

Conferencia Internacional del Trabajo, 99.^a reunión, 2010

Memoria del Director General

Informe I (C)

Recuperación y crecimiento bajo el signo del trabajo decente

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

ISBN: 978-92-2-321916-1 (impreso)

ISBN: 978-92-2-321917-8 (web pdf)

ISSN: 0251-3226

Primera edición 2010

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

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

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

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

Índice

	<i>Página</i>
Introducción	1
1. La recuperación en juego.....	11
2. Lecciones derivadas de las respuestas a la crisis	17
3. Cómo garantizar la recuperación y sentar las bases de una globalización equitativa: retos clave en materia de políticas.....	25
4. Mejora de la capacidad de la OIT para afrontar los nuevos desafíos	43

Introducción

El empleo de calidad como piedra angular de la recuperación

1. Hace un año, en plena crisis mundial de las finanzas y la economía, la Conferencia Internacional del Trabajo se reunió para aprobar el Pacto Mundial para el Empleo, un marco de políticas con el que la Organización deseaba contribuir a encarar la peor crisis mundial en el empleo desde la Gran Depresión. El Pacto cuenta con el apoyo de todas las regiones ¹, así como con el respaldo de la Cumbre de los Líderes del G-20 celebrada en Pittsburgh ² y de la reunión de seguimiento de sus Ministros de Trabajo y Empleo que tuvo lugar en Washington, D.C.
2. Cada vez se perciben con más nitidez indicios de una débil recuperación económica, y algunos países, en particular en Asia, crecen a un ritmo más enérgico. Sin embargo, ahora nos enfrentamos a una nueva fase de la crisis financiera, relacionada con la deuda soberana, que pone en peligro las perspectivas de crecimiento de algunos países, puede afectar a la economía mundial y vuelve a sembrar dudas sobre la estabilidad del sistema monetario y financiero internacional. El paquete de rescate de 750.000 millones de euros previsto por la Unión Europea, con el respaldo de otros países a través del FMI, da fe de este nuevo clima de incertidumbre. Ha sido una respuesta rápida y contundente.
3. Mientras reflexionamos acerca de cómo abordar el problema principal, que consiste en afianzar la recuperación en todo el mundo, al tiempo que luchamos contra el alto nivel de deuda pública y el acusado déficit presupuestario, no debemos olvidar que la recuperación aún no ha empezado para muchos hombres y mujeres trabajadores y para muchas empresas de la economía real.
4. Si bien se ha reanudado el crecimiento del empleo, el desempleo mundial se mantiene en mínimos históricos. Y esto es sólo la punta de un iceberg formado por los demandantes de empleo desesperanzados, las personas que involuntariamente desempeñan trabajos temporales o a tiempo parcial, el empleo informal, los recortes salariales y las reducciones en las prestaciones. El sufrimiento aún es patente en muchos países. Empresas y trabajadores están sumidos en un clima de inseguridad e incertidumbre.
5. Sabemos que no habrá recuperación sostenible si no se recupera el empleo. Hemos de superar la prueba consistente en garantizar y acelerar una recuperación con un alto coeficiente de creación de empleo y regresar a la senda de un crecimiento firme, sostenible y equilibrado, que desemboque en la estabilidad social obtenida gracias al trabajo decente para todos. Éstos son los cimientos de un proceso sostenible de reducción del déficit y la deuda.

¹ Las declaraciones de las regiones se pueden consultar en las páginas regionales del sitio web del Pacto Mundial para el Empleo: <http://www.ilo.org/jobspact/lang--es/index.htm> (acceso con fecha de 19 de mayo de 2010).

² En el capítulo dedicado al empleo de calidad como elemento central de la recuperación (*Putting quality jobs at the heart of recovery*) de la Declaración de los Líderes del G-20, reunidos en la Cumbre de Pittsburgh en septiembre de 2009, se establece lo siguiente: «Celebramos asimismo la recientemente aprobada Resolución de la OIT titulada “Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo”, y nos comprometemos a adoptar los elementos fundamentales de su marco general para hacer avanzar la dimensión social de la globalización. Las instituciones internacionales deberían tener en cuenta las normas de la OIT y los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo en sus análisis sobre la crisis y sobre la situación posterior a la crisis, y en el marco de su formulación de políticas».

6. Gracias a su naturaleza tripartita y a su experiencia en la economía real, la OIT tiene la gran responsabilidad de contribuir a forjar las políticas nacionales e internacionales que nos guiarán hacia la recuperación. Éste es el mensaje que he oído en reiteradas ocasiones a los mandantes de todas las regiones. Pero esa preocupación también la comparten importantes actores internacionales, que han situado el objetivo de lograr un empleo de calidad en el centro de la recuperación.

7. A mediados de 2010, cuando se aproxima nuestra cita, reina una inquietud creciente con respecto al peligro que podría correr ese objetivo común a consecuencia del nuevo cariz amenazador que ha tomado la crisis financiera. En este informe, destacaré la naturaleza de esa amenaza, sus consecuencias para el mundo del trabajo y para nuestra Organización, las lecciones que podemos extraer de las experiencias recientes y las cuestiones fundamentales en materia de políticas que deberemos abordar en el futuro.

La Declaración de 2008 nos brindó una orientación fiable

8. Disponemos de una excelente guía para avanzar: la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa de 2008. En ella se nos recuerda que la promoción de la justicia social debe seguir orientando nuestras políticas y acciones. En la Declaración también se establece que necesitamos urgentemente una globalización equitativa, que brinde oportunidades para todos, y que nosotros — la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina — debemos velar por introducir los cambios necesarios en materia de gestión y gobernanza para prestar un servicio mejor a nuestros mandantes y cumplir con nuestras responsabilidades internacionales. Confío en que este Informe contribuya a los debates que se celebrarán sobre el punto recurrente relativo al empleo en esta reunión de la Conferencia, una importante innovación introducida por la Declaración de 2008.

9. La Declaración proporciona una visión de futuro que se sustentará en los principios consagrados en nuestra Constitución y que preparará a la Organización para enfrentarse a las necesidades cambiantes de nuestros mandantes en el mundo del trabajo, necesidades que se han visto sustancialmente alteradas por el rápido crecimiento e influencia del sector financiero, su volatilidad sistémica y las sucesivas crisis³. En tiempos de incertidumbre, la reafirmación de la importancia del enfoque basado en los derechos y de los procesos de diálogo social contenida en la Declaración sienta bases sólidas para poder evaluar y escoger las políticas idóneas.

10. Muchas de las decisiones políticas que deberán adoptar los gobiernos y los organismos intergubernamentales girarán en torno a alternativas impuestas por los conflictos que enfrentan a los valores humanos con los valores del mercado, y a la especulación con la inversión productiva. Esas decisiones deben respetar la dignidad en el trabajo y su función de puntal de la estabilidad de las familias y la cohesión de las comunidades. También plantearán la cuestión de la equidad: ¿qué capas de la sociedad deberán soportar el costo de la crisis, y cómo se puede proteger mejor y dar más autonomía a los más vulnerables? No puede ser que ese peso recaiga en última instancia en las familias trabajadoras y en las pequeñas empresas.

