una economía cada vez más verde. En pocas palabras, se precisa un enfoque de desarrollo sostenible. Es urgente revisar la manera de medir el crecimiento, los resultados económicos y el progreso social. Será necesario ampliar progresivamente la demanda efectiva global basada en los ingresos con el fin de acabar con la práctica de la deuda no sostenible y de las burbujas de activos; el trabajo debería recompensarse de manera digna, y deberían frenarse los excesos. Ello abre una vía para encontrar un mejor equilibrio entre el crecimiento orientado a la exportación y la expansión de un sólido consumo interior.
46. La adaptación de los sectores económicos, incluida la adopción de medidas para promover las energías limpias, exigirá contar con unas sólidas políticas sociales, de empleo y de formación, a fin de dotar a la fuerza de trabajo de las competencias necesarias para desempeñar nuevos empleos y de facilitar la transición desde las actividades en declive hacia nuevas actividades. En las políticas relativas al cambio climático se deben considerar sus repercusiones en materia de empleo y trabajo.
47. Si bien no existe un modelo único de crecimiento económico y progreso social que pueda aplicarse a los distintos contextos nacionales, existen algunos elementos básicos en común. Para que el crecimiento mundial sea sostenible, debe basarse en políticas e instituciones nacionales que promuevan las inversiones productivas y el aumento de la productividad, el respeto del medio ambiente, el trabajo decente, la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres, la innovación y el desarrollo empresa-

¹² Declaración del Grupo de los Ocho sobre liderazgo responsable para un futuro sostenible, julio de 2009.

¹³ Resolución del ECOSOC : Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo (E/2009/L.24, 21 de julio de 2009).

rial, unas instituciones laborales y organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas, y una protección social adecuada de las personas, evitando las excesivas desigualdades en materia de ingresos y erradicando la pobreza extrema. La Carta propuesta para la sostenibilidad de la actividad económica podría abordar estas cuestiones.

48. Todos los países, con el apoyo de las organizaciones internacionales pertinentes, pueden comprometerse a adoptar medidas que converjan en torno a éstos y otros objetivos compartidos, con el fin de garantizar una amplia prosperidad a partir de un fuerte crecimiento económico y de sentar las bases para una globalización equitativa y sostenible.