

G20



Oficina
Internacional
del Trabajo

Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida

Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas
de la OCDE para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G20

20 y 21 de abril de 2010, Washington D.C.

Índice

A. Coadyuvar al empleo y consolidar la recuperación	2
B. Débil recuperación de los mercados de trabajo	2
C. Experiencia programática derivada de las respuestas a la crisis de los países del G-20	4
C.1. Pauta de evolución programática en los países miembros del G-20: expansión, adopción, adaptación de las medidas que han demostrado su eficacia	4
C.2. Veintiún millones de empleos creados o rescatados en 2009 y 2010	6
C.3. La eficacia de las medidas de estímulo fiscal depende de su calendario, envergadura y composición	6
C.4. El gasto público en infraestructura genera empleo con efectos dispares	7
C.5. Mantenimiento del personal de plantilla gracias a la reducción de la jornada laboral	8
C.6. Apoyo a la pequeña y mediana empresa	9
C.7. Subvenciones temporales para acelerar la recuperación del empleo	10
C.8. La ampliación de los sistemas de protección social es una medida recurrente en muchos países	11
C.9. Orientar los programas de empleo en beneficio de las comunidades menos favorecidas	13
C.10. Mejorar los servicios de empleo públicos y privados	14
C.11. Desarrollo de calificaciones y formación para propiciar la recuperación y preparar el futuro	15
C.12. Mantener o elevar los salarios de los trabajadores peor remunerados	15
C.13. Diálogo social: gestionar la crisis y promover la recuperación	16
D. Desafíos en materia de políticas para una recuperación sostenible del empleo	17
D.1. Calendario de las estrategias para prescindir de las medidas de estímulo	17
D.2. Establecer un marco para promover los empleos de calidad como factor fundamental de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado	18
D.3. Un enfoque integrado para acelerar la recuperación del empleo	19
D.4. Consolidación gradual de un régimen mínimo de protección social	19
D.5. Liberar el potencial de los empleos verdes y las tecnologías energéticas limpias	19
D.6. Mejorar la coordinación internacional	19
E. Conclusión	20
Bibliografía	20

A. Coadyuvar al empleo y consolidar la recuperación

1. Los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 se reunirán en Washington D.C. los días 20 y 21 de abril de 2010 en respuesta a la petición de los Líderes del G-20, que les encomendaron que «evalúen la cambiante situación del empleo (...) informen acerca de la conveniencia de aplicar medidas adicionales y analicen las políticas de empleo y de desarrollo de las competencias laborales y los programas de protección social a medio plazo».
2. En el presente informe se examina la evolución del mercado de trabajo en los países miembros del G-20 durante la crisis económica mundial y la fase inicial de la recuperación, al tiempo que se analizan las primeras conclusiones extraídas de las diversas medidas adoptadas por los países del Grupo en respuesta a la crisis. Se basa en otro examen más pormenorizado de las políticas de empleo y de protección social aplicadas por los países¹. También se basa en una serie de reseñas de los países del G-20, donde se examinan las medidas de respuesta a la crisis que pueden ser de interés para los Ministros del Grupo, en la medida en que deseen aprovechar las experiencias mutuas para dar forma a una recuperación con altas cotas de empleo².
3. Los países del G-20 respondieron a la recesión mundial de la actividad económica y a las pérdidas crecientes de empleo con medidas fiscales y monetarias extraordinarias y con una serie de políticas de empleo y de protección social. Ahora comienza a ser posible analizar su eficacia para atenuar la crisis y reducir las pérdidas netas de empleo.
4. Una amplia coordinación internacional de políticas de respuesta cobró forma poco después de que la envergadura de la crisis se hiciera evidente en los últimos meses de 2008. Las decisiones programáticas adoptadas en septiembre de dicho año fueron coordinadas a nivel mundial por los Líderes del G-20 en las cumbres celebradas en Washington (noviembre de 2008), Londres (abril de 2009) y Pittsburgh (septiembre de 2009). En las declaraciones finales de todas ellas, los Líderes abordaron conjuntamente las dimensiones financiera, económica, laboral y social de la crisis.
5. En Londres, los Líderes del G-20 acordaron que «nuestro plan global para la recuperación debe

centrarse en las necesidades y los puestos de trabajo de las familias que trabajan duramente». En Pittsburgh reiteraron su compromiso para promover una recuperación con altas cotas de empleo: «cada país debe actuar para garantizar que el empleo se recupere rápidamente (...) ejecutar planes de recuperación que promuevan el trabajo decente, ayuden a preservar el empleo y den prioridad a la creación de puestos de trabajo».

6. Las medidas adoptadas por los países son reflejo del enfoque articulado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, que los Líderes del G-20 acogieron en Pittsburgh y con el que se comprometieron al adoptar «elementos fundamentales de su marco general para avanzar en la dimensión social de la globalización». El marco a medio plazo del G-20 para promover un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado contempla tanto el volumen de empleo requerido como su calidad para lograr «los buenos empleos que nuestros pueblos necesitan».
7. Todavía es necesario salvar obstáculos importantes para que los efectos positivos de las medidas de empleo se estabilicen. La crisis también está produciendo un cambio estructural a largo plazo en los mercados de trabajo. Surgirán nuevos sectores de actividad. Pero algunos de los empleos perdidos durante la crisis podrían no recuperarse inmediatamente, o no recuperarse nunca. La reconversión de los trabajadores de unas profesiones, industrias y empresas a otras intensificará la movilidad dentro del mercado de trabajo.

B. Débil recuperación de los mercados de trabajo

8. En el cuarto trimestre de 2008 se registró un crecimiento negativo del producto interno bruto (PIB) en 16 de los 17 países del G20 sobre los que se disponía de datos trimestrales. En seis de los países del Grupo la recesión duró hasta tres trimestres consecutivos; en otros nueve, la recesión duró entre cuatro y seis trimestres consecutivos; dos países experimentaron una recesión de siete trimestres consecutivos. China e Indonesia no registraron ningún trimestre de contracción durante el período³.
9. En 13 países del G20 con datos trimestrales, los niveles del PIB real se sitúan actualmente muy por

¹ OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, marzo de 2010; OCDE: *Employment Outlook 2010*, capítulo 1, en prensa.

² OIT: *Reseñas de los países del G20*.

³ Este apartado del informe se inspira en su mayor parte en el informe asociado, titulado *Ajustes efectuados en materia de empleo y mercado de trabajo en los países del G20 en el período 2007-2009 y perspectivas para 2010: Presentación estadística*, en el que se describen las principales tendencias y pautas de ajuste del empleo en los países del G-20.

Cuadro 1. Impacto de la crisis en el PIB real y en el desempleo: asombrosas diferencias entre las experiencias de unos países y otros. Variaciones del PIB (en porcentaje) comparadas con las variaciones de la tasa de desempleo (TD, en puntos porcentuales) en 2009

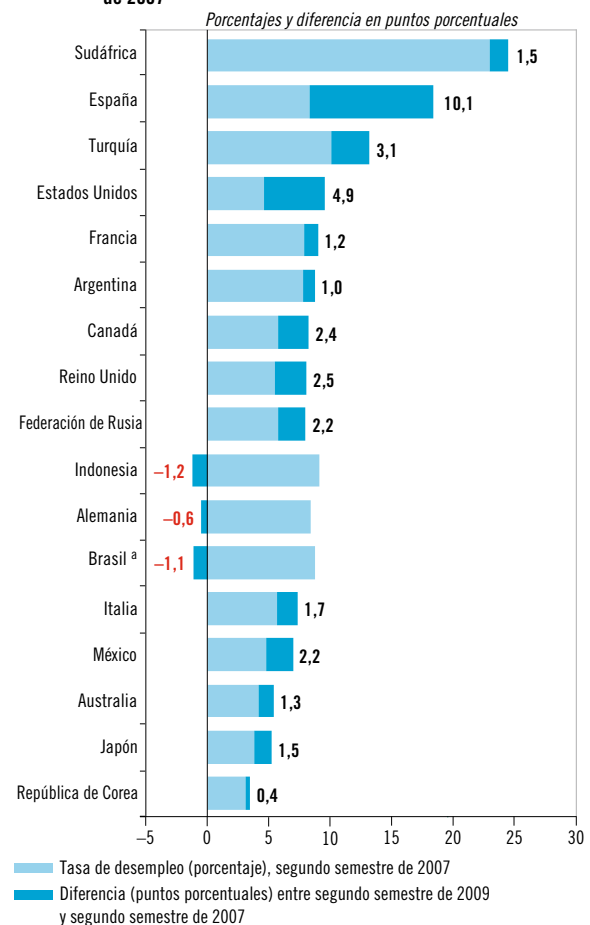
	Disminución de la TD	Aumento de la TD de leve a moderado (de 0 a 1,5 puntos)	Aumento importante de la TD (de 1,5 a 3 puntos)	Aumento muy importante de la TD (más de 3 puntos)
Crecimiento más lento pero positivo del PIB	Indonesia	Argentina Australia Brasil China República de Corea Arabia Saudita		
Caída moderada del PIB (de -2,5 a 0)		Sudáfrica	Francia	Estados Unidos
Fuerte caída del PIB (de -2,5 a -4,99)			Reino Unido Canadá	España Turquía
Caída muy fuerte del PIB (a partir de -5)		Italia Alemania Japón México	Federación de Rusia	

Las cifras entre paréntesis indican el cambio de PIB real y de la tasa de empleo respectivamente en 2009. Fuente: OCDE y OIT, sobre la base de estimaciones oficiales de los países.

debajo de los alcanzados antes del último máximo registrado. Las economías de Australia, India, República de Corea y Sudáfrica, después de tocar fondo, se recuperaron hasta niveles superiores a los alcanzados inmediatamente antes del inicio de la recesión.

10. El aumento del desempleo ha sido proporcional a la intensidad de la contracción en algunos países, pero no en otros (cuadro 1). De hecho, ciertos países del G-20 han experimentado un aumento del desempleo muy superior al que hubiera cabido esperar en función de la disminución de la producción (España, Estados Unidos y, en menor medida, Francia), mientras que en otros el aumento del desempleo ha sido muy inferior al que habría cabido esperar teniendo en cuenta el fuerte descenso del rendimiento económico (Alemania y Japón). Un mecanismo muy utilizado para adaptarse a las pérdidas de la producción en estos últimos países ha sido una significativa reducción de la jornada laboral. Sólo en algunos países se observa una fuerte caída de la compensación real por trabajador asalariado (Federación de Rusia).
11. De mediados de 2007 a mediados de 2009, la demanda de trabajadores, calculada a partir de la relación entre empleo y población, disminuyó en 12 de los 16 países del G-20 sobre los que se dispone de datos trimestrales o semestrales. Cuatro países experimentaron aumentos durante el mismo período (gráfico 1).
12. Las pérdidas de empleo han seguido pautas diferentes según los sectores. Se han perdido más de 6 millones de puestos de trabajo en el sector

Gráfico 1. Muestra de países del G-20 (17 países): tasa de desempleo. Segundo semestre de 2009 respecto al segundo semestre de 2007



^a En el caso del Brasil, los datos se refieren a 6 grandes zonas metropolitanas. La suma de las dos barras representa la tasa de desempleo (en porcentaje) en el segundo semestre de 2009. Fuente: OIT, sobre la base de estimaciones oficiales de los países. Datos no ajustados a las variaciones estacionales.

manufacturero, 2,8 millones en la construcción y 2,3 millones en el comercio mayorista y minorista entre el tercer trimestre de 2007 y el tercer trimestre de 2009 en los 15 países del G-20 sobre los que se dispone de datos al respecto. Durante el mismo período, los servicios, la educación, la administración pública y la salud registraron un aumento del empleo. Las pérdidas han sido mayores en el caso de los hombres que en el de las mujeres en la mayoría de los países.