11. La perspectiva de la justicia social ha inspirado la arquitectura del Pacto Mundial para el Empleo, junto con un enfoque productivo, basado en la inversión, la innovación y

³ América Latina en los ochenta, Asia en los noventa, la burbuja de las empresas «punto com» y la crisis de las hipotecas basura a principios del siglo XXI, por no mencionar las crisis económicas que han afectado a países como Argentina, México, Turquía, Brasil y la Federación de Rusia a lo largo de los 15 últimos años.

la sostenibilidad de las empresas, que resultan cruciales para garantizar un empleo de calidad.

Estabilización de los mercados financieros

12. A tenor del mandato de la Declaración de Filadelfia y de la Declaración de 2008, la OIT tiene ahora la responsabilidad de determinar, desde la perspectiva de la economía real, si la evolución de los mercados financieros mundiales y las propuestas de reforma permitirá crear y mantener un crecimiento estable a largo plazo, empresas sostenibles y trabajo decente.

13. Los recientes ataques a la deuda soberana en el marco de la crisis financiera mundial han dado lugar a la adopción de medidas especialmente duras y dolorosas, difíciles de ejecutar para cualquier gobierno. Las tensiones resultantes son ya patentes. Las medidas a las que me refiero son tanto el resultado de una decisión autónoma de los países como la condición para las importantes garantías públicas al sistema financiero y para el apoyo internacional a los gobiernos. A corto plazo, estas medidas pueden sofocar el crecimiento en diversos países y, en última instancia, poner en peligro la recuperación mundial. Y esto es lo que está sucediendo ahora, principalmente en Europa. Aún se ignora si esta tendencia alcanzará a otras regiones por efecto de contagio, pero no cabe duda de que el riesgo es inminente.

14. La estabilidad en las esferas política, social y financiera está interrelacionada. Esta es una lección histórica que debemos recordar y aplicar para evitar el tipo de desastre que podría producirse si se desestabiliza esa interrelación.

15. En 2009, los gobiernos rescataron a las instituciones financieras en las que nació ese riesgo sistémico, los famosos bancos «demasiado grandes para quebrar». Desde entonces, estas entidades se han recuperado, sus cotizaciones, beneficios y primas han aumentado, y en los mercados financieros reina un clima de vuelta a la rutina, como si no hubiera pasado nada. Sin embargo, hay activos tóxicos que no han sido absorbidos, y en muchos países aún falta mucho para que se restauren los niveles de flujos de crédito privado a la economía real anteriores a la crisis, si bien muchos bancos centrales siguen inyectando liquidez a tipos de interés muy bajos. Así que aún no hemos salido de la crisis financiera propiamente dicha. Aunque han recuperado la confianza en sí mismos, los mercados financieros manifiestan ahora su desconfianza — e incluso, en opinión de muchos, han empezado a especular — respecto de los altos niveles de deuda pública de determinados países de la eurozona, cuya calificación crediticia ha sido revisada a la baja, y se ha desencadenado un posible efecto dominó en todo el mundo que por ahora se ha podido contener. Según documenta el FMI, los flujos de capital volátil generados por los movimientos a corto plazo de dinero caliente se han multiplicado en el último período ⁴.

16. No cabe duda de que los problemas relativos a la deuda pública y al déficit público de muchos países son reales y deben atajarse con miras a garantizar la estabilidad tanto nacional como mundial. Es legítimo preguntarse por qué y cómo han alcanzado semejantes niveles, incluso antes de la crisis. Hay que dar respuesta a esas preguntas, que ponen sobre la mesa cuestiones de importancia que afectan a la responsabilidad nacional y al deber de supervisión internacional.

⁴ FMI: *Informe sobre la estabilidad financiera mundial* (Washington, D.C., abril de 2010). Véase en particular el capítulo IV sobre la expansión de la liquidez mundial.

17. Todos, deudores y acreedores, cometieron el error de creer en el dinero fácil y aceptar sin cuestionarlos los altos niveles de deuda de aquella época. Ahora, ambos tienen la responsabilidad de hallar una solución.

18. La deuda pública de los países avanzados del G-20 creció de un 72,9 por ciento del PIB en 2007 a un 90,6 por ciento en 2009, y los déficit fiscales de los países del G-7 se sitúan actualmente en el 8,8 por ciento del PIB, frente al 1,1 por ciento de 2007. Tendemos a olvidar que esos recursos sirvieron precisamente para rescatar a los bancos y evitar la depresión, para alivio de todos. Por el contrario, los países emergentes del G-20 registraban en 2009 un ratio de deuda/PIB del 38 por ciento, frente al 36,9 por ciento de 2007. En ese mismo año, este grupo de países operaba un leve superávit fiscal, mientras que ahora conoce un déficit equivalente al 4,9 por ciento del PIB ⁵.

19. Será necesario reducir el tamaño del déficit y el nivel de la deuda, pero se ha de hacer de una forma ordenada. Muchos países ya se han comprometido a escala nacional e internacional a adoptar estrategias de salida a un ritmo compatible con la recuperación, en particular en el ámbito del empleo. A tenor de lo dicho por los ministros de finanzas del G-20 en abril de 2010, todos debemos elaborar estrategias viables para poner punto final a las medidas extraordinarias de apoyo macroeconómico y financiero adaptadas a las circunstancias de cada país, anticipando las posibles repercusiones. Estas estrategias deberán estar en vigor hasta que el sector privado lleve firmemente las riendas de la recuperación y ésta esté lo suficientemente afianzada. Hicimos hincapié en la necesidad de aplicar políticas económicas bien coordinadas y compatibles con una financiación pública saneada, mantener la estabilidad de los precios, promover unos sistemas financieros estables, eficientes y resistentes, así como proseguir con la creación de empleo y la reducción de la pobreza ⁶.

20. Antes del último brote de la crisis, los países que representan un porcentaje significativo de la producción mundial ya se habían comprometido en ese sentido. Y entonces, ¿por qué han elegido los mercados este momento concreto para poner a prueba la voluntad de los gobiernos de llevar a cabo una consolidación fiscal, cuando ya se están aplicando estrategias de salida?

21. ¿Acaso se trata de una nueva tendencia temporal entre los inversores, que buscan beneficios a corto plazo en un clima aún volátil? ¿Una apuesta calculada para debilitar el euro y poner a prueba la determinación de Europa? ¿Una preocupación generada por la crisis respecto de unos niveles de deuda y déficit insostenibles a largo plazo en los principales países desarrollados? ¿O acaso los inversores tradicionales, los fondos de pensiones y otros ahorradores temen que se avecine un clima inflacionista que reduciría el valor de sus activos?

22. Tal vez sólo se trate de un pulso, consciente o inconsciente, entre los mercados financieros y los gobiernos acerca de cuál de ellos marcará en última instancia el rumbo de las políticas. Sabemos que de vez en cuando los mercados se comportan de esa manera, obligando a los gobiernos a actuar cuando se han mostrado reacios a una intervención. Sin embargo, también sabemos que las decisiones privadas que toman los operadores financieros en mercados volátiles no son buenas consejeras para las políticas públicas, en particular en tiempos de crisis.

⁵ FMI: *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, *Fiscal Monitor*, World Economic and Financial Surveys (Washington, D.C., mayo de 2010), disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2010/fm1001.pdf> (acceso con fecha de 19 de mayo de 2010).

