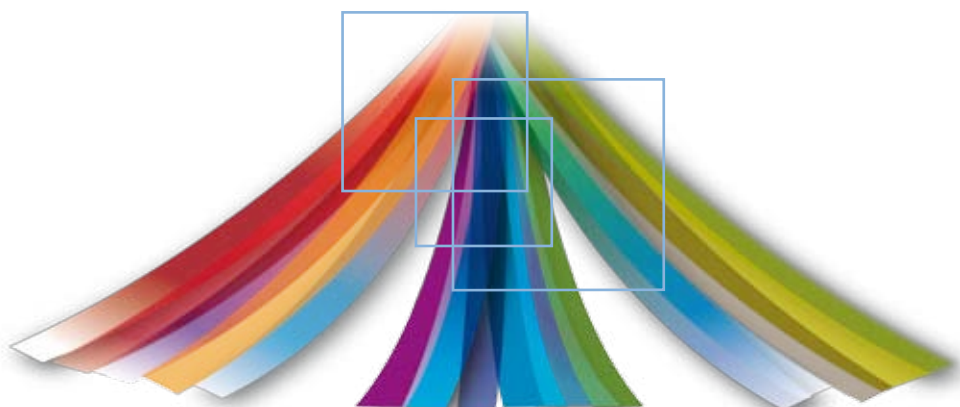


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



POLÍTICAS COMERCIALES Y DE EMPLEO COHERENTES EN LA CRISIS MUNDIAL

1. Resumen ejecutivo

La crisis económica mundial ha dado lugar a cuantiosas pérdidas de empleo y a presiones sobre los salarios reales en todo el mundo. Muchos países en desarrollo no han sufrido directamente el cataclismo de los mercados financieros pero se han visto afectados por la repentina caída del comercio mundial. Se había previsto que el comercio mundial se reduciría en un 10% durante 2009, pero en algunos países se han registrado caídas de las exportaciones de más del 50%. Los países con niveles significativos de concentración de las exportaciones han sido en muchos casos especialmente vulnerables a las perturbaciones de los mercados mundiales.

En los países que contaban con regímenes de protección social antes de la crisis, tales regímenes han actuado como estabilizadores automáticos contra las perturbaciones del comercio. Además, se trata de regímenes que pueden ampliarse fácilmente si los responsables políticos lo consideran necesario. Desde el punto de vista de las políticas comerciales, estos regímenes ofrecen la ventaja de no distorsionar el comercio. No entran en conflicto con las normas comerciales multilaterales y, a diferencia de las medidas de apoyo

sectorial específicas, es poco probable que sean objeto de impugnación con arreglo a tales normas multilaterales.

La globalización aumenta la exposición económica ante las crisis externas, especialmente si los mercados mundiales se hacen cada vez más volátiles. La creación de un margen fiscal durante las épocas de crecimiento debe, por tanto, ser una prioridad para los responsables políticos a escala nacional e internacional, ya que permitirá introducir medidas de atenuación en épocas de crisis. También debe hacerse hincapié, durante los periodos de crecimiento, en la diversificación de las exportaciones y en las estructuras de producción de mayor valor añadido, al objeto reducir la vulnerabilidad frente a perturbaciones externas, aunque también con el objetivo de industrializar y aumentar el nivel de ingresos en los países en desarrollo. El refuerzo de la capacidad administrativa en general y de los sistemas de protección social en particular debe ser también una prioridad durante los periodos de crecimiento. En concreto, la necesidad de consolidar un margen fiscal no debe considerarse una limitación al refuerzo de los sistemas de protección social.

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



2. Descripción de los problemas en materia de políticas

La mayor apertura a los flujos de comercio e inversión ha aumentado la exposición de los países a las perturbaciones externas. Este extremo ha quedado muy claro durante la crisis económica y financiera reciente y durante el período anterior de volatilidad elevada en los precios de los productos básicos y los alimentos. En 2009, los flujos comerciales internacionales se redujeron en más del 10%, aunque en determinados países alcanzaron cifras superiores al 50%. Un trabajo llevado a cabo recientemente por la OIT sobre la naturaleza y el alcance de las repercusiones en el empleo de las perturbaciones comerciales durante la crisis ha llegado a las siguientes conclusiones.