13. La caída de la demanda de trabajadores ha provocado el aumento del desempleo en 14 de los 17 países del G-20 sobre los cuales se dispone de datos, y este aumento ha continuado incluso en las primeras etapas de la recuperación de la producción en muchos de ellos. De hecho, entre los 15 países del G-20 con datos trimestrales al respecto, el aumento del desempleo ha durado, hasta el momento, una media de más de seis trimestres, en comparación con una media de tres trimestres en lo que respecta al período transcurrido entre el máximo y el mínimo del PIB real registrados.
14. Incluso en momentos de prosperidad, las tasas de desempleo juvenil tienden a ser dos o tres veces superiores a las tasas de empleo total en los países del G-20. La crisis ha castigado duramente a los jóvenes, entre los que el desempleo ha crecido más rápidamente que en el caso de la población total. Entre mediados de 2007 y mediados de 2009, la tasa de desempleo juvenil aumentó en 12 de los 14 países del G-20 sobre los que se dispone de datos al respecto.
15. La crisis también ha incidido en la tasa de actividad, que ha disminuido en la mitad de los países del G-20 y ha aumentado en la otra mitad. La tasa de actividad femenina aumentó en ocho de los 14 países con datos al respecto en el segundo semestre de 2009 (con respecto a 2007). Ello ofrece un fuerte contraste con la tasa de actividad masculina, que disminuyó durante este período en 13 de esos 14 países.
16. La falta de actividad en el mercado de trabajo en el segundo semestre de 2008 se ha prolongado hasta el primer trimestre de 2010 a pesar del despunte de la recuperación económica. A ello hay que añadirle el aumento del empleo informal y de la pobreza en algunos países en desarrollo y economías emergentes, y un crecimiento generalmente escaso de los salarios reales en todos los países independientemente de su nivel de ingresos.
17. El ritmo al que puede responderse con empleo productivo a las mujeres y a los hombres que buscan más y mejores oportunidades de empleo dependerá de la fuerza de la recuperación de la producción y

del empleo, que a su vez depende del conjunto de políticas adoptadas por los países considerados por separado y en su conjunto.

18. Las pautas de recuperación de la producción determinarán en gran medida el despegue de los mercados de trabajo. Las previsiones de que se disponía a escala mundial a principios de 2010 (FMI, OCDE, Naciones Unidas) sugieren en todos los casos una recuperación a distintas velocidades todavía muy dependiente de las medidas de estímulo de los gobiernos. Los expertos prevén riesgos persistentes de deterioro de la situación tanto en las economías adelantadas como en las emergentes, exceptuando algunos países de Asia.

C. Experiencia programática derivada de las respuestas a la crisis de los países del G-20

19. La experiencia reunida hasta la fecha con las políticas aplicadas desde que se iniciara la crisis, y las enseñanzas de ella extraídas, apuntan a una primera serie de conclusiones sobre la eficacia de las diferentes medidas programáticas⁴. Estas conclusiones han de ser interpretadas teniendo en cuenta las condiciones concretas de aplicación en el contexto propio de cada país.

C.1. Pauta de evolución programática en los países miembros del G-20: expansión, adopción, adaptación de las medidas que han demostrado su eficacia

20. Las políticas de respuesta de los países miembros del G-20 a la crisis mundial fueron rápidas, decisivas y de gran alcance. Desde finales de 2008, las medidas de política monetaria destinadas a estabilizar las economías debilitadas fueron seguidas de inmediato por medidas fiscales para impulsar el empleo, generar nuevas actividades y proteger a los trabajadores y a los hogares.
21. En septiembre de 2009, la OIT presentó a los Líderes del G-20 un estudio sobre las políticas de respuesta iniciales que cubre el período entre mediados de 2008 y mediados de 2009⁵. La presente sección se basa en estudios similares llevados a cabo

⁴ La OCDE ha brindado contribuciones sustantivas al presente informe, que sin embargo no siempre abundan en el sentido de las enseñanzas que en él se presentan.

⁵ OIT: *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*, Ginebra, 2009. Puede consultarse en: http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/protecting_people_promoting_jobs_es.pdf

conjuntamente por la OCDE y la Comisión Europea en 2009 y principios de 2010⁶.

22. Los países continúan adaptando sus medidas de empleo y aplicando otras nuevas. La información de que se dispone sugiere que los países del G-20 más avanzados prevén mantener o incluso aumentar el gasto en medidas de política de mercado de trabajo en 2010. Sin embargo, el énfasis programático comienza a disminuir a medida que evolucionan las condiciones del mercado de trabajo y surgen limitaciones del erario público en muchos de estos países. De hecho, el estímulo fiscal extraordinario ha contribuido en muchos países del G-20 a un deterioro significativo de las finanzas públicas, como lo evidencian el aumento del déficit público y el de la relación entre deuda pública y PIB. Ello está obligando a dichos países a implantar procesos fiables de consolidación fiscal a medio plazo, pero sin perder de vista la necesidad de no abandonar prematuramente las medidas de estímulo antes de que la recuperación se afiance.
23. Ciertas medidas destinadas a proteger la demanda de trabajadores podrían quedar desfasadas en 2010 o 2011, y algunos países podrían abandonar los dispositivos encaminados al mantenimiento de los puestos de trabajo (por ejemplo, la reducción de la jornada laboral) en favor de subvenciones a la contratación y otras medidas para promover una recuperación con altas cotas de empleo. Los países en los que se espera todavía un aumento considerable del desempleo en los próximos dos años prevén un incremento de los recursos para promover la reinserción laboral, con el punto de mira en los desempleados y en medidas como la asistencia, la formación y la experiencia profesional orientadas a la búsqueda de empleo, así como el apoyo económico a los desempleados.
24. La mayoría de los países han recurrido a medidas de eficacia demostrada, y con antecedentes históricos en el caso de algunos de ellos. También han preferido las medidas para las que disponían de capacidad institucional, ampliando o adaptando programas y dispositivos ya existentes.
25. Un año y medio después del inicio de la crisis resulta ya posible extraer algunas conclusiones preliminares sobre el efecto de las políticas en apoyo de las mujeres, hombres y familias que han tenido que enfrentarse a las consecuencias de la crisis. Desde

nuestra perspectiva actual, los datos comparables de que disponemos dejan ya emerger las primeras enseñanzas que convendría retener y que se citan a continuación.

Estímulo de la demanda de trabajadores

- El estímulo fiscal funciona, pero su eficacia para salvar y crear empleo depende de la temporización, la cantidad y la composición del gasto.
- El gasto público en infraestructura genera empleo, especialmente cuando las políticas y los sistemas para su ejecución se centran en la creación de empleo.
- La reducción de la jornada laboral y otros mecanismos destinados a mantener a los trabajadores en plantilla pueden salvar puestos de trabajo y ayudar a conservar a trabajadores con competencias laborales. Los planes temporales elaborados mediante el diálogo social pueden optimizar la eficacia respecto de los costos.
- Un conjunto amplio de medidas para apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) ayuda a salvar y a crear empleo.
- Las subvenciones a la contratación pueden anticipar las contrataciones que los empleadores podrían posponer ante la incertidumbre de la recuperación, y son particularmente útiles para incrementar las oportunidades para los trabajadores desfavorecidos, como los desempleados de larga duración, en las primeras fases de la recuperación.

Ampliación de la protección social

- La protección social ha ayudado a muchas mujeres y hombres, así como a sus familias, a aguantar la recesión y ha frenado la depresión económica, especialmente cuando los regímenes ya estaban en marcha y podían ampliarse rápidamente. Un régimen básico de seguridad social podría hacer disfrutar de estos beneficios a miles de millones de personas más.
- Orientar los programas públicos de empleo a las zonas deprimidas puede resultar eficaz con una buena planificación y orientación de los mismos. Los países con experiencia en esos programas de garantía del empleo fueron los mejor situados para extender su cobertura durante la crisis.

Fomento del empleo y las competencias laborales

- El refuerzo de los servicios públicos de empleo y de la cooperación con las agencias de empleo privadas puede contribuir en gran medida a promover una

⁶ Véase, en particular, OCDE: *Addressing the labour market challenges of the economic downturn: A summary of the country responses to the OECD-EC questionnaire, 2009* (<http://www.oecd.org/dataoecd/15/29/43732441.pdf>).

reinserción laboral rápida de los desempleados a medida que la economía se recupera, y son vitales para ayudar a los trabajadores desfavorecidos a mantenerse en el mundo del trabajo.

- Las empresas y los gobiernos han tomado la recesión como una oportunidad para el perfeccionamiento de las competencias laborales, al proporcionar formación adicional a sus trabajadores, a las personas en busca de empleo y a quienes iniciaban su vida activa.
 - Mantener o, en su caso, aumentar los salarios de los peor retribuidos puede reforzar las medidas anticíclicas y reducir el riesgo de incremento de la pobreza.
26. En todos los ámbitos citados se ha recurrido ampliamente al diálogo social entre empresas, trabajadores y gobiernos. Se están aplicando diversas formas de diálogo que van desde los pactos nacionales tripartitos hasta los acuerdos sectoriales y empresariales.

C.2. Veintiún millones de empleos creados o rescatados en 2009 y 2010

27. La OIT estima que en los países miembros del G-20 el estímulo fiscal discrecional puede haber generado o salvado 8 millones de puestos de trabajo en 2009 y 6,7 millones en 2010. Además, los estabilizadores automáticos pueden haber salvado o creado 6,2 millones de empleos en el conjunto de los países del G-20 en 2009. Con el crecimiento positivo de la producción esperado en 2010 en la mayoría de estos países, el efecto de los estabilizadores automáticos comenzará a disminuir. Catorce millones de empleos en 2009 y otros 6,7 millones en 2010 suman unos 21 millones, creados o rescatados, es decir, el equivalente al 1 por ciento del total de empleo en el Grupo del G-20. Ello implica que las repercusiones de la crisis financiera podrían haber provocado un aumento del desempleo mundial de 55 millones, en lugar de 34 millones, sin la ayuda de las medidas discrecionales y de los estabilizadores automáticos.

C.3. La eficacia de las medidas de estímulo fiscal depende de su calendario, envergadura y composición

28. Las medidas extraordinarias de estímulo fiscal adoptadas por los países del G-20 han sido eficaces para estimular la producción y el empleo. Sin embargo, ha quedado demostrado que el calendario, la envergadura y la composición de estas medidas también cuentan. Todos los países que han adoptado medidas extraordinarias de estímulo fiscal han visto los efectos de dicho gasto, y los países dotados de amplios

planes de estímulo fiscal parecen haber logrado invertir más rápidamente la tendencia a la depresión económica.