⁶ Comunicado de los Ministros de Finanzas del G-20, Washington, D.C., 23 de abril de 2010.

23. También puede reflejar un giro geoeconómico más profundo y aún poco definido, en el que se insinúa que el mundo desarrollado estaría viviendo por encima de sus posibilidades, mientras que el mundo en desarrollo lo haría por debajo de sus necesidades. ¿Acaso augura esto el principio de un reajuste mundial de la producción y el consumo en el futuro? ¡Imaginemos el gran impulso para la inversión y el crecimiento en el mundo en desarrollo que supondría la liberación de los recursos inmovilizados en la deuda pública de los países desarrollados!

24. Estas cuestiones son importantes porque, insisto, se plantean en un momento en que los gobiernos están de acuerdo en que se deben adoptar estrategias de salida de los paquetes de estímulo. Muchos ya han empezado a hacerlo, y se están celebrando delicadas negociaciones en diversos foros de cooperación mundial con miras a decidir cuál es el modo de garantizar que el momento de su puesta en práctica esté vinculado a un auge de la demanda privada y del crecimiento. Sin duda, las repentinas presiones sobre la deuda soberana desestabilizan los esfuerzos para lograr una retirada ordenada.

25. Es fundamental tener en cuenta esto. La realidad de la economía real, de la que el mundo de las finanzas parece cada vez más alejado, es que en muchos países nos enfrentamos a una recuperación frágil y sin garantías, en particular respecto de lo que más importa a las familias trabajadoras: la recuperación del empleo.

26. Pero ahora, en respuesta a las presiones de los mercados financieros, muchos países se ven abocados a adoptar políticas fiscales rigurosas que ponen en peligro la recuperación, por lo que es menos probable que la inversión, el crecimiento, el empleo y los salarios repunten en breve o que los ingresos fiscales se recuperen a corto plazo. El resultado final es que será cada vez más difícil rebajar el déficit y reembolsar la deuda.

27. ¿Por qué, pues, en estos momentos tan inciertos, de débil recuperación, ha de convertirse el problema de la deuda pública, asimilado a una tormenta en cierne, en la principal, más urgente y preponderante prioridad política mundial para los mercados?⁷ Podría no servir a sus intereses, de producir una mayor contracción económica o, incluso, una recesión por partida doble. Fue justamente esta reacción lo que contribuyó a desencadenar la Gran Depresión de los años 30. No olvidemos que el actual déficit fiscal se debe en mayor medida a una considerable disminución del nivel de recaudaciones como consecuencia de los descensos producidos en el crecimiento del PIB, y no tanto al gasto que representan los programas de incentivos que, por cierto, los mercados saludaron con entusiasmo el año pasado⁸.

28. El hecho es que un crecimiento mundial sólido, sostenible y equilibrado, con una resuelta creación de empleos, es la única vía sensata para avanzar. Ésta debería ser la prioridad económica mundial. Dentro de las limitaciones financieras propias de la situación, es fundamental dar preferencia a los programas gubernamentales en favor del empleo y la protección social, frente a aquéllos cuya componente de producción y empleo es limitada. Debemos insistir en la necesidad de programas bien definidos que estimulen la inversión y el crecimiento basado en el ingreso, lo que, a su vez, contribuiría a la recuperación de los ingresos perdidos del Estado y a ampliar el espacio fiscal. Esto permitiría una reducción ordenada de los déficits y la deuda en un plazo más breve. Tal es el enfoque del Pacto Mundial para el Empleo.

⁷ J. C. Trichet, Presidente del Banco Central Europeo, ha descrito así la situación: «Un cierto número de mercados no funcionaba correctamente. Se parecía a la situación a mediados de septiembre de 2008, después de la quiebra de Lehman Brothers». Entrevista para *Der Spiegel*, 13 de mayo de 2010, disponible en <http://www.ecb.int/press/key/date/2010/html/sp100515.en.html> (consultado el 19 de mayo de 2010).

⁸ Se estima la disminución de los ingresos fiscales del Reino Unido en el bienio 2010-2011 en un 16,4 por ciento respecto del año 2008, según *The Financial Times*, 14 de mayo de 2010.

29. Son también, por encima de todo, las prioridades de las personas. En todo el mundo, la parte de la prosperidad producida por la globalización para las familias trabajadoras ha sido limitada. Todos los estudios señalan un aumento de la desigualdad en los últimos decenios. Por otro lado, no cabe duda de que la participación de las familias trabajadoras en el pago de los costos de las crisis ha sido hasta ahora muy grande y sólo va a aumentar si el centro de la escena lo ocupa la solución de la deuda pública, y no el crecimiento y el empleo. En América Latina en los años 80, y en Asia en los 90, hemos tenido ya demasiadas experiencias acerca de las implicaciones humanas que trae el equilibrio de las balanzas a costa del desequilibrio de la vida de la gente.

30. Así pues, en esencia, tenemos que actuar en ambos frentes, mediante una política convergente, para que los objetivos de saneamiento fiscal vayan a la par con los de crecimiento y creación de empleos. Esto requiere creatividad e ingeniosidad de quienes elaboran las políticas, así como coraje y determinación por parte de los líderes políticos, para dar con los verdaderos equilibrios: no cortar simplemente el gasto, sino aumentar el ingreso de manera justa. En una palabra, volver a la vieja sabiduría convencional, favorable a los ciclos, que prevalecía antes de que la crisis dejara sus cicatrices. En el centro han de estar: la aplicación de políticas que promueven la productividad, la dignidad y los derechos en el trabajo, los programas de protección social que asisten a las familias, y la cohesión social, en bien de comunidades pacíficas.

31. En la base de este debate hay una cuestión de confianza. Mucha gente piensa que los principales actores del sector financiero han roto su contrato social con la sociedad. Una reciente encuesta de la empresa Gallup en los Estados Unidos muestra que la confianza del público en la banca en 2009-2010 alcanzó su peor nivel histórico⁹. La idea de un impuesto internacional sobre la banca ha recibido el apoyo de más del 60 por ciento de los respondientes en Europa, y del 44 por ciento en los Estados Unidos, según una encuesta de *The Financial Times* y Harris¹⁰. El papel específico de los bancos en la economía mundial de mercado se basaba en la confianza de la sociedad en que sus ahorros estaban en buenas manos y que el dinero iba a aceitar la máquina de la economía real, de la cual depende el nivel de vida de la población. Habrá que recorrer un largo y penoso camino para reconstruir esta confianza.

32. Además, el principio de trabajar duro y bien a cambio de condiciones y remuneración justas, que constituye la base de las instituciones de mercado y los contratos, ha sufrido un gran deterioro cuando la creación de riquezas se aleja cada vez más de la economía real. Ni qué decir del concepto particular de «autoestima», hoy simbolizado por salarios y bonificaciones sin límite. Es en esta atmósfera encerrada, tan apartada de la vida real de los hombres, que las entidades financieras, salvadas el año pasado por algunos gobiernos, hoy se levantan contra ellos en el mercado de la deuda pública. Por más legítimas que sean sus preocupaciones, para un observador ordinario no dejarán de parecerse al acto de «golpear la mano que da de comer».