- Los efectos sobre el empleo de las perturbaciones comerciales han sido considerables en muchos países y enormes en otros, lo que subraya la necesidad de ofrecer respuestas políticas que tengan en cuenta el nexo entre el comercio y el empleo. Los efectos en el empleo han sido especialmente graves en los países con exportaciones dirigidas a los sectores que han experimentado la caída comercial más acusada durante la crisis, por ejemplo, el siderúrgico y el de los productos relacionados con la industria de la automoción.
- La perturbación comercial ha contribuido a incrementar la presión creciente sobre los salarios, en parte porque socava la posición negociadora de los trabajadores. Dado que la crisis financiera y económica mundial se ha visto precedida por acusados ascensos de los precios de los alimentos en todo el mundo, las reducciones de los ingresos reales han sido, en algunos casos, graves, en especial en el de los trabajadores pobres que dedican una proporción significativa de sus ingresos a la adquisición de alimentos.
- Los efectos sobre el empleo de las perturbaciones comerciales no se limitan a los sectores comerciales, sino que afectan la economía en su conjunto. Ello ocurre a través de dos canales: una reducción de la demanda de suministros por parte de las empresas de exportación y una reducción general de la demanda debido a disminución de los ingresos en los sectores de exportación. Se ha es-

timado que hasta la mitad de los efectos sobre el empleo ocasionados por las perturbaciones comerciales puede ser el resultado de tales efectos inducidos por los ingresos.

- Las perturbaciones comerciales repercuten en la distribución funcional y de género de los ingresos. La dirección de tal impacto es predecible con relativa facilidad sobre la base de los modelos de comercio tradicionales.
- La volatilidad de los mercados mundiales probablemente tenga efectos a largo plazo en las economías debido a su repercusión en las decisiones de inversión por parte de las empresas y los hogares. Las decisiones de los hogares más susceptibles de verse afectadas son las relativas a la migración y la educación. La volatilidad puede ejercer asimismo un efecto a largo plazo sobre la distribución de los beneficios de la inversión. Por ejemplo, ello puede suceder por su efecto sobre el poder de negociación de las partes que intervienen en la negociación de convenios

En el contexto de las perturbaciones temporales del comercio, los gobiernos se enfrentan al reto de evitar que las repercusiones negativas en los afectados se tornen insostenibles. También afrontan el reto de limitar la cobertura de los efectos sobre el empleo causados por la perturbación, es decir, evitar la propagación a toda la economía. El método ideal de hacerlo consiste en garantizar la capacidad de ajuste de la economía. En otras palabras, la economía debe mantener su capacidad de recuperarse y retornar a una vía de crecimiento normal una vez que se hayan superado las perturbaciones.

Con los niveles de apertura financiera y comercial mundial logrados –y mantenidos durante la crisis–, las economías individuales seguirán siendo vulnerables a las perturbaciones externas. El número de crisis ha aumentado sin duda la volatilidad global y existe la posibilidad de que las crisis externas se vuelvan más frecuentes, sobre todo en los mercados de productos básicos. Por tanto, de medio a largo plazo, los responsables de la formulación de políticas se enfrentan al reto de reducir la vulnerabilidad de la economía frente a perturbaciones externas.



3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

Medidas de mitigación de crisis

Las medidas políticas que se han aplicado para abordar las perturbaciones comerciales negativas pueden dividirse en tres categorías: a) políticas relacionadas con el comercio, b) medidas sectoriales o empresariales específicas y c) políticas no sectoriales dirigidas a grupos de población o mercados de trabajo concretos

a) Políticas relacionadas con el comercio

Las restricciones a la importación, la concesión de subvenciones a las exportaciones y la financiación de las mismas pertenecen a la primera categoría de políticas. Las restricciones a la importación tienden a aplicarse partiendo del supuesto de que la reducción de las importaciones estimula la producción nacional. Existen indicios de que tales medidas pueden ser contraproducentes si duran demasiado o si no cuentan con el apoyo de una política industrial o, en el peor de los casos, si desencadenan un círculo vicioso de mayor proteccionismo en todo el planeta. Los responsables políticos mundiales han advertido contra un aumento del proteccionismo y argumentado que tales políticas tuvieron ya repercusiones fatales durante la depresión mundial a comienzos de siglo. El Pacto Mundial para el Empleo advierte asimismo contra el proteccionismo.