29. Australia, China, República de Corea, Federación de Rusia, Arabia Saudita y Sudáfrica adoptaron medidas de estímulo fiscal por un valor superior a la media, entre el 3 y el 4 por ciento del PIB en 2009. El impulso fue particularmente fuerte en estos países desde que la recesión tocó fondo en el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 hasta el crecimiento a mediados de 2009.
30. El estímulo del gasto extraordinario se ha sumado al efecto de los estabilizadores automáticos — seguro por desempleo, asistencia social, impuestos progresivos diferenciados —, que ayudan a mantener el nivel de ingresos y promueven el consumo. Por definición, los estabilizadores automáticos son anticíclicos en períodos de recesión, sobre todo cuando el gasto se utiliza en apoyo de los hogares con ingresos más bajos y gran propensión al consumo. El gasto en estabilizadores automáticos relacionados con la protección social tiende a ser más elevado en las economías adelantadas en tanto que porcentaje del PIB.
31. Sumando el efecto de los estabilizadores automáticos al gasto fiscal discrecional, la expansión fiscal total es ligeramente superior al 4 por ciento del PIB de los países adelantados en 2009 y 2010, y aproximadamente el 3 por ciento del PIB de los países emergentes en 2009 y 2010 (FMI, 2009). En general, las economías adelantadas han podido apoyarse más en los estabilizadores automáticos para estimular la economía que los países emergentes, los cuales han recurrido a medidas discrecionales. En 2010 se espera que las medidas de estímulo de las economías emergentes sean más intensas que las de los países adelantados.
32. El estímulo fiscal discrecional está compuesto de gasto adicional y de recortes fiscales. El gasto adicional representa por término medio el 83 por ciento en los países emergentes y el 65 por ciento en los países adelantados en lo que respecta a 2009 y 2010. La diferencia se explica por los recortes fiscales, mayores en el segundo grupo de países.
33. En las economías emergentes, unos dos tercios del gasto adicional se concentran en tres ámbitos: la infraestructura, la vivienda y la protección social (cuadro 2). Los tres ámbitos principales de gasto en las economías adelantadas, que representan el 62 por ciento, son la infraestructura, la protección social y otras medidas de apoyo específicas (como los subsidios para la compra de nuevos automóviles y electrodomésticos).

- 34. Las pruebas de que se dispone, resumidas por el FMI, demuestran que un gasto público mayor en inversión o consumo resulta más eficaz que los recortes fiscales para estimular la producción. El efecto multiplicador de los recortes fiscales es bajo (0,2-0,5), el de las transferencias selectivas es mayor (0,5-1,7) y el del gasto público es aún superior (1,6-3,9).
- 35. Las medidas de estímulo «ecológicas», como las inversiones en energías con bajas emisiones de carbono, eficacia energética y gestión del agua, representan por término medio entre el 10 y el 15 por ciento del total de estímulo en los países del G-20 (HSBC, 2009). Sin embargo, su porcentaje es significativamente superior en China y República de Corea.
- 36. Las medidas de inversión y apoyo a sectores económicos e industrias específicos han sido importantes entre los países del G-20. Buen ejemplo de ellas son las subvenciones para deshacerse de viejos automóviles en la industria automotriz.

Estimular la demanda de trabajadores

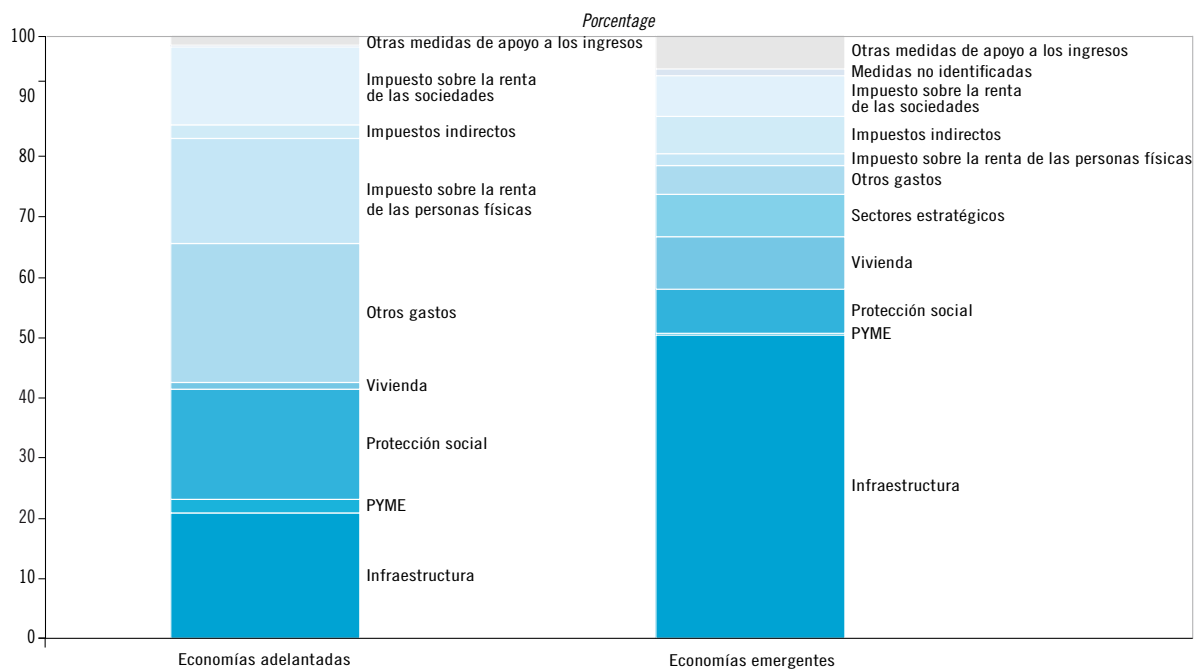
C.4. El gasto público en infraestructura genera empleo con efectos dispares

- 37. En períodos de recesión, el gasto público en infraestructura estimula la actividad económica y genera empleo, con pocos riesgos de desalentar la inversión privada. Los bajísimos tipos de interés

en los mercados de bonos indican la ausencia de efectos «de desplazamiento» por el momento en la mayoría de los países del G-20, sobre todo en las economías adelantadas. La inversión pública en infraestructura mejora asimismo las perspectivas a largo plazo.

- 38. El gasto público en infraestructura tiene un efecto multiplicador importante de la actividad económica gracias a los muchos vínculos que genera, aunque su impacto en el empleo varía considerablemente en función de la estructura de la economía de que se trate, de los tipos de obras públicas que se emprendan y de la capacidad del país para ejecutar los proyectos rápidamente. En conjunto, las economías emergentes han dedicado un porcentaje mucho mayor del gasto en estímulo a la infraestructura, en torno al 50 por ciento, en 2009-2010 que las economías adelantadas, en las que se sitúa alrededor del 21 por ciento (cuadro 2).
- 39. Por término medio, los países emergentes del G-20 están asignando cerca del 1 por ciento del PIB en 2009 y 2010 a proyectos de infraestructura, en comparación con los países adelantados del Grupo, que se acercan al 0,4 por ciento. Australia y China se encuentran a la cabeza del Grupo, con más del 2 por ciento del PIB dedicado a infraestructura en 2009 y 2010, seguidos de Sudáfrica (1,5 por ciento), República de Corea (1 por ciento), Canadá (0,8 por ciento), Argentina y México (0,5 por ciento) y Alemania (0,4 por ciento). Otros países están

Cuadro 2. Composición del gasto discrecional en estímulo, 2009 y 2010



Fuente: FMI (2009).

invirtiendo entre 0,4 y 0,2 por ciento del PIB, entre ellos los Estados Unidos, con un 0,25 por ciento. Se ha programado la reducción progresiva del gasto extraordinario en infraestructura en la mayoría de los países en 2010 o principios de 2011.

40. La cantidad de empleo generada por la inversión en infraestructura varía significativamente según el país y el tipo de obra, en función de los niveles relativos de productividad y salariales, la elección de técnicas más o intensivas en mano de obra o en capital, y la medida en la que se recurre a empresas de menor tamaño. El impacto en el empleo incluye tanto el efecto directo de la contratación de trabajadores para los proyectos como el efecto indirecto en las empresas subcontratistas y en la economía en general. Las estimaciones de este impacto en el empleo dependen de los «multiplicadores» utilizados para calcular los beneficios indirectos del gasto en infraestructura y el período de tiempo examinado.
41. El Gobierno de Indonesia, por ejemplo, ha estimado que su plan de infraestructura de 7.600 millones de dólares de los Estados Unidos ha generado 750.000 empleos en 2009. Egipto ha asignado 2.820 millones de dólares en 2009 a infraestructura, con una generación de empleo estimada de 650.000 puestos. En septiembre de 2009, los Estados Unidos ejecutó proyectos equivalentes a unos 4.400 millones de dólares de su amplio programa multianual, y se estima que generó 60.000 puestos de trabajo directos e indirectos.
42. Una cuestión central para todos los países ha sido la rapidez de ejecución. El gasto público en infraestructura requiere instituciones y empresas que traduzcan las decisiones en planes y los planes en obras. Los países han tratado de agilizar los procedimientos administrativos y el ritmo de ejecución de la inversión con el fin de acelerar la creación de empleo.
43. Descentralizar la inversión pública dividiéndola en ofertas más pequeñas que promuevan a empresas más pequeñas y a las economías locales ha demostrado ser ventajoso tanto en cuanto al ritmo de ejecución como en cuanto al número de empleos creados. Las licitaciones que promueven técnicas intensivas en mano de obra son un medio importante de generar empleo y han sido ampliamente utilizadas.

C.5. Mantenimiento del personal de plantilla gracias a la reducción de la jornada laboral

44. Mantener a los trabajadores en plantilla mediante reducciones de jornada y subsidios por desem-

pleo parcial puede ser muy eficaz para impedir el desempleo declarado y mantener las competencias laborales y la conexión con el mundo del trabajo. Ya sea mediante acuerdos empresariales negociados entre los trabajadores y los empleadores o mediante programas nacionales, los ajustes de la jornada laboral han sido generalizados en las economías adelantadas y emergentes. Esos programas no sólo contribuyen a frenar el aumento del desempleo, sino que además permiten a las empresas conservar a unos trabajadores ya formados y competentes, lo cual las sitúa en mejor posición para aprovechar el impulso de la recuperación cuando ésta se produce. Quizás una de las principales enseñanzas de recesiones económicas precedentes es que un despido hoy puede traducirse en una falta de trabajadores competentes mañana. Sin embargo, esos programas entrañan costos para el erario público, lo cual plantea la cuestión de cómo y cuándo deben comenzar a reducirse.