33. Pero ese mismo observador verá, además, otro fenómeno: las serias dificultades con que tropiezan los gobiernos a la hora de acordar la mejor manera de regular el sistema financiero mundial. Al fin y al cabo, ya han pasado casi tres años desde la crisis de los créditos subprime. He aquí otra dimensión de la prueba de voluntades que tiene lugar entre los gobiernos y los mercados financieros.

⁹ D. Jacobs: «Americans' confidence in banks remains at historical low», en *Gallup*, 6 de abril de 2010, disponible en <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historiclow.aspx> (consultado el 19 de mayo de 2010).

¹⁰ R. Atkins: «Global nervousness about government defaults», en *The Financial Times*, 17 de mayo de 2010.

34. Se necesita con urgencia una acción colectiva y resuelta de los gobiernos para ajustar la regulación del sistema financiero mundial, a fin de dar seguridad a los ahorros, permitir la oferta de fondos financieros en beneficio de la economía real y lograr una gestión estable de las finanzas públicas. La suma de las comprensibles medidas adoptadas por separado por varios gobiernos frente al desplome del mercado de valores y a los intereses exorbitantes, puede profundizar aún más la recesión mundial. Para lograr resultados equilibrados de recuperación, crecimiento sostenible y saneamiento fiscal, mejor es adoptar medidas colectivas, en los planos regional y mundial.

35. De modo que, ¿cómo puede combinarse un retorno a una situación fiscal más sana teniendo presente la necesidad de una recuperación y un crecimiento en un plazo razonable de tiempo? Ello requiere una convergencia de políticas, muchas de las cuales están hoy en debate en muchos foros nacionales e internacionales, entre ellos la Unión Europea, el Banco de Pagos Internacionales, la Junta de Estabilidad Financiera, el Fondo Monetario Internacional y el G-20. Permítanme mencionar algunos de estos temas:

- Evitar las prioridades engañosas. Dedicar a la solución del problema de la deuda un período de tiempo mayor y dar espacio a la adopción de las medidas inmediatas que se necesitan para estimular un crecimiento sostenible y el empleo. Un proceso de saneamiento fiscal viable desde el punto de vista político y social requiere que tenga lugar en el contexto de una recuperación estable del crecimiento a escala mundial. El diálogo social es esencial para evitar una explosión de malestar social.
- Prever estrategias coordinadas de solución ordenada a corto plazo y políticas de reducción del déficit ligadas a una recuperación paulatina de la economía real y del empleo, junto con la protección de los más vulnerables. Las medidas deberían ajustarse a cada situación específica. Hay notables diferencias entre los países de Europa y otros países desarrollados, las economías emergentes y los países menos adelantados, así como dentro de cada uno de ellos.
- Restablecer, donde sea necesario, las corrientes normales del crédito, y brindar todo el apoyo y estímulo a un sistema financiero al servicio de la economía real como fuerza motriz de una concepción sólida, sostenible y equilibrada del crecimiento. Canalizar el ahorro hacia los préstamos para la innovación, la inversión, el comercio y el consumo, que se ha dado en llamar «servicio bancario tedioso».
- Preparar políticas convenidas multilateralmente, que consideren todas las opciones y permitan una gestión ordenada a largo plazo de los reembolsos de la deuda y la distribución de sus costos.
- Acelerar la reforma reglamentaria con el fin de reducir la inestabilidad de los mercados financieros y limitar las actividades no productivas y puramente especulativas de los bancos, fondos de resguardo y capitales privados. Entre las propuestas de reforma figuran: la regulación de las actividades financieras no bancarias, la limitación de la práctica denominada «operaciones por cuenta propia» de los establecimientos bancarios, la reducción de las actividades arriesgadas de los bancos y la responsabilidad de las entidades financieras por su propia conducta en el mercado.
- Nuevos ingresos mediante una distribución equitativa de las responsabilidades entre quienes, ya sean personas físicas, empresas o bancos, se han beneficiado más de la globalización y el *laissez faire*, y las familias con ingresos bajos y medianos. Hay muchas iniciativas en este sentido, por ejemplo en el FMI.

- Ampliar considerablemente la capacidad de supervisión y control de los organismos públicos nacionales y multilaterales en relación con la regulación de las finanzas, entre otras las actividades transfronterizas, pero también en lo que se refiere a la deuda pública y el déficit, elaborando al mismo tiempo formas convenidas de vigilancia multilateral.
- Revisar el sistema de responsabilidades y aumentar la transparencia de las agencias de clasificación en lo tocante a sus acciones y decisiones, y sus posibles conflictos de interés.
- Y, sobre todo, respetar y proteger a las personas. Tal vez haya que adoptar decisiones difíciles, que deberán concebirse y aplicarse teniendo presente la justicia y conforme a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Será la combinación de políticas sanas, macroeconómicas y macrosociales, generadoras de crecimiento sostenible, empleos sostenibles y comunidades sostenibles.

Un programa orientado al empleo, para la recuperación y el crecimiento

36. Las estrategias de paulatino saneamiento fiscal están asociadas al programa de diálogo y acción por un marco orientado al empleo, para un crecimiento firme, sostenible y equilibrado. En la presente Memoria, voy a identificar una serie de objetivos vitales y convergentes con vistas a este programa, en diferentes ámbitos de política, entre ellos ¹¹:

- Hacer que la creación intensiva de empleos sea un objetivo macroeconómico prioritario, junto con la inflación contenida y una gestión fiscal sana.
- Aumentar el crecimiento basado en altas tasas de empleo.
- Promover un modelo de crecimiento basado en el ingreso.
- Realzar un entorno favorable a la innovación y la inversión en empresas sostenibles, especialmente gracias a un perfeccionamiento significativo de la asistencia financiera, técnica y de gestión a la economía «pequeña» en todas sus formas.
- Contener e invertir las presiones por la reducción de los salarios, estableciendo una relación más justa entre productividad y salarios.
- Instaurar un régimen mínimo de protección social para los más vulnerables.
- Promover un enfoque para «salir de la pobreza», con miras a acelerar la marcha hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Preparar la transición a energías no contaminantes mediante inversiones y empleos favorables al medio ambiente.
- Concebir conjuntos de medidas políticas integrales, que promuevan la convergencia y sinergias entre las distintas esferas de las políticas, en el marco de un enfoque de desarrollo sostenible.
- Consolidar la cooperación internacional para un crecimiento equilibrado, velando por que los mercados sirvan a la economía real, se prevenga la competencia

¹¹ Véase mi síntesis de las declaraciones formuladas en la reunión de marzo de 2010 del Consejo de Administración de la OIT en <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/gbsynthesis.pdf> (consultado el 19 de mayo de 2010).

impositiva y se favorezca que los países con limitaciones fiscales puedan participar en las políticas de promoción de la recuperación.

Equilibrio y diálogo

37. Para conseguir opciones políticas correctas que faciliten la recuperación y den forma a un crecimiento sostenible generador de trabajo decente para todos, son esenciales el equilibrio y el diálogo.

Necesitamos un nuevo *equilibrio político* basado en el reforzamiento recíproco de las funciones:

- del Estado respecto a la política pública;
- del mercado respecto al dinamismo productivo;
- de la expresión democrática de la sociedad;
- de las necesidades y opciones de las personas, las familias y las comunidades.