Las subvenciones a la exportación están prohibidas en el marco de las normas comerciales multilaterales, ya que distorsionan el comercio. También pueden distorsionar los mercados al crear una oferta excesiva. Existen normas multilaterales que regulan el uso de la financiación de la exportación concedida por los gobiernos. El temor inmediato que surgió al producirse las turbulencias de los mercados financieros durante la reciente crisis fue que diesen lugar a una disminución de la oferta de financiación comercial, lo que reduciría aún más los flujos comerciales. En respuesta, los miembros del G20 se comprometieron, durante la primavera de 2009, a destinar al menos 250 000 millones de dólares a la financiación del comercio durante un período de dos años. Igualmente, los países en desarrollo y emergentes facilitaron el acceso a la financiación comercial durante la crisis. No obstante, existen indicios de que, con frecuencia, las empresas no han hecho uso de tales créditos subvencionados. Ello puede explicarse por el hecho de que, según las estimaciones, el 85-90% de la disminución del comercio mundial durante la crisis se ha debido a la

caída de la demanda internacional. Un acceso fácil a la financiación comercial no ayuda a superar los problemas de falta de demanda.

b) Medidas sectoriales o empresariales específicas

Las medidas sectoriales o empresariales específicas, tales como los programas de estímulo destinados a determinados sectores, no están prohibidas, pero pueden impugnarse en el marco de las normas comerciales multilaterales. Con todo, se han aplicado fundamentalmente durante la reciente crisis para apoyar a los sectores clave en dificultades y, por tanto, conservar los puestos de trabajo. El sector financiero sigue siendo el que ha sido objeto de un mayor número de medidas, aunque le sigue de cerca en esta clasificación el sector de la construcción (incluidas las medidas en materia de infraestructuras). En conjunto, los sectores textil, de la construcción, de la automoción, agroalimentario y turístico han sido objeto de más medidas –en términos de número de medidas– que el sector financiero. Aunque, al igual que las subvenciones a la exportación, las medidas sectoriales específicas encaminadas a ayudar a que los productores sigan desarrollando sus actividades como solían albergan el potencial de distorsionar el comercio y dar lugar a problemas de oferta excesiva, es importante comprender las razones de política industrial y las estrategias relacionadas con tales medidas específicas.

Las medidas políticas dirigidas a las inversiones en infraestructuras difieren de otras medidas sectoriales específicas. Al estar menos orientadas a la exportación, tienen una menor capacidad de distorsión del comercio. Por el contrario, al reducir los costes del transporte en el futuro, tienden a ser propicias al comercio. Además, el sector se considera muy intensivo en mano de obra, por lo que posee un elevado potencial de creación de los tan necesarios puestos de trabajo en períodos de crisis. Acaso el mayor problema consista en identificar y emprender proyectos de inversión útiles con la rapidez suficiente para que entren en vigor durante la crisis. Otro inconveniente posible de las inversiones en infraestructuras como herramienta de mitigación de la crisis consiste en que el principal efecto de creación de empleo se da probablemente en la construcción, un sector habitualmente dominado por el empleo masculino. La repercusión de género de tales medidas debería pues, tenerse en cuenta con detenimiento, sobre todo en los países en los que la repercusión principal de la crisis concierne al empleo femenino.



c) Políticas no sectoriales dirigidas a grupos de población o mercados de trabajo concretos

Durante la crisis, muchos países retomaron medidas de índole transsectorial que suelen orientarse a los más afectados por la crisis. Tales medidas comprenden las dirigidas al mercado de trabajo, las dirigidas a ciertos grupos de ingresos (normalmente los pobres) o las dirigidas a grupos vulnerables como los jóvenes y las personas de edad avanzada. Estas medidas no suelen ser problemáticas a efectos del sistema de comercio multilateral, ya que no se considera que distorsionen en gran medida el comercio. En general, se considera que tales programas ofrecen asimismo un colchón eficaz contra las perturbaciones negativas, por lo que gozan del firme apoyo del Pacto Mundial para el Empleo. Al centrarse en los grupos de ingresos relativamente bajos, tales medidas de apoyo albergan un elevado potencial de apoyar la demanda nacional. Al aplicarse en todo el espectro de la economía, es probable que las medidas aborden los efectos tanto directos como indirectos de las perturbaciones comerciales. Donde ya existían regímenes de protección social antes de la crisis, aquéllos sirvieron de amortiguadores automáticos, sin precisar ulteriores intervenciones de los gobiernos. Del mismo modo, podrían ampliarse fácilmente en respuesta a una situación de la crisis.