45. El establecimiento de semanas laborales de tres o cuatro días, la reducción de la jornada diaria o los cierres temporales fueron generalizados a finales de 2008 y principios de 2009. Un ejemplo notable es el del *Kurzarbeit* alemán, un programa consolidado de mercado de trabajo consistente en la reducción de la jornada laboral gestionado por los servicios públicos de empleo. A mediados de 2009 había alrededor de 1,5 millones de trabajadores en Alemania beneficiados por el programa. Ello equivale a 500.000 puestos de trabajo a tiempo completo rescatados, es decir, un 1 por ciento de la fuerza de trabajo. La tasa de desempleo en Alemania sólo aumentó un 0,5 por ciento entre noviembre de 2008 y noviembre de 2009, a pesar de la fuerte caída del PIB experimentada.
46. El Canadá, Francia, Italia, Japón, México, Países Bajos, Sudáfrica, Turquía y Estados Unidos, entre otros, han establecido o ampliado diversos mecanismos de reducción de la jornada laboral.
47. Los dispositivos de reducción de jornada no proporcionan garantías contra posibles despidos en el futuro y son costosos. Sin embargo, evitan el despido inmediato, así como los costos de nueva contratación, además de contribuir a conservar las competencias laborales y la motivación. En anteriores recesiones se demostró que la reducción de la jornada laboral podía evitar los despidos económicos y, en ciertas circunstancias, también podía posponer los despidos definitivos (Messenger, 2009).
48. La buena concepción de los programas de reducción de jornada puede limitar los gastos innecesarios.

rios (ocasionados, por ejemplo, por prestar apoyo a empresas o empleos que habrían sobrevivido sin asistencia) y los efectos de desplazamiento (por mantener empleos inviables, por ejemplo), pero no evitarlos por completo⁷. Exigir a las empresas participantes una reducción mínima de la producción o de la actividad empresarial, o contar con el acuerdo explícito de los interlocutores sociales, podría ayudar a reducir los gastos innecesarios restringiendo el acceso a aquellas empresas que no tienen dificultades financieras. Exigir a las empresas que asuman una parte importante del costo de la reducción de jornada, como se hace en Alemania, Francia y Japón, también puede ayudar a reducir los gastos innecesarios. El mejor modo de evitar los efectos de desplazamiento es establecer límites temporales claros y aceptables a la participación en programas de reducción de jornada. Los efectos de desplazamiento también pueden minimizarse mejorando la viabilidad de los trabajadores (por ejemplo, proporcionando formación o haciéndola obligatoria) o de los empleos (por ejemplo, exigiendo a las empresas que devuelvan las subvenciones obtenidas si el puesto de trabajo no se mantiene durante o después de la participación en los programas de reducción de jornada, como se hace en los Países Bajos).

49. Las subvenciones de la reducción de jornada pueden ser de máxima eficacia para apoyar a las empresas en el momento de la recesión en que disminuye la demanda agregada. De hecho, la participación en programas de reducción de jornada podría ya haber alcanzado su punto álgido. Por ejemplo, el número de asalariados que participan en el programa alemán Kurzarbeit alcanzó su máximo en mayo de 2009, mientras que las tasas de participación en estos programas en el Japón lo alcanzaron en agosto de 2009, y en octubre del mismo año en el caso del Canadá. Algunas medidas temporales para ampliar la cobertura o el nivel de subvención de los programas de reducción de jornada se retiraron a finales de 2009 en México y República de Corea. El período de prolongación de estos programas deberá finalizar durante 2010 en el Canadá, Francia, Alemania y Turquía.

C.6. Apoyo a la pequeña y mediana empresa

50. Las pequeñas empresas son grandes empleadores, y las PYME representan un enorme porcentaje de

la actividad económica en la mayoría de las economías. En Europa, por ejemplo, suman casi el 99 por ciento de todas las empresas y ofrecen el 67 por ciento de los empleos del sector privado. En Indonesia representan más de la mitad del PIB y en torno al 95 por ciento del empleo. En los Estados Unidos casi un tercio de la población trabaja en empresas de menos de 50 trabajadores. Se estima que estas empresas han sufrido alrededor del 45 por ciento de las pérdidas de puestos de trabajo durante la recesión.

51. Si bien las empresas de menor tamaño pueden ser más ágiles que las más grandes, están en desventaja incluso en tiempos de prosperidad por las dificultades a que se enfrentan para lograr financiación, su escasa capacidad en competencias esenciales y sus dificultades para lograr el nivel de operaciones necesario para aprovechar las oportunidades de mercado. Esas limitaciones se acentúan durante las recesiones. En consecuencia, ciertos países están examinando la eficacia del conjunto de medidas de que disponen para apoyar a las PYME y determinar si se requieren ajustes para ayudarlas a sobrevivir a la recesión y a beneficiarse de la recuperación lo más rápido posible.
52. La mayoría de los planes de estímulo incluye medidas específicas para las PYME. Estas medidas pueden clasificarse en cuatro grandes categorías:
- acceso a la financiación;
 - ventajas fiscales;
 - incentivos al empleo y a la iniciativa empresarial, y
 - acceso a oportunidades de mercado.
53. En países afectados directamente por la crisis financiera (principalmente, los países adelantados), el nivel de préstamo bancario a finales de 2009 estaba todavía muy por debajo de los niveles anteriores a la crisis, lo cual obstaculizaba la actividad de las PYME. La disponibilidad del crédito en otros países (Brasil y China) ha crecido sustancialmente en realidad. En lugares en que las PYME han sufrido contracción del crédito, las medidas que han dado resultado han sido la mejora de las garantías de crédito, la amortización acelerada, las autorizaciones de giro al descubierto y la aceleración de la liquidación de las facturas.
54. Algunos países también han ampliado una serie de deducciones fiscales, aplicadas a las cotizaciones a la seguridad social, a los impuestos sobre las ganancias de capital o sobre el valor añadido, etc. En

⁷ La OCDE calcula, sobre la base de datos históricos, que los gastos innecesarios asociados a los programas de reducción de jornada pueden ser importantes; véase OCDE: *Employment Outlook 2010*, capítulo 1, en prensa.

general, dichas modificaciones fiscales se aplican a todas las empresas independientemente de su tamaño. Sin embargo, pueden ser críticas para las empresas más pequeñas que luchan por sobrevivir y que pueden necesitar también asistencia para aprovechar plenamente las exoneraciones fiscales.

55. Las empresas de reciente creación y fuerte potencial de crecimiento pueden contribuir en gran medida a paliar los efectos de la recesión. Pueden crear nuevas empresas los trabajadores víctimas de reducciones de personal a nivel local, así como las personas que se incorporan al mercado de trabajo y los migrantes que llegan a las ciudades desde las zonas rurales o que vuelven del extranjero. Sin embargo, ha de reconocerse que las nuevas empresas corren un riesgo de quiebra elevado. Los servicios de apoyo pueden incrementar las tasas de supervivencia empresarial y, con ello, el empleo. Puede proporcionarse la formación y asesoría necesarias a través de agencias financiadas por el Estado y de asociaciones empresariales. Los sistemas de pagarés son un medio de permitir a las empresas o a los particulares costear el apoyo que necesitan en forma de formación o asesoría. Dicho apoyo debería estar concebido de forma que se garantice el acceso a un asesoramiento y formación adecuados tanto a mujeres como a hombres.
56. Los programas gubernamentales de infraestructura que contemplan la subcontratación de obras a PYME tienen probabilidades de generar más empleo que los grandes proyectos con grandes empresas. Las ofertas pequeñas y la descentralización de las adquisiciones aumentan las oportunidades para las pequeñas empresas. Siempre que sea factible, los gobiernos deberían:
 - garantizar que no se exige un tamaño mínimo a las empresas para participar en licitaciones para proyectos;
 - recurrir a las PYME para pequeños proyectos y componentes de grandes proyectos;
 - reservar un porcentaje específico de contratos estatales para las PYME, y
 - favorecer las ofertas de las PYME con altas cotas de empleo.

C.7. Subvenciones temporales para acelerar la recuperación del empleo

57. Las subvenciones de puestos de trabajo pueden ayudar a las empresas y a los trabajadores a afrontar las consecuencias de una recesión profunda y pueden adoptar múltiples formas. Las subvenciones de

capital suelen implicar amplios recortes de las contribuciones del empleador a la seguridad social con el fin de impulsar la demanda general de trabajadores. Dada la limitada eficacia de esas reducciones respecto de los costos a largo plazo, deberían ser temporales y concentrarse en las etapas iniciales de una recesión, cuando las empresas sufren la caída de la demanda agregada. Las reducciones orientadas a los trabajadores con bajos niveles salariales, como las aplicadas en Francia, pueden resultar más eficaces en relación con los costos. Muchos países del G-20, entre ellos el Canadá, Alemania, Francia, México y Japón, y más recientemente los Estados Unidos, redujeron temporalmente las contribuciones a la seguridad social de los empleadores en respuesta a la crisis actual. Estas medidas finalizaron en México a finales de 2009 y se retirarán en otros países en el curso de 2010.

58. Otro tipo de subvenciones son las que se aplican únicamente a las nuevas contrataciones. La eficacia general de las subvenciones a la contratación bruta para mejorar la tasa de empleo neto resulta ser bastante limitada, mientras que parecen ser más eficaces para promover el empleo de los desempleados más desfavorecidos. Sin embargo, los resultados han sido muy dispares según los países, lo cual viene a destacar la importancia de una buena concepción de los programas y de su orientación a los grupos desfavorecidos, así como de los controles para impedir que los empleadores «jueguen» con el sistema (por ejemplo, tratando de obtener el máximo de subvención con una «falsa contratación», es decir, despidiendo a unos trabajadores para contratar a otros). Las subvenciones del empleo neto, que se aplican únicamente a las nuevas contrataciones que representan una ganancia neta de empleo, tienden a ser más eficaces en relación con los costos porque permiten reducir significativamente las pérdidas innecesarias y la «falsa nueva contratación».
59. Las subvenciones a la contratación, en particular las destinadas al empleo neto, como las aplicadas en Turquía y Reino Unido, son adecuadas para impulsar la creación de empleo en las últimas etapas de una recesión y primeras etapas de la recuperación, cuando la prioridad es garantizar que la recuperación de la producción se traduce rápidamente en una intensa creación de empleo. Según la información de que se dispone, las subvenciones de puestos de trabajo aplicadas por los países adelantados del G-20 en respuesta a la crisis se mantendrán como mínimo durante 2010, ya que los países se enfrentan a un número elevado de personas sin trabajo

y la creación de empleo en el sector privado sigue siendo escasa.

60. Las subvenciones a los ingresos para los trabajadores con bajo nivel salarial se están aplicando de forma generalizada. Buen ejemplo de ello son las deducciones fiscales para trabajadores en el Reino Unido y las deducciones fiscales sobre la renta en los Estados Unidos. Esos programas tienen por objeto incrementar la tasa de actividad de los hogares de bajos ingresos y reducir la pobreza, y en general se consideran eficaces.