Necesitamos un nuevo *equilibrio de políticas* entre:

- las dimensiones económica, social y ambiental de la vida;
- la economía financiera y la economía real;
- los intereses del capital y las necesidades del trabajo.

Para conseguirlo, debemos basarnos en el diálogo:

- *Diálogo de los ciudadanos*, para construir la cohesión social y comunidades pacíficas y productivas como participantes activos de sociedades pujantes.
- *Diálogo político*, para fortalecer la democracia y la autoridad de instituciones responsables ante el público, para la regulación de los mercados en el interés público. La capacidad de converger en torno a los intereses nacionales en tiempos de crisis es la prueba principal de liderazgo político.
- *Diálogo social eficaz* y negociación colectiva basada en el respeto mutuo entre trabajadores y empleadores organizados, para construir la confianza y la cooperación en el mundo del trabajo, conforme a una aplicación más rigurosa de las normas internacionales del trabajo.
- *Diálogo mundial* para que los países colaboren entre sí por soluciones internacionales equilibradas a los problemas comunes.

38. La Conferencia Internacional del Trabajo es, más que nada, un lugar de equilibrio y diálogo basados en el valor de la justicia social. Espero con interés el debate sobre los inmensos desafíos que tenemos por delante.

1. La recuperación en juego

Fuerte disminución de la producción e importante aumento del desempleo en 2009

39. Las actuales crisis financiera y económica hicieron que la producción mundial se contrajera un 2,2 por ciento en 2009, por primera vez desde la Primera Guerra Mundial¹². La contracción de la producción contribuyó a que el número de personas desempleadas en todo el mundo aumentara en unos 34 millones entre 2007 y finales de 2009, lo cual representa un incremento de la tasa de desempleo estimado en 0,9 punto porcentual durante ese período¹³. Según las previsiones relativas a las tendencias macroeconómicas mundiales, el PIB debería crecer en lo que queda de 2010 y hasta 2011. Ahora bien, la recuperación sigue estando principalmente impulsada por las medidas públicas de estímulo. Es probable que el consumo siga siendo escaso en los países industrializados, hasta que los consumidores reconstituyan sus ahorros y las empresas puedan reforzar su estado financiero.

40. El desempleo sigue aumentando en muchos países en 2010, pese a un repunte de la producción. Este año en que la recuperación sigue siendo frágil y el empleo se encuentra a la zaga con respecto a la producción, existe el gran riesgo de que en muchos países el desempleo se establezca en cotas elevadas o incluso siga en aumento (véase el gráfico 1.1). Hoy en día el desempleo registra su pico más alto jamás registrado y el temor a que la recuperación de la economía no vaya acompañada de una recuperación del empleo está presente en muchos países.

Aumento del subempleo, desaliento de los trabajadores, trabajo informal y vulnerabilidad del empleo

41. El desempleo es tan sólo la punta del iceberg que representa la crisis que atraviesa el mercado laboral. El subempleo ha aumentado considerablemente, lo que hace temer que muchos trabajadores desalentados puedan quedar desvinculados permanentemente del mercado laboral. Entre 2008 y 2009 también han aumentado notablemente el empleo vulnerable y la pobreza de los trabajadores¹⁴. Los trabajadores temporales y los subcontratados han sido de los primeros en perder el empleo¹⁵. Muchos trabajadores han visto reducidos su salario y sus prestaciones.

42. Ante las bajas tasas de empleo asalariado, las mediciones del desempleo deben complementarse para evaluar los efectos que la crisis tiene realmente en el mercado laboral de los países en desarrollo. De hecho, en muchos países resulta más revelador analizar la cuota de trabajadores con empleo vulnerable¹⁶ y de trabajadores pobres, es decir, los que viven con menos de 1,25 ó 2 dólares de los Estados Unidos al día. Según las *Tendencias mundiales del empleo* de la OIT, el número de trabajadores vulnerables podría haber aumentado hasta en 110 millones de personas entre 2008 y 2009. Ello

¹² Banco Mundial: «*Perspectivas para la Economía Mundial: Crisis, Finanzas y Crecimiento*» (Washington, D.C., 2010).

¹³ OIT: *Global Employment Trends* (Ginebra, enero de 2010).

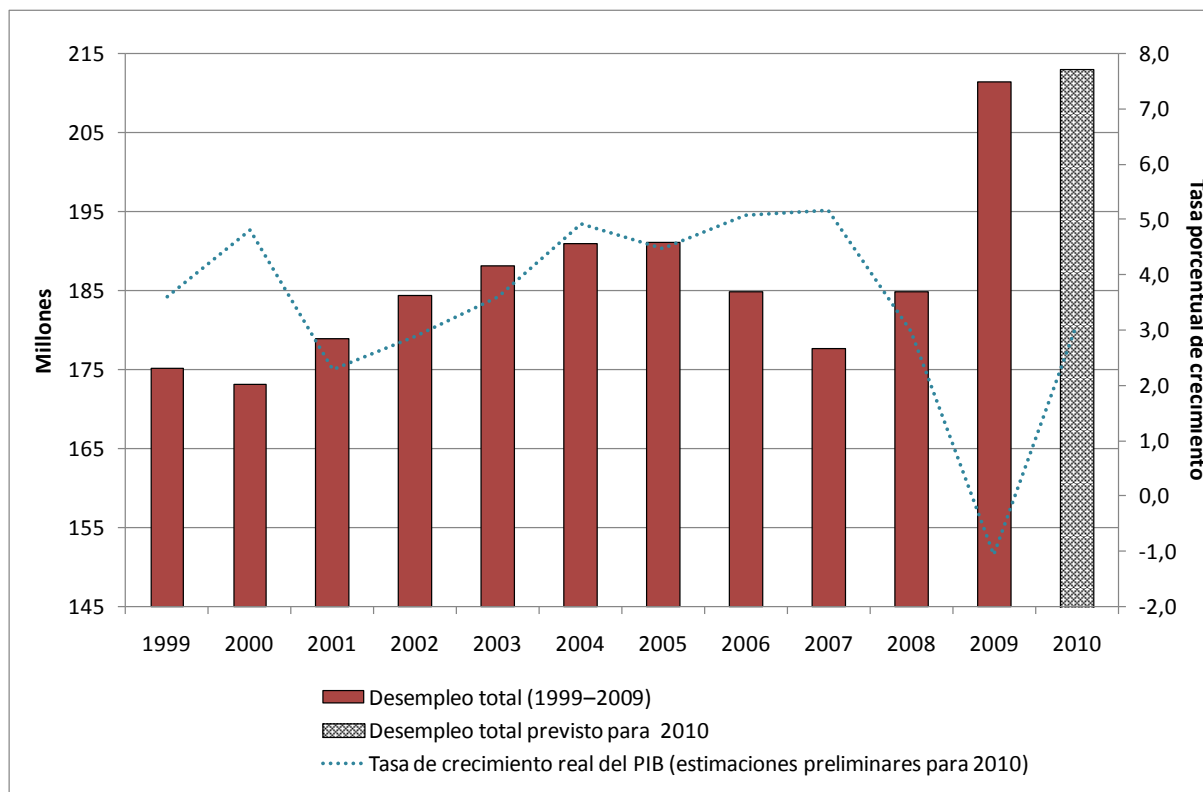
¹⁴ OIT: *ibíd.*

¹⁵ OIT: *Las agencias de empleo privadas, los trabajadores cedidos por medio de agencias de trabajo temporal y su contribución al mercado de trabajo*, Ponencia para debate en el Taller para promover la ratificación del Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), 20-21 de octubre de 2009 (Ginebra, 2009).