Reducción de la vulnerabilidad de la economía y de las personas ante perturbaciones externas

La concentración de las exportaciones ha sido un importante factor determinante del grado en que las perturbaciones comerciales han afectado a las distintas economías durante la crisis. En los países de renta baja donde las exportaciones hacia los países de renta alta representan una porción importante del PIB, las reducciones del comercio fueron especialmente acusadas. Los países centrados principalmente en las exportaciones petrolíferas experimentaron descensos significativos en las exportaciones y una reducción de la demanda de bienes de consumo duraderos y productos de inversión, así como una reducción de los volúmenes de exportación de tales bienes de consumo duraderos y materias primas como el hierro y el acero a través de las cade-

nas de suministro mundiales. En algunos pequeños países en desarrollo donde los productos de fabricación sencilla representan una gran porción de las exportaciones, la elevada elasticidad de la demanda de estos productos supuso una gran disminución de las exportaciones. Se dispone asimismo de datos más generales que corroboran que la concentración de las exportaciones en un número limitado de productos y mercados de destino aumenta la vulnerabilidad económica ante las perturbaciones externas. En períodos de crecimiento, los responsables de la formulación de políticas podrían, pues, considerar la posibilidad de aplicar políticas que estimulen la diversificación de las exportaciones y unas estructuras de producción con valor añadido y promuevan sectores que generen mucho empleo y sean capaces de multiplicar los ingresos. El desarrollo industrial y unos mercados nacionales y/o regionales bien desarrollados son fundamentales para atenuar la vulnerabilidad y elevar los niveles de ingresos en los países en desarrollo.

Con los niveles de apertura financiera y comercial mundial logrados –y mantenidos durante la crisis–, las economías individuales seguirán siendo vulnerables a las perturbaciones externas. Es de importancia vital preparar a las economías para la volatilidad y las perturbaciones durante los períodos de crecimiento económico. La creación de un margen fiscal durante las épocas de crecimiento debe ser una prioridad para los responsables de la formulación de políticas a escala nacional e internacional. No obstante, también se debe conceder importancia, durante los períodos de crecimiento, al refuerzo de la capacidad administrativa en general y de los sistemas de protección social en particular. Los sistemas de protección social representan estabilizadores automáticos en tiempos de crisis y, si se emplean antes de que aquélla se desencadene, pueden ampliarse o reorientarse rápidamente si la capacidad administrativa lo permite. La necesidad de consolidar un margen fiscal no debe, pues, considerarse una limitación al refuerzo de los sistemas de protección social. Unos sistemas de protección social sólidos constituyen un elemento esencial de un sistema de comercio mundial sostenible y contribuyen a minimizar los efectos negativos de la volatilidad mundial en el crecimiento.



4. Conclusiones y recomendaciones

Entre las posibles medidas destinadas a amortiguar los efectos negativos en el empleo durante los episodios de crisis, destacan los elementos de infraestructuras de los programas de estímulo, ya que cuentan con una considerable capacidad de creación de empleo a corto plazo y, a largo plazo, son beneficiosos para el comercio al reducir sus costes. Las políticas orientadas a sectores específicos –aunque sean beneficiosas desde una perspectiva laboral a corto plazo– no pueden satisfacer las expectativas en cuanto a la reducción de la desaceleración económica, ya que los efectos de la crisis se propagan con rapidez de un sector a otro y las necesidades de las empresas de sectores en dificultades no siempre están claras. Las políticas intersectoriales de ayuda a la renta dirigidas a grupos de población específicos, como

los pobres, los jóvenes o los desempleados, no presentan los inconvenientes de las anteriores y tienen una importante capacidad de frenar la desaceleración de la demanda y el crecimiento domésticos. Los países que disponían ya de tales sistemas antes de la crisis han contado con una ventaja sustancial para ofrecer respuestas políticas eficaces, toda vez que los sistemas en cuestión han actuado como amortiguadores automáticos y podrían haberse ampliado con relativa facilidad. La dificultad consiste en hacerlo de modo que la economía general mantenga los niveles de flexibilidad y adaptabilidad necesarios en el contexto económico mundial actual. Una estructura de exportación y producción bien diversificada contribuirá asimismo a reducir la vulnerabilidad de las economías frente a las perturbaciones.

5. Lecturas y recursos adicionales

- <http://www.ilo.org/trade>
- http://www.unctad.org/en/docs/wto_oecd_unctad2010d1_en.pdf