Ampliación de la protección social

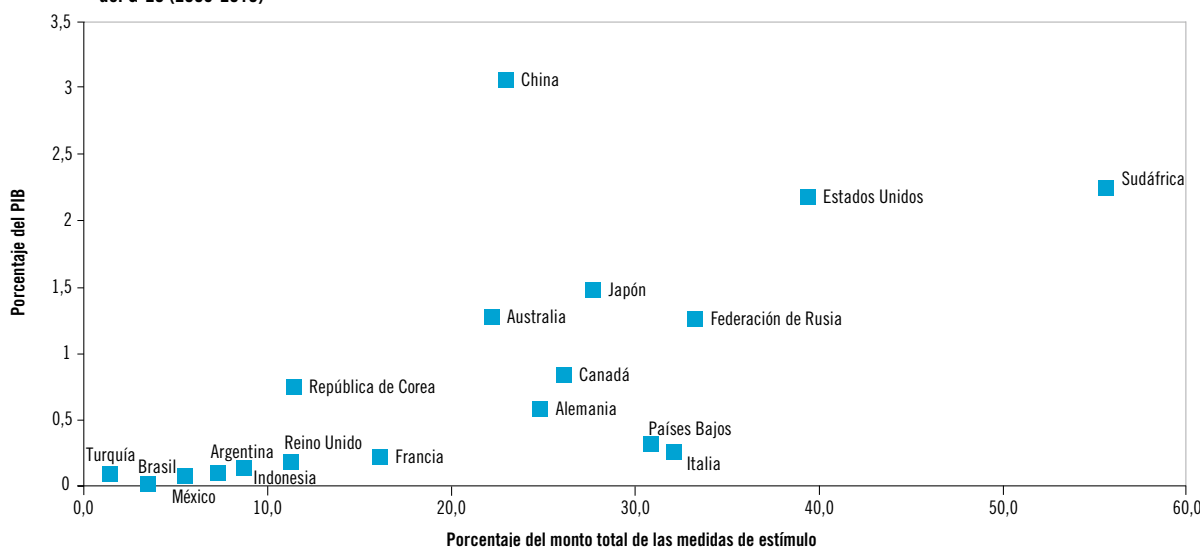
C.8. La ampliación de los sistemas de protección social es una medida recurrente en muchos países

61. La primera medida de respuesta ante una recesión importante consiste en garantizar una protección social básica a los trabajadores y a las familias de los trabajadores que se han visto afectados por la pérdida de su empleo y que corren el riesgo de caer en la pobreza. Las dificultades y desafíos son diferentes en cada país, ya que dependen de la gravedad de la crisis del empleo, la estructura y la cobertura de los sistemas de protección social en vigor y, asimismo, de la capacidad de maniobra fiscal para ampliarlos. Por lo que respecta a los sistemas de prestaciones por desempleo, estos desafíos incluyen, entre otros, asignar recursos suficientes para responder al importante aumento del número de solicitudes, prestar un adecuado apoyo a los ingresos durante períodos

de desempleo más prolongados y ofrecer cobertura a los trabajadores en situación atípica. A las economías emergentes del G-20 se les plantea otra serie de desafíos adicionales, pues en ellas los sistemas de prestaciones por desempleo se encuentran menos desarrollados, hasta el punto de que los regímenes de protección social pueden tener dificultades, incluso en momentos de prosperidad, para proporcionar una protección eficaz a todas las personas que la necesitan. Así pues, para ofrecer protección a los trabajadores empleados en el sector informal que no tienen acceso a prestaciones por desempleo u otras formas de asistencia social es indispensable adoptar otras medidas de apoyo a los ingresos, incluidas las transferencias monetarias y los programas de obras públicas (véase más adelante).

62. En muchos países del G-20 se han venido ampliando desde el inicio de la crisis las prestaciones por desempleo, el seguro de salud, las pensiones de vejez y las prestaciones para la infancia. El gráfico 2 presenta una estimación del gasto discrecional en protección social con respecto al monto total de las medidas de estímulo y el PIB de cada país. Las medidas adicionales han estado dirigidas por lo general a las familias con ingresos bajos, algo que diferencia las medidas de respuesta que se han adoptado en el caso de la crisis actual de las que se adoptaron en la primera fase de la crisis asiática de 1997, en la que muchos países realizaron recortes en el gasto social.
63. Aproximadamente dos tercios de los países del G-20 otorgan prestaciones por desempleo durante un período que oscila entre 6 y 12 meses, mientras

Gráfico 2. Gasto discrecional en protección social, expresado como porcentaje del monto total de las medidas de estímulo y del PIB de los países del G-20 (2009-2010)



Fuentes: Zhang et al. (2009); FMI (2009), estimaciones de la OIT.

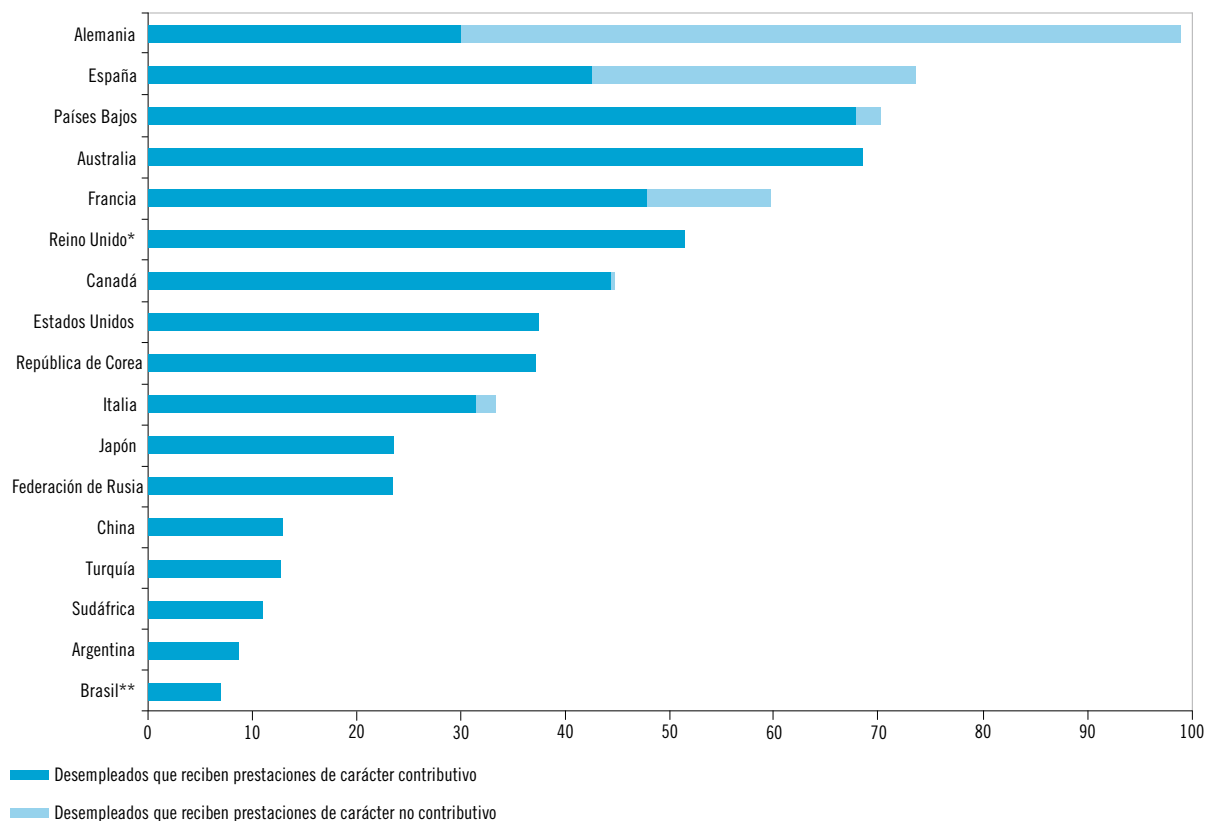
que otro tercio las otorga durante un período que puede prolongarse hasta 24 meses. Varios países ampliaron la duración (9 países) y la cobertura (7 países) del seguro por desempleo. La tasa de cobertura de los desempleados oscila entre el 60 y el 80 por ciento (5 países), el 30 y el 50 por ciento (5 países) y el 10 y el 20 por ciento (7 países) (véase el gráfico 3). Siete países han procurado mejorar la cobertura y las prestaciones de las personas con contratos a tiempo parcial a fin de compensarlas por el tiempo no trabajado.

64. La crisis aceleró los planes para ampliar la cobertura de la protección social básica. China anunció un plan para implantar antes de 2020 la cobertura universal de la atención médica básica. La India está ampliando la protección de la salud a los hogares con bajos ingresos. En varios países, por ejemplo el Brasil, Francia y Federación de Rusia, se incrementaron las prestaciones básicas de jubilación y se amplió la cobertura del sistema. En diciembre de 2009, China puso en marcha una reforma importante que tenía por objeto introducir un régimen básico de jubilación que beneficiaría a

700 millones de personas de las zonas rurales. La India también amplió considerablemente el régimen nacional de pensión de vejez. Un estudio sobre el Brasil y Sudáfrica ha establecido que los regímenes de pensión de carácter no contributivo han tenido un efecto importante tanto en la incidencia como en el nivel de la pobreza (OIT, 2010).

65. En Alemania se introdujeron prestaciones familiares de carácter temporal y en la Argentina prestaciones familiares de carácter permanente. Al igual que México y Turquía, el Brasil continuó ampliando la cobertura de su programa de transferencia monetaria a los hogares con ingresos bajos. Se ha demostrado que estos programas tienen un efecto importante en la reducción de la pobreza.
66. El gasto público en protección social varía considerablemente en los países del G-20, pues oscila entre más del 25 por ciento del PIB en los países europeos y menos del 6 por ciento en las economías en desarrollo de Asia. En el caso de la Argentina y Turquía, el porcentaje del gasto público en protección social es algo superior al 13 por ciento.

Gráfico 3. Porcentaje de los trabajadores desempleados que reciben prestaciones por desempleo, 2008



* Los datos sobre el Reino Unido relativos a las ayudas para las personas que buscan empleo incluyen el seguro y la asistencia sociales.

** El Brasil cuenta con un régimen de desempleo no contributivo para los pescadores.

Fuente: OIT, base de datos de SECSOC.