¹⁶ Es decir, el total de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares.

significaría que unos 1.500 millones de trabajadores, o sea, la mitad de los trabajadores de todo el mundo, se hallaban atrapados en el empleo vulnerable en 2009¹⁷.

Gráfico 1.1. Desempleo y tendencias del PIB en el mundo (1999-2010)



Nota: Los datos correspondientes a 2009 y 2010 son estimaciones preliminares.

Fuente: OIT: *Global Employment Trends* (Ginebra, enero de 2010); FMI: *Perspectivas de la economía mundial* (Washington, D.C., octubre de 2009).

43. En África, las repercusiones de la crisis se han transmitido mediante la disminución de los ingresos derivados de las exportaciones, los precios de los productos básicos, las remesas, la ayuda exterior al desarrollo y la inversión extranjera, lo cual ha agravado a su vez las consecuencias de las crisis de los precios de los alimentos y del petróleo previas. Se ha entorpecido la consecución de las metas relativas a la reducción de la pobreza, lo cual ha repercutido sobre todo en la población rural, los jóvenes, las mujeres y otros grupos vulnerables, además de fomentar la economía informal y la exclusión social¹⁸. En Asia y el Pacífico, es probable que la crisis haya invertido la tendencia registrada entre 2003 y 2008 hacia la disminución del número de trabajadores en empleos vulnerables (estimado en un 65 por ciento de las mujeres y un 58 por ciento de los hombres en los países de la ASEAN). Los sectores de exportación se vieron gravemente afectados, en particular el sector manufacturero, donde las trabajadoras fueron las más penalizadas por la pérdida de empleos¹⁹. En América Latina y el Caribe,

¹⁷ OIT: *Global Employment Trends*, *op. cit.*

¹⁸ OIT: «Para recuperarse de la crisis: la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en África», primer Simposio africano sobre el trabajo decente, 1.º-2 de diciembre de 2009, Ouagadougou.

¹⁹ OIT: «Labour and social trends in ASEAN 2010: Sustaining recovery and development through decent work», OIT, Oficina Regional para Asia y el Pacífico (Bangkok, 2010).

la crisis económica interrumpió un quinquenio de crecimiento económico²⁰, lo cual entrañó un incremento del desempleo urbano, una desvinculación del mercado laboral, de los trabajadores desalentados (en particular los jóvenes) mayor informalidad económica, un empeoramiento de la calidad del empleo y un aumento del número de trabajadores carentes de protección social²¹.

44. El desempleo juvenil, cuya tasa es en promedio el doble que la del desempleo de los adultos, ha crecido en la mayoría de los países industrializados durante la crisis y la mayoría de los marcos programáticos no permite paliar las condiciones precarias del mercado de trabajo²². Se calcula que las remesas de los trabajadores migrantes cayeron en un 8 por ciento en 2009, aunque la vulnerabilidad varía según el país de destino, el sector de empleo, la regularidad de la situación y el sexo del remitente²³. Contrariamente a lo ocurrido en crisis anteriores, la tasa de participación de la fuerza de trabajo femenina aumentó en el segundo semestre de 2009 en ocho de 14 países industrializados, mientras que la tasa de participación masculina descendió en el mismo período²⁴. Esto obedece a los despidos masivos realizados en los sectores más tradicionalmente masculinos, como la industria manufacturera y la construcción²⁵, pero también puede significar que algunas mujeres están aportando más ingresos al hogar como consecuencia de la crisis.

La recuperación no es idéntica en todas las regiones

45. La crisis no incidió de la misma manera en todos los países y regiones. Según datos de la OIT, el desempleo nacional registrado en 2009 puede desglosarse en cuatro grandes grupos: descenso, aumento leve a moderado, aumento fuerte y aumento muy pronunciado (cuadro 1.1). Del mismo modo, se distinguen cuatro pautas de crecimiento del PIB: crecimiento del PIB más lento, pero positivo; descenso moderado; descenso fuerte, y descenso en picado del PIB. Los países mencionados en los recuadros blancos que forman una diagonal siguen una pauta de contracción de la producción que provoca un incremento similar del desempleo. Sin embargo, los recuadros más y menos grises indican que se registraron muchos valores extremos respecto de esa pauta común. Varios países experimentaron un aumento del desempleo mucho menor o mayor de lo que se hubiera esperado de la caída de la producción.

46. Estas variantes pueden obedecer principalmente a tres razones. En primer lugar, los puntos de partida eran diferentes en cada país, de forma que la crisis afectó de distinta manera a cada uno de ellos. La situación de los sistemas financieros nacionales previa a la crisis difería considerablemente entre los países. En aquellos cuyo sistema bancario no había invertido en nuevos productos derivados, los flujos de crédito se mantuvieron, lo

²⁰ OIT y ECLAC: *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín núm. 2 (Santiago, septiembre de 2009).

²¹ OIT: *Panorama Laboral* (Lima, 2009).

²² OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 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 G-20, Washington, D.C., 20-21 de abril de 2010.

²³ I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response* (OIT, Ginebra, 2010).

²⁴ OIT: *Employment and labour market adjustments in G-20 countries during 2007-09 and outlook for 2010: A statistical overview*, 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 G-20, Washington, D.C., 20-21 de abril de 2010.

²⁵ OIT: *The global economic crisis sectoral coverage: Trends in employment and working conditions by economic activity*, Documento de trabajo núm. 271, Departamento de Actividades Sectoriales (Ginebra, 2010).

cual permitió al sector privado seguir funcionando. En segundo lugar, los países que tenían un sistema fiscal sano al inicio de la crisis reunían las condiciones necesarias para emprender la aplicación de medidas de estímulo a gran escala y tomar medidas anticíclicas, mientras que otros países tenían menos margen de maniobra. En tercer lugar, la intensidad de la incidencia externa variaba según los países, la cual podía entrañar una restricción rigurosa del crédito internacional, una caída de las exportaciones y de la inversión entrante, una contracción de las remesas, o una combinación de todos esos factores ²⁶.

Cuadro 1.1. Efectos desiguales de la crisis en el PIB real (porcentaje) y en la tasa de desempleo (en puntos porcentuales) en 84 países, en 2009

	Descenso de la tasa de desempleo	Aumento leve a moderado de la tasa de desempleo (0 a 1,5 puntos porcentuales)	Aumento fuerte de la tasa de desempleo (1,51 a 3,0 puntos porcentuales)	Aumento muy drástico de la tasa de desempleo (más de 3,0 puntos porcentuales)
Crecimiento del PIB lento, pero positivo	Argelia, Indonesia, Kazajstán, Marruecos, Uruguay	Albania, Argentina, Australia, Estado Plurinacional de Bolivia, China, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Israel, Jordania, República de Corea, Mauricio, Panamá, Perú, Filipinas, Polonia, Arabia Saudita, Sri Lanka, Tayikistán, Túnez, Uzbekistán	Colombia, Viet Nam	
Descenso moderado del PIB (-2,5% a 0%)	Ex República Yugoslava de Macedonia	Brasil, Francia, Honduras, Malasia, Malta, Nicaragua, Noruega, Singapur, Sudáfrica, Suiza, Tailandia	Chile, Costa Rica, Chipre, Grecia, Nueva Zelanda	Estados Unidos
Descenso fuerte del PIB (-2,51% a -4,99%)		Austria, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, El Salvador, Países Bajos, República Bolivariana de Venezuela	Canadá, República Checa, Luxemburgo, Portugal, Serbia, Eslovaquia, Suecia, Turquía, Reino Unido	España
Descenso muy pronunciado del PIB (superior al -5,0%)	Montenegro	Armenia, Bulgaria, Croacia, Alemania, Italia, Japón, México	Barbados, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Moldova, Federación de Rusia, Eslovenia	Estonia, Islandia, Irlanda, Letonia, Lituania, Rumania, Ucrania

Fuente: OIT, Departamento de Estadística, información basada en datos de la LABORSTA, el FMI y el DAES de las Naciones Unidas, 2010.

47. En los países en desarrollo donde la población en edad de trabajar crece rápidamente, una de las principales dificultades consiste en alcanzar tasas de crecimiento del empleo tales que permitan brindar oportunidades a las personas que se incorporan al mercado de trabajo, a los desempleados y a las personas que emigran de las zonas agrícolas hacia las urbanas. Para reducir la pobreza, resulta fundamental abandonar los trabajos que suponen una productividad relativamente baja y tomar trabajos mejor remunerados. Sin embargo, es probable que la recesión haya frenado ese proceso. El potencial de que aumente

²⁶ OIT: *Employment and labour market adjustments in G-20 countries during 2007-09 and outlook for 2010: A statistical overview*, op. cit.

considerablemente el número de trabajadores pobres a raíz de la crisis se ilustra con la ficción de una reducción acumulada de los ingresos de los trabajadores, hombres y mujeres, que viven con apenas más que 1,25 dólares de los Estados Unidos al día, lo cual corresponde al umbral de la pobreza. Si los ingresos de estos trabajadores hubieran disminuido en un 10 por ciento en 2008 y en un 20 por ciento en 2009, 215 millones de trabajadores y trabajadoras vivirían por debajo del umbral de la pobreza extrema. Si la reducción de los ingresos de esos trabajadores que viven ligeramente por encima del umbral de la pobreza hubiera sido menos pronunciada, de un 5 por ciento en 2008 y un 10 por ciento en 2009, unos 110 millones de personas habrían caído en la pobreza extrema²⁷. Estas hipótesis permiten ilustrar la fragilidad de los progresos logrados en aras de la reducción de la pobreza cuando se sufren las consecuencias de una crisis económica.

Recuadro 1.1 **Repercusiones sectoriales de la crisis en la producción mundial**

Para muchos países, la mayor conmoción se derivó más de la crisis financiera, que de la comercial. El desplome del comercio mundial provocó una caída fuerte de la producción, la bancarrota de empresas y despidos de trabajadores en sectores relacionados con las exportaciones en los países en desarrollo, sobre todo en los sectores altamente integrados donde suele haber cadenas mundiales de suministro^a. El hecho de que las empresas exportadoras no utilizaran a menudo los créditos a la exportación proporcionados por los países en desarrollo durante la crisis demuestra que se trataba de una crisis de la demanda, más que del suministro^b.

Los sectores vinculados a los bienes de consumo fundamentales, como las prendas de vestir y los automóviles, y algunos servicios, como el turismo, se vieron gravemente afectados^c. La recuperación no es idéntica en todos los sectores, y se establece una distinción creciente entre las regiones y dentro de las propias industrias.

El diálogo social entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, amén de otras partes interesadas provenientes de los sectores público y privado, tiene una importante función que desempeñar a este respecto, de conformidad con las recomendaciones formuladas en la Declaración de la OIT sobre las Empresas Multinacionales^d. Para los sindicatos, esta estructura de la producción global presupone nuevas concepciones respecto de las relaciones laborales y la cooperación transfronteriza^e. Las principales partes interesadas necesitan herramientas, información, ejemplos de buenas prácticas y pautas de orientación para poder generar más empleo decente y lograr que se respeten las normas del trabajo en la producción mundial, tal y como se practica en el marco del programa «Better Work»^f. El Instituto Internacional de Estudios Laborales impulsó la creación de una red internacional de investigación sobre producción mundial y trabajo decente, la cual se encarga de analizar los procesos de mejora económica y social en determinados países^g.

^aR. Baldwin (ed.): *The great trade collapse: Causes, consequences and prospects*, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR, Londres, 2009). ^bM. Jansen y E. von Uexkull: *Trade and employment in the global crisis* (OIT, Ginebra, de próxima publicación). ^cOIT: *The global economic crisis sectoral coverage: op. cit.* ^dOIT: *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social* (Declaración sobre las Empresas Multinacionales), cuarta edición (Ginebra, 2006). ^eOIT: *International Journal of Labour Research*, Vol. 1, Issue 1, Ginebra, 2009. ^fOIT y CFI: *The Better Work programme: Stage II: July 2009-June 2012*, alianza de colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo y la Corporación Financiera Internacional (Ginebra y Washington, 2009). ^gLa red de investigación está coordinada por el Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, y financiada por el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.

48. Dos años después del inicio de la crisis, se está comenzando a sentir una recuperación, pero a distintos ritmos²⁸. El Fondo Monetario Internacional (FMI), en sus

²⁷ OIT: *Global Employment Trends*, op. cit.

²⁸ Naciones Unidas: *World economic situation and prospects: Monthly briefing No. 18* (Nueva York, abril de 2010). Disponible en la siguiente página: http://www.un.org/esa/policy/publications/dpad_wespmbn.html (consultada el 10 de mayo de 2010).

Perspectivas de la economía mundial publicadas en abril de 2010, prevé que la economía mundial crezca en un 4,2 por ciento este año ²⁹. Esta cifra agregada oculta la considerable heterogeneidad existente entre las regiones. La recuperación en las economías avanzadas, que siguen teniendo el mayor peso en la economía mundial, será previsiblemente del 2,3 por ciento, aunque sigue siendo frágil, ya que depende en gran medida de políticas de apoyo extraordinarias y de la mejora del ciclo de existencias. Los mercados del crédito se mantienen reacios, y las tasas de desempleo podrían seguir siendo elevados durante todo el año y hasta 2011, lo cual debería desalentar el consumo en muchos países. El peligro que supone abandonar las medidas de estímulo antes de que el sector privado se haya recuperado completamente y de que redunde en la generación de empleo es un riesgo grave. La exposición de ciertos bancos a préstamos sobre bienes improductivos en algunos países y la preocupación ante el posible impago de la deuda soberana también mellan la confianza.