67. Las prestaciones por desempleo son medidas de carácter marcadamente anticíclico que tienen un efecto estabilizador sobre el consumo en los períodos en que se produce una disminución de los ingresos y que, además, impiden que las personas caigan en la pobreza. Una manera directa de fomentar el consumo consiste en proporcionar recursos adicionales a otras familias con dificultades de liquidez mediante mecanismos tales como las transferencias monetarias. Un estudio sobre el efecto estabilizador de la protección social, en particular del seguro de desempleo, en los Estados Unidos, el Canadá y la Unión Europea demostró que estos mecanismos eran eficaces para amortiguar los efectos negativos de la disminución de los ingresos y sostener la demanda. En los Estados Unidos, por ejemplo, el aumento del gasto en el seguro de desempleo, conjugado con el incremento del gasto en programas alimentarios, ha tenido un efecto multiplicador más importante en la producción que las medidas de reducción fiscal o de aumento del gasto en infraestructuras que figuran en el paquete de medidas de recuperación.
68. Como se ha señalado en la sección C.6, varios países, en particular el Canadá, Alemania y Japón, decidieron recortar o congelar las tasas de cotización con el objeto de reducir los costos de las empresas y los asalariados en la primera fase de la recesión. La crisis actual ha puesto de manifiesto que el marco para la fijación de las tasas de cotización del seguro por desempleo no debería basarse en un enfoque procíclico sino en uno anticíclico, es decir, que las tasas deberían reducirse durante los períodos de recesión y reajustarse después con el fin de constituir una reserva de fondos que pueda utilizarse en futuras recesiones.
- C.9. Orientar los programas de empleo en beneficio de las comunidades menos favorecidas*
69. Los programas públicos de empleo o los programas de obras públicas destinados específicamente a las comunidades y grupos con graves dificultades pueden ser eficaces y justificarse social y económicamente cuando no existen otras oportunidades de empleo. Dichos programas combinan el apoyo al ingreso mínimo y la inversión en infraestructura. Existe una larga historia de intervención de los gobiernos para proporcionar empleo a través de programas de obras públicas y la utilización de fondos públicos. Esas intervenciones permiten aprovechar la mano de obra inactiva, construir obras de infraestructura necesarias y estimular el consumo.
- La evaluación de los programas de obras públicas emprendidos en los países desarrollados del G-20 a menudo ha arrojado resultados insatisfactorios en términos de oportunidades de reabsorción de mano de obra en empleos del sector privado y de perspectiva de ingresos.
70. En los últimos años se ha introducido una serie de importantes innovaciones en los programas públicos de empleo. Los países han multiplicado las áreas a las que se concede prioridad en estos programas; más allá de los programas tradicionales centrados en proyectos de construcción de infraestructuras, los gobiernos han focalizado los programas en el sector social, los servicios medioambientales y los proyectos de desarrollo multisectoriales impulsados por la comunidad.
71. Tal vez la iniciativa más importante en este sentido sea el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India (NREGS) que fue puesto en marcha en febrero de 2006 y ampliado en 2009 de modo que abarcara 619 distritos rurales. En virtud de este programa, 43 millones de familias de ingresos bajos tendrán derecho en 2009-2010 a 100 días de trabajo remunerados con arreglo al salario mínimo. Valga señalar que cerca del 50 por ciento de los beneficiarios de este programa son mujeres. Por otra parte, Sudáfrica está aplicando un Programa Ampliado de Obras Públicas que funciona según principios muy similares. En abril de 2009 se puso en marcha una nueva fase que tiene por objetivo ofrecer 4,5 millones de empleos de 100 días de duración. En el caso de México, para hacer frente a la crisis este país amplió recientemente su Programa de Empleo Temporal, lo cual permitió crear más de medio millón de empleos entre enero y julio de 2009.
72. Muchos organismos, incluidos la OIT, las Naciones Unidas, el Programa Mundial de Alimentos y el Banco Mundial, han ayudado a difundir las experiencias de los países que aplican programas de garantía del empleo. El objetivo fundamental consiste en reducir el nivel de pobreza de las familias que no están en condiciones de acceder a un empleo adecuadamente remunerado. La mayoría de estos programas se centran en el subempleo rural, aunque algunos también se están aplicando ahora en las zonas urbanas. A diferencia de otros programas que limitan su ayuda a una simple transferencia de efectivo, estos programas contribuyen al desarrollo de bienes comunitarios como, por ejemplo, caminos, canales y centros de asistencia a las familias, obras que a su vez producen efectos

indirectos positivos tales como el incremento de la inversión, la productividad y el comercio. La ejecución y el seguimiento de este tipo de programas requieren una adecuada capacidad administrativa.

73. El principal problema que se plantea a los programas públicos de empleo consiste en beneficiar de hecho a los grupos a los que están destinados. Con frecuencia se recurre a la focalización geográfica, metodología que no sólo permite canalizar los recursos hacia las comunidades más desfavorecidas sino que además puede aplicarse en conjunción con una metodología de focalización de grupos desfavorecidos, por ejemplo los jóvenes. En el caso de Chile, para citar un ejemplo, si la tasa de desempleo de una región se sitúa por encima del 10 por ciento, entonces se asignan fondos para financiar los programas de empleos de emergencia.
74. Muchos programas buscan favorecer a grupos de población con un perfil determinado y por ello la remuneración se fija teniendo en cuenta el salario mínimo local. De este modo se consigue, por una parte, que los empleos no resulten atractivos para otras personas que ya estén trabajando en otros lugares y, por otra, proporcionar ingresos suficientes para reducir el nivel de pobreza de las familias beneficiarias. Es importante señalar que muchas mujeres participan en los programas públicos de empleo, sobre todo en los casos en que es posible conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares.

Promover el empleo y mejorar las calificaciones

C.10. Mejorar los servicios de empleo públicos y privados

75. En la actualidad, los servicios públicos de empleo afrontan un inusitado incremento del número de solicitantes de empleo que se registran para percibir las prestaciones. Muchos países han respondido a la crisis ampliando los servicios de búsqueda de empleo de estos organismos y contratando más personal para llevar a cabo esta tarea (por ejemplo, la Argentina, Canadá, Alemania, Japón, México, Turquía y Reino Unido). No obstante este incremento de los recursos, la carga de trabajo ha aumentado en la mayoría de los países miembros del G-20, con la excepción de Alemania y Japón. Algunos servicios públicos de empleo, como los de Francia, Italia, República de Corea y Reino Unido, han reforzado las alianzas con las agencias de empleo privadas a fin de ampliar los servicios o aprovechar las competencias del personal de estas agencias.
76. Es necesario seguir dando prioridad a la búsqueda de empleo y a la colocación en el empleo, incluso en los casos en que el número de puestos vacantes es limitado y la competencia por los puestos disponibles muy intensa. Centrarse prioritariamente en la reinserción de la mayoría de las personas sin trabajo en empleos no subvencionados puede servir para limitar la acumulación de desempleados de larga duración y, asimismo, liberar recursos que permitan a los servicios públicos de empleo ocuparse específicamente de las personas difíciles de colocar. Varios países, incluidos Australia y Reino Unido, han reforzado los servicios de asistencia para la búsqueda de empleo con el objeto de que los trabajadores recién despedidos puedan encontrar trabajo en el menor tiempo posible.
77. En los diez últimos años, muchos países desarrollados han llevado a cabo una importante reforma de sus políticas de mercado de trabajo. Dicha reforma consiste en aplicar estrategias de activación o de obligaciones mutuas que combinan servicios eficaces de reinserción en el mercado laboral con fuertes incentivos para la búsqueda de empleo, y cuyo cumplimiento se garantiza mediante la posibilidad de imponer sanciones moderadas sobre las prestaciones. Los datos indican que estas estrategias han servido para que las personas se den de baja de las listas de beneficiarios de las prestaciones y se reincorporen al mercado laboral (véase, por ejemplo, OCDE, 2006). Sin embargo, en el contexto actual, caracterizado por una gran acumulación de solicitantes de empleo y una baja demanda de trabajadores, es particularmente difícil lograr que este tipo de estrategias de activación arrojen resultados satisfactorios. A fin de contrarrestar la drástica disminución de puestos vacantes, muchos países han ampliado los programas a corto plazo para desempleados, por ejemplo la formación para la búsqueda de trabajo, las actividades de formación profesional de corta duración o de formación general y reorientación, los seminarios de motivación e información, y los programas de empleo en prácticas y pasantías. De este modo, los usuarios de los servicios públicos de empleo pueden cumplir los requisitos de búsqueda activa y participar en algunas actividades durante un período de desempleo potencialmente largo.
78. Una tarea importante de los servicios de empleo consiste en prestar una atención particular a los grupos especiales de solicitantes de empleo menos favorecidos, por ejemplo los trabajadores migrantes, los jóvenes, las personas de más edad y los trabajadores poco calificados, que deben hacer frente a múltiples obstáculos para acceder a puestos de trabajo. Ayudar a que estos grupos accedan al em-

pleo más rápidamente, en particular en un mercado laboral débil, no sólo es importante para lograr una mayor equidad, sino que también sirve para impedir que estas personas se vean afectadas por el desempleo de larga duración y la inactividad. Existen pruebas concluyentes de que el desempleo de larga duración afecta de tal manera que dificulta la reincorporación al mercado laboral. La experiencia muestra que la reactivación de los desempleados de larga duración justifica la aplicación de una serie de medidas que conjuguen el asesoramiento intensivo, la asistencia para la búsqueda de empleo, el desarrollo de las calificaciones y, en ocasiones, el empleo subvencionado. En las circunstancias actuales, en el caso de las personas difíciles de colocar tal vez convenga abandonar el enfoque del «trabajo primero» y adoptar en su lugar el de «la formación primero». Los empleos subvencionados y los empleos en prácticas también podrían utilizarse para seguir dando prioridad a la activación.

C.11. Desarrollo de calificaciones y formación para propiciar la recuperación y preparar el futuro

79. Reducir las jornadas laborales e invertir en el desarrollo de las calificaciones y la formación es una medida razonable, como también lo es ofrecer a los solicitantes de empleo oportunidades para perfeccionar o reorientar sus calificaciones en función de las nuevos sectores de crecimiento, así como mantener a los jóvenes en programas de educación y formación todo el tiempo que sea posible. Las ventajas que ofrece la inversión en formación son aún más importantes en los períodos de fuerte contracción de la economía, pues los costos de oportunidad de tales inversiones son más bajos (OCDE, 2009). Todas estas medidas no sólo han ocupado un lugar destacado en las respuestas a la crisis de los países del G-20, sino que además siguen conservando toda su importancia, en la medida en que las empresas y las políticas públicas aspiran a consolidar el incipiente proceso de recuperación. Los programas de desarrollo de calificaciones y formación suelen negociarse a nivel de las empresas o a nivel sectorial. Las necesidades de desarrollo de competencias a menudo se determinan mediante los servicios de empleo públicos y privados o se incorporan a una serie de programas de reinserción en el empleo destinados a grupos beneficiarios específicos.
80. Todos los países han definido la ampliación y la mejora de los programas de educación básica y desarrollo de calificaciones como una prioridad

estratégica a medio plazo. Los Líderes del G-20 pidieron a la OIT que elaborara una estrategia de formación, tarea en la que podría aprovecharse una ingente cantidad de experiencia práctica y conocimientos. Ello muestra que las ventajas que reporta la inversión en formación y desarrollo de competencias pueden ser muy importantes cuando se basan en dos elementos: en primer lugar, una enseñanza básica generalizada de buena calidad, y, en segundo lugar, unos marcos institucionales flexibles que permitan que los proveedores de servicios de formación, las empresas, los trabajadores y los mecanismos de financiación adapten continuamente las competencias a la evolución del entorno empresarial y el mercado de trabajo. Además, como puso de manifiesto el ejemplo de varios países en el curso de la crisis actual, la estrecha coordinación de la política de capacitación laboral, por una parte, y de las políticas de empleo y protección social, por otra, tiene un efecto positivo en las propias políticas de capacitación laboral.