49. Los países en desarrollo y con economías emergentes deberían registrar en su conjunto según las previsiones un crecimiento del 6,3 por ciento este año, es decir, más rápido que el de los países avanzados, también gracias a la ayuda de las enérgicas medidas de estímulo aplicadas por los países más grandes. Los sistemas financieros de la mayoría de los países en desarrollo también tuvieron mayor capacidad de resistencia que los de los principales centros financieros. Sin embargo, las perspectivas varían considerablemente según los países. Se prevé un aumento del PIB del 8,7 por ciento en las economías asiáticas, impulsado por China y la India. El repunte del crecimiento en China es un motor esencial para Asia y para los países exportadores de minerales, ya que esa región importa volúmenes considerables de componentes y materias primas. En las demás regiones, México experimentó en 2009 una fuerte caída del crecimiento (6,5 por ciento), pero está previsto que se recupere hasta alcanzar un 4,2 por ciento en 2010. De igual modo, Brasil podría crecer hasta un 5,5 por ciento. La Federación de Rusia, ayudada por la recuperación de los precios de los productos básicos, también ha vuelto a crecer tras la profunda recesión de 2009. Se prevé que otros países en desarrollo y con economías emergentes crezcan entre un 4 y un 5,5 por ciento ³⁰.

50. A mediados de 2010, muchos son los países que registran escasos indicios de recuperación para numerosos trabajadores y trabajadoras, y empresas sostenibles de la economía real. Además, las perspectivas son inciertas. El elevado desempleo, unido a otros indicadores de crisis del mercado de trabajo, podría debilitar el consumo de los hogares en muchos países. Los mercados financieros siguen siendo vulnerables y dependientes del apoyo que brindan los Estados y bancos centrales, como lo demuestra la aparición de grandes inquietudes respecto de la deuda soberana. Si bien la capacidad de recuperación de varios de los grandes países emergentes y en desarrollo es motivo de optimismo, la duda esencial que se plantea a escala mundial es si los motores de la recuperación provenientes del sector privado, el consumo de los hogares y la inversión en las empresas serán capaces de tomar el relevo de las medidas públicas de estímulo para garantizar la recuperación.

²⁹ Fondo Monetario Internacional: *Perspectivas de la economía mundial: Reequilibrar el crecimiento* (Washington, D.C., abril de 2010).

³⁰ *Ibíd.*

2. Lecciones derivadas de las respuestas a la crisis

51. Aún tenemos mucho que aprender de las respuestas que se adoptaron para paliar la dramática situación económica surgida a raíz de la crisis financiera de septiembre de 2008. Muchas de esas políticas se ajustaban a lo preceptuado en el Pacto Mundial para el Empleo, o se inspiraban de éste. Así, contribuyeron a frenar el aumento del desempleo, a mantener el consumo y la demanda agregada, y a brindar protección a los ciudadanos.

52. La OIT ha procurado ayudar a los gobiernos y a los interlocutores sociales mediante información y análisis, de acuerdo con la visión de la Declaración de 2008. Ahora que los países apuntan a la transición entre la fase de respuesta a la crisis y la fase de afianzamiento de la recuperación, es importante examinar algunas de las principales lecciones extraídas de esta experiencia, a fin de sentar los cimientos de un diálogo continuado tanto entre los mandantes de la OIT como entre la Organización y los interlocutores nacionales e internacionales.

Las medidas anticíclicas frenaron el aumento del desempleo en todo el mundo

53. Una de las principales conclusiones que se desprenden del análisis que la OIT ha realizado de las respuestas adoptadas para paliar la crisis es que las firmes políticas anticíclicas han permitido aliviar, que no anulado, las consecuencias de la conmoción económica en el mercado de trabajo. La OIT estima que las cotas de desempleo mundial podrían haber sido un tercio más elevadas si no se hubiera beneficiado del efecto de las medidas de estímulo ni de los estabilizadores automáticos: se calcula que, sólo en los países del G-20, se logró crear o conservar casi 21 millones de puestos de trabajo en 2009 y 2010 (cuadro 2.1) ³¹.

Cuadro 2.1. Incidencia de las medidas discrecionales de estímulo fiscal y los estabilizadores automáticos en las cotas de empleo de 2010 en los países del G-20, por regiones

Número de empleos conservados o creados (en miles)					
Regiones	Medidas discrecionales de estímulo fiscal	Estabilizadores automáticos	Total	Variación en el nivel de empleo (%)	
África	323	11	334		2,38
Asia	7.921	1.260	9.181		0,62
Europa	1.910	1.710	3.620		1,71
América Latina	1.850	2.060	3.910		2,57
América del Norte	2.680	1 060	3.740		2,26
Total	14.684	6.101	20.785		1,03

Fuente: OIT: «Estimating the employment impact of the stimulus measures undertaken by the G-20 countries for the crisis» (Ginebra, 2010).

³¹ OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 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 G-20, Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2010.

54. La escala y el alcance de estas políticas suponen un alejamiento radical respecto a las medidas adoptadas en crisis anteriores. Nunca, hasta entonces, se habían aprobado medidas de estímulo por tal valor, que ronda el 1,7 por ciento del PIB mundial. En esta crisis, los países han aumentado el gasto público y ampliado la protección social mediante la aplicación de políticas anticíclicas, lo cual contrasta abiertamente con los recortes aplicados durante la crisis asiática de 1997.

Intensificación de la coordinación a escala internacional

55. Espoleados por la crisis, los países han redoblado esfuerzos en materia de coordinación. En sus recomendaciones a los líderes mundiales formuladas el 21 de abril de 2010, los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 insistieron en que era necesario poner más empeño en garantizar la continuidad de la recuperación económica y en que ésta propiciara una recuperación rápida del empleo. En sus declaraciones, pusieron de manifiesto que el Pacto Mundial para el Empleo y el Programa de Trabajo Decente de la OIT son «recursos muy útiles para nuestros gobiernos a la hora de diseñar nuevas medidas sobre empleo y protección social»³².

Respaldo y seguimiento generalizados del Pacto Mundial para el Empleo

56. El Pacto Mundial para el Empleo fue adoptado en junio de 2009, después de evacuarse amplias consultas y de surgir entre los mandantes de la OIT un consenso acerca de cuáles eran las respuestas más adecuadas a la crisis. De hecho, los elementos capitales del planteamiento se recogieron en una declaración de la Mesa del Consejo de Administración de noviembre de 2008³³ y se avalaron en la Reunión tripartita de alto nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial celebrada en marzo de 2009. El Pacto ofrece un marco de políticas de probada eficacia a modo de programa para el debate y la toma de decisiones a escala nacional e internacional, capaz de adaptarse a las circunstancias nacionales al tiempo que promueve la cooperación internacional. Muchos países han adoptado enfoques que se amoldan a este marco, y varios de ellos se inspiran directamente de él. El interés del Pacto reside en que fomenta la convergencia sin exigir la conformidad.

57. Desde la aprobación del Pacto, los mandantes de la OIT se han reunido en diferentes planos y en diversas regiones para materializar los compromisos contraídos a escala mundial en aras de la promoción del trabajo decente y la ejecución del Pacto.

58. En el Foro Árabe sobre el Trabajo que se mantuvo en octubre de 2009, los ministros de trabajo y los interlocutores sociales instaron a una cooperación e integración regionales mayores para lograr una recuperación equitativa y sostenible, que consideraban esencial para la fructuosa aplicación