C.12. Mantener o elevar los salarios de los trabajadores peor remunerados

81. En general, el nivel de los salarios ha variado siguiendo la misma pauta de la recesión. A consecuencia de la contracción del volumen de la producción a principios de 2009 los salarios medios reales se estancaron e incluso bajaron en varios países, por ejemplo en Alemania, Japón, República de Corea, Federación de Rusia, Turquía y Reino Unido. En la segunda mitad de 2009, Sudáfrica y Reino Unido comenzaron a recuperar de forma gradual el terreno perdido en materia de salarios. En los países que se están recuperando más rápidamente de la crisis, por ejemplo el Brasil, China e India, los salarios reales registraron un crecimiento positivo en 2009. Por su parte, el Japón ha experimentado una disminución simultánea de los salarios medios, de los salarios reales y de los precios.
82. Ante la elevada tasa de desempleo y las previsiones que auguran una débil recuperación de los países desarrollados, las presiones competitivas sobre los empleadores privados y las finanzas públicas podrían limitar las posibilidades para aumentar los salarios reales. Por razones relacionadas con el crecimiento económico y la equidad, es importante que en este contexto se proteja el nivel de consumo de los trabajadores peor remunerados. Los bajos salarios, el subempleo (es decir, no trabajar a tiempo completo) o ambas cosas a la vez son factores que pueden determinar el que un trabajador pase a engrosar las filas de los trabajadores pobres. Si bien

los programas que consisten en otorgar prestaciones a los trabajadores que conservan su empleo sirven para completar los ingresos laborales, sobre todo en los países de ingresos altos, es importante mantener el nivel o impedir que disminuya el poder de compra de los salarios en el otro extremo del espectro a fin de evitar tanto el aumento de la pobreza como un nuevo recrudecimiento inesperado de la recesión. El Brasil, Japón, Federación de Rusia, Reino Unido y Estados Unidos aumentaron en 2009 el salario mínimo.

83. El mantenimiento o, si procede, el incremento de los salarios más bajos de la escala salarial teniendo en cuenta el nivel del salario mínimo con respecto al salario medio, podrían contrarrestar el debilitamiento de la demanda agregada en los períodos de contracción económica y mejorar las perspectivas de recuperación. Ahora bien, un aumento de los salarios que no tenga como contrapartida un aumento de la productividad podría plantear problemas a los empleadores privados. El papel que desempeña el salario mínimo legal en la protección de los trabajadores que perciben una remuneración baja es ampliamente reconocido, incluso en períodos de recesión y lenta recuperación.
84. La evolución más reciente de los salarios debería examinarse teniendo en cuenta la generalizada y creciente desigualdad salarial, caracterizada por el estancamiento de los salarios medios en varios países y la discrepancia entre la evolución de la productividad y la evolución de los salarios.

C.13. Diálogo social: gestionar la crisis y promover la recuperación

85. Durante los 18 últimos meses las consultas celebradas entre los empleadores, los sindicatos y los gobiernos se han centrado en la crisis y la recuperación. Muchos países han puesto en marcha algún tipo de proceso de diálogo que, en algunos casos, han dado lugar a acuerdos muy pormenorizados y, en otros, han adoptado un carácter más consultivo.
86. Muchas de las medidas de política que se exponen en este documento han sido negociadas con la ayuda de procesos de diálogo social, que en unas ocasiones se han emprendido como resultado de iniciativas nuevas y en otras a través de mecanismos que existían previamente. La forma que adoptan estos diálogos, así como los resultados que se han obtenido a través de ellos, son distintos en cada país ya que ello depende de la legislación, las particularidades económicas y sociales, las prácticas de diálogo vigentes y los tipos de representación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La naturaleza del diálogo es, sin embargo, relativamente uniforme: reunir a las partes de modo que puedan presentar sus puntos de vista, intercambiar opiniones al respecto y, en la medida de lo posible, llegar a una solución negociada sobre los temas que se discuten. Este tipo de acuerdos negociados puede conducir a mejores resultados desde el punto de vista económico y social.

87. La función del diálogo social y el tripartismo durante la crisis ha sido positiva en varios ámbitos y de diferentes maneras, como por ejemplo:
- procesos de consulta con los interlocutores sociales sobre la composición de las medidas fiscales de carácter extraordinario;
 - apoyo a programas que requerían consultas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, por ejemplo aquellos que consistían en subvenciones a programas de formación o empleo compartido;
 - mecanismos para la fijación del salario mínimo que requerían la participación de los interlocutores sociales;
 - legislación sobre el trabajo atípico y sobre la promoción de las relaciones de trabajo de carácter formal;
 - intervención directa mediante procesos de mediación o apoyo financiero para la reestructuración de las empresas, en especial cuando se preveían despidos colectivos de gran envergadura;
 - ampliación (mediante decisiones administrativas) de los convenios colectivos a empleadores que no son partes en el convenio o (mediante disposiciones legislativas) a trabajadores que no son miembros de los sindicatos signatarios del convenio;
 - participación de los interlocutores sociales en el consejo de administración de los servicios públicos de empleo y de las instituciones de formación profesional;
 - asistencia (mediante inspecciones del trabajo) a empleadores y trabajadores en lo que concierne a reducciones de plantilla, reestructuración de las empresas, formas de trabajo ilícitas, adecuación de los empleos a las calificaciones y oportunidades de formación;
 - servicios de conciliación, mediación y arbitraje en casos de conflicto laboral, y
 - garantizar que los interlocutores sociales tengan acceso a información y análisis estadísticos pertinentes y actualizados que faciliten las consultas y los procesos de negociación colectiva.
88. Con respecto a los derechos fundamentales, en la cumbre de Pittsburgh los Líderes del G-20 declara-

ron que «para garantizar que el crecimiento mundial redunde en beneficio de la mayoría, deberíamos aplicar políticas coherentes con los principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT». En efecto, es indispensable aplicar correctamente las disposiciones legislativas fundamentales que se refieren a las condiciones de trabajo y al pago regular del salario, incluso en los períodos de contracción y recuperación de la economía. Reforzar la capacidad de los servicios de administración e inspección del trabajo es un elemento importante de la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas de mercado laboral y el diálogo social. Las normas internacionales del trabajo establecen y promueven los derechos laborales, y crean de este modo una cultura de diálogo social que resulta particularmente útil en períodos de crisis.

89. La utilización y el mayor respeto de los mecanismos de diálogo social, incluida la negociación colectiva, resulta de suma importancia en la formulación de políticas adaptadas a las prioridades de cada país, especialmente en momentos de una gran tensión social. Además, los mecanismos de diálogo social ofrecen una base sólida para apuntalar el compromiso contraído entre empleadores y trabajadores de actuar conjuntamente con los gobiernos para superar la crisis e iniciar una recuperación sostenible.

D. Desafíos en materia de políticas para una recuperación sostenible del empleo

90. La perspectiva que se abre para los países miembros del G-20 y otros países durante los próximos 18 meses, y en adelante, es la de la recuperación diferenciada de la producción, la prolongación de la crisis en el empleo y el agravamiento de la situación de las finanzas públicas. Asimismo la persistente debilidad del mercado laboral produce una inquietud en la economía y en la sociedad que es muy difícil de disipar. Además, el desempleo y el subempleo están dificultando la recuperación y aumentando el riesgo de que el retorno a un sólido crecimiento de las economías se efectúe a un ritmo más lento. Así pues, el desafío más importante para los países del G-20 consiste en acelerar la recuperación del mercado de trabajo.
91. Del examen de la experiencia adquirida realizado en el presente documento se desprenden seis puntos estratégicos de las políticas para acelerar la recuperación del mercado laboral:
- Las estrategias para eliminar las medidas de estímulo de carácter extraordinario adoptadas en 2009 no deberían aplicarse de forma prematura, aunque

al mismo tiempo no puede negarse la necesidad de una consolidación fiscal. En muchos países, el crecimiento, así como la demanda del sector privado, siguen siendo débiles.

- Promover una recuperación sostenible y sentar las bases de una globalización integradora es algo que exigirá una articulación más eficaz de las políticas de empleo y protección social y de las políticas macroeconómicas. El crecimiento equilibrado de la economía mundial descansa en un crecimiento igualmente equilibrado de las economías nacionales.
- Las diferentes políticas de empleo y protección social adoptadas por los países del G-20 están relacionadas unas con otras. Es probable que se obtengan buenos resultados con la aplicación de un enfoque integrado que conjugue varias iniciativas a fin de aprovechar las sinergias que ello podría generar.
- La progresiva consolidación de un régimen mínimo de protección social en todos los países sin duda contribuiría a lograr un desarrollo económico y social más equilibrado.
- Liberar el potencial de los empleos verdes y las tecnologías energéticas limpias podría arrojar importantes resultados en términos de empleo y de beneficios medioambientales.
- La coordinación internacional es un factor decisivo, como lo ha demostrado el importante papel que desempeñó recientemente para impedir una grave recesión de la economía mundial. No obstante, lograr una recuperación sostenible de la economía mundial en medio de las diferencias que comienzan a perfilarse podría exigir un nivel de coordinación aún mayor.

D.1. Calendario de las estrategias para prescindir de las medidas de estímulo

92. A medida que el proceso de recuperación se consolida — si bien siguiendo ritmos distintos en cada caso — la atención se centra cada vez más en la manera de ir retirando las medidas extraordinarias adoptadas ante la crisis. El FMI recomendó a los países que realizaran una evaluación prudente del momento oportuno para reducir los estímulos fiscales y adoptar de nuevo una política monetaria menos acomodaticia. Para evaluar la fortaleza de la recuperación se utilizan varios principios e indicadores, uno de los cuales tiene que ser el empleo. El FMI también recomendó a los países que previeran vías plausibles para efectuar la consolidación fiscal y asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas (FMI, noviembre de 2009). En noviembre de 2009 los ministros de finanzas del G-20, que reconocieron

que la alta tasa de desempleo seguía siendo una de las mayores preocupaciones, señalaron que las medidas de apoyo fiscal deberían mantenerse hasta que se afianzara el proceso de recuperación.

93. El Director General de la OIT ha recordado en reiteradas ocasiones a la comunidad internacional y a los responsables de las políticas nacionales que no puede haber una recuperación nominal sin que se produzca una recuperación del empleo⁸. Una recuperación de la economía que no vaya acompañada de la recuperación del empleo no es sostenible, de ahí que el gasto destinado a acelerar la recuperación del empleo y a los programas de protección social deba mantenerse durante todo el tiempo que sea necesario. Proteger a las familias contra la pobreza, prestar asistencia a los trabajadores que se enfrentan a una incertidumbre continua acerca de sus ingresos y reactivar el mercado de trabajo son objetivos importantes por sí mismos; de ellos depende la estabilidad a largo plazo de los saldos presupuestarios y en ellos se funda el crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.
94. Es importante asignar plazos claros y realistas a las medidas de apoyo a la demanda laboral. También es importante que, a medida que se acelera la recuperación económica, se abandonen las medidas de conservación del empleo (por ejemplo, los programas de trabajo con jornada reducida); en su lugar, con el objeto de incrementar el coeficiente de empleo del crecimiento, deberá hacerse mayor hincapié en las subvenciones a la contratación destinadas a los solicitantes de empleo menos favorecidos.
95. Las medidas especiales de apoyo a los ingresos destinadas a los desempleados, en especial las que prolongaban el período en el que éstos tenían derecho a percibir prestaciones por desempleo, serán suprimidas en muchos países a finales de 2010. Si esto ocurre en un momento en que la tasa de desempleo sigue siendo relativamente alta, es probable entonces que muchos desempleados de larga duración queden aún más expuestos a la pobreza y la exclusión. Por otra parte, si los países deciden mantener estas medidas por más tiempo, entonces también deberán asignarse recursos adicionales a programas rentables de reinserción en el empleo destinados a los desempleados, lo cual permitirá seguir propiciando la activación laboral y ofrecer incentivos a los solicitantes de empleo para que renuncien a las prestaciones de apoyo a los ingresos tan pronto mejoren las condiciones del mercado laboral.

⁸ Por primera vez en octubre de 2009, ante el Comité Monetario y Financiero Internacional; más adelante, en enero de 2010, en una declaración pública y, más recientemente, en su alocución al Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2010.

96. La aplicación de políticas centradas en el empleo, aunque pueda resultar a corto plazo más costosa que las estrategias para reducir o retirar prematuramente las medidas de estímulo, puede de hecho propiciar un crecimiento más sólido. A medio plazo, la aplicación de estas políticas podría generar niveles similares de déficit fiscal. La OIT ha procedido a calcular los posibles resultados en este sentido, basándose para ello en los datos que se refieren a los países desarrollados (IILS, 2010).

D.2. Establecer un marco para promover los empleos de calidad como factor fundamental de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado

97. Las políticas deberían seguir dando prioridad a la mejora de la calidad del empleo a lo largo del proceso de recuperación y más adelante. En la Declaración de la Cumbre del G-20 en Pittsburgh se hizo un llamamiento para que los empleos de calidad se consideraran un elemento central de la recuperación. En el período anterior a la crisis ya se observaba una divergencia creciente entre los beneficios económicos globales y el progreso real hacia el logro del trabajo decente. Si hay algo que la crisis ha puesto de relieve es la urgencia de avanzar más y más rápidamente para alcanzar el objetivo del trabajo decente.
98. Para alcanzar un ritmo más rápido de crecimiento del empleo productivo de calidad es indispensable un mayor grado de coordinación entre las políticas macroeconómicas y las políticas de empleo. Los Líderes de los países del G-20 se comprometieron a iniciar un proceso de evaluación mutua del marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Dicho marco incluye instrumentos macroeconómicos así como medidas de apoyo al empleo y de protección social. Alcanzar un nivel elevado de empleo productivo es uno de los objetivos que deberán plantearse, junto con un bajo nivel de inflación, unas finanzas públicas sostenibles y un crecimiento económico sólido. Este enfoque requiere, entre otras cosas, que el sector financiero esté al servicio de la economía real y fomente la inversión productiva a largo plazo.
99. Establecer un equilibrio más adecuado entre el crecimiento de la productividad, los salarios y el empleo podría servir para reducir la volatilidad y sentar así las bases de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado como el que se prevé en la Declaración de Pittsburgh. Los futuros incrementos de la productividad se utilizarán como punto de referencia para determinar el aumento de los salarios. Una importante contribución para lograr un crecimiento equilibrado son los procesos de negociación colectiva respaldados

por representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

D.3. Un enfoque integrado para acelerar la recuperación del empleo

100. Muchas de las iniciativas de políticas adoptadas por los países del G-20 tienen un carácter integrado y cubren todas las categorías que se han utilizado en la elaboración del presente análisis. La secuencia y la integración de las políticas son dos consideraciones importantes a efectos de la efectividad general. Las políticas económicas y de mercado de trabajo sin duda interactúan entre sí de diversas formas; reconocer estas interacciones y procurar alcanzar un mayor grado de sinergia puede influir considerablemente en los resultados que se obtengan en los ámbitos económico y social y en el empleo.
101. Las políticas de empleo y de mercado de trabajo bien estructuradas contribuyen a incrementar el potencial de crecimiento. Las inversiones en infraestructura generan más empleos por unidad de inversión cuando se insertan en una estrategia para la recuperación de los mercados de trabajo locales centrada en el apoyo a las empresas más pequeñas y la capacitación de la mano de obra. Los sistemas de protección social ampliados constituyen una plataforma imprescindible para la reinsertión en el mercado de trabajo y la prevención de la pobreza. Por otra parte, las diferentes formas de diálogo social son mecanismos sumamente importantes para garantizar que las políticas estén centradas en las prioridades de la economía real y se apliquen de forma adecuada. Por último, las políticas de desarrollo de competencias pueden contribuir a la creación de una fuerza de trabajo que esté en condiciones de responder a las exigencias de un futuro crecimiento impulsado por la innovación y las nuevas tecnologías.
102. Ya ha transcurrido más de un año desde que se iniciara el grave deterioro de la economía mundial y comenzaran a elaborarse rápidamente las respuestas de política para contrarrestarlo. Así pues, ya va siendo hora de que los países examinen las diversas políticas que han adoptado a fin de determinar sus deficiencias y mejorar las sinergias.

D.4. Consolidación gradual de un régimen mínimo de protección social

103. La protección social satisface una necesidad elemental: proteger a las personas que se hallan en situaciones imprevistas y reducir la pobreza. Asimismo, la protección social tiene una función económica que consiste en sostener la demanda, sobre todo cuando se produce una disminución de los ingresos. Se ha

demostrado que, a largo plazo, la protección social ayuda a desarrollar el capital humano y la productividad laboral, contribuyendo así a la sostenibilidad del crecimiento económico.

104. La instauración de un régimen mínimo de protección social, junto con un sólido crecimiento económico y un proceso rápido de creación de empleo, se percibe cada vez más como una de las tres medidas necesarias para aliviar la pobreza lo antes posible y lograr un desarrollo que beneficie a muchos. Los importantes resultados de la lucha contra la pobreza en el Brasil, China e India se explican precisamente por la conjunción de estas tres políticas.
105. Lograr, con el auspicio de los países del G-20, la consolidación progresiva en todos los países de un régimen mínimo de protección social que sea sostenible desde el punto de vista fiscal sería una prueba tangible del compromiso de lograr un desarrollo y un crecimiento equilibrados a escala mundial.

D.5. Liberar el potencial de los empleos verdes y las tecnologías energéticas limpias

106. Los países miembros del G-20, que han reconocido la importancia de disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y los retos que ello plantea, están invirtiendo considerablemente en medidas que contribuyan a realizar una transición escalonada hacia la utilización de tecnologías energéticas limpias. Este proceso de transición puede arrojar importantes resultados en términos de empleo, pero para liberar semejante potencial es importante entender antes en qué consiste esa transición que se está operando principalmente en las empresas y lugares de trabajo.
107. Un factor decisivo para el éxito de este proceso es la participación de todas las partes interesadas, y entre ellas las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Otro factor importante son las políticas e inversiones públicas, que servirán para establecer directrices que orienten la inversión privada. Asimismo, el diálogo social, el desarrollo de competencias y las políticas de mercado de trabajo son instrumentos importantes para lograr una transición sin fricciones hacia las energías limpias. Es importante asegurarse de que este proceso de transición se gestione de tal manera que no contribuya a incrementar los costos debido a un déficit de competencias y de mano de obra.

D.6. Mejorar la coordinación internacional

108. Así como fue necesario realizar un esfuerzo sin precedentes de coordinación de las políticas internacionales para evitar una depresión económica, también

lo será para establecer un marco que propicie un crecimiento radical, sostenible y equilibrado. Los desequilibrios nacionales en el crecimiento del empleo y los salarios favorecen los desequilibrios internacionales.

109. Debido al alto grado de interdependencia económica al que se ha llegado a escala mundial, son pocas las políticas económicas, de empleo, sociales y medioambientales que se formulan a nivel nacional que no tengan repercusiones a nivel mundial. De hecho, la mayoría tienen este tipo de repercusiones y en mayor grado en el caso de los países del G-20, que suman el 85 por ciento de la producción total y el 65 por ciento de la fuerza de trabajo mundial. Todas las políticas en una economía globalizada presentan un alto grado de interdependencia, desde las políticas de empleo, pasando por las políticas para la reducción de la pobreza y de mitigación del cambio climático hasta la política comercial y las políticas migratorias.
110. Lograr una coordinación más estrecha de las políticas de empleo y de las políticas sociales y macroeconómicas a escala nacional es algo que también es aplicable a escala internacional. Es necesario establecer un nuevo equilibrio mundial en el que las políticas macroeconómicas internacionales contribuyan a impulsar la demanda neta real en todo el mundo y produzcan en general resultados comparables cuando los niveles de crecimiento mundial sean altos.
111. El correcto funcionamiento del sistema financiero en una economía de mercado moderna es un factor determinante del «bien público», de ahí que la estabilidad financiera a largo plazo no sea una cuestión que concierna únicamente al sector financiero. La reforma del sector financiero es importante para la economía en su conjunto, en especial para el mundo del trabajo.

Bibliografía

- Horton, Mark; Kumar, Manmohan; Mauro, Paolo (2009): *The State of Public Finances: A Cross-Country Fiscal Monitor*, IMF Staff Position Note, FMI, julio.
- HSBC Global Research (2009): *Taking Stock of Green Stimulus*, 23 de noviembre.
- Instituto Internacional de Estudios Laborales, IILS (2010): *Promoting employment recovery while meeting fiscal goals*, OIT (Ginebra), marzo.
- OIT (2010): *Extending Social Security to all. A guide through challenges and options* (Ginebra).
- FMI (2009): *Global Economic Prospects and Principles for Policy Exit*, Group of Twenty. Meetings of G20

E. Conclusión

112. En el presente documento se ha intentado demostrar que acelerar un proceso de recuperación con altas cotas de empleo todavía constituye un objetivo apremiante en los países del G-20 y, de hecho, en todo el mundo. Ello pone de manifiesto la magnitud del reto del empleo al que se enfrentan todos los países del G-20, no sólo en términos de la calidad sino también de la cantidad de puestos de trabajo, sin dejar de reconocer el impacto que han tenido las medidas que se han adoptado hasta la fecha. Una recuperación más rápida y con altas cotas de empleo es un objetivo que puede alcanzarse. Para ello es necesario aplicar de forma coordinada una serie de políticas macroeconómicas en concomitancia con otras políticas de empleo, mercado de trabajo, desarrollo de calificaciones y protección social.
113. Del examen que aquí se presenta de las políticas adoptadas por los países del G-20 en el contexto de la crisis y de la recuperación se desprende que existe un acervo de experiencia sobre una amplia gama de políticas, experiencia de la que los países pueden extraer enseñanzas y sacar provecho en la fase decisiva de la recuperación. Además, llevar adelante el proceso de intercambio de información y diálogo sobre las políticas podría contribuir a mantener y mejorar el esfuerzo que debe llevarse a cabo en esta esfera a fin de consolidar la recuperación y entrar en una fase de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Así pues, aunque los resultados de las políticas siempre vengán determinados por contextos específicos y ninguna política pueda aplicarse en todas las circunstancias, existe un acervo creciente de conocimientos. Éstos, al igual que una evaluación cuidadosa de las medidas más importantes que se han puesto en práctica durante la crisis del empleo, son dos factores que resultarán de suma importancia en la formulación de nuevas opciones de políticas en el futuro.

Finance Ministers and Central Bank Governors, 6 y 7 de noviembre (St. Andrews, Reino Unido).

Messenger, John (2009): *Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global jobs crisis*, TRAVAIL Policy Brief No. 1, OIT (Ginebra), junio.

OCDE (2010): *OECD Employment Outlook* (OCDE, París).

OCDE (2009): *Employment Outlook: Tackling the Jobs Crisis* (París), septiembre.

OCDE (2006): *OECD Employment Outlook: Boosting Jobs and Incomes* (OCDE, París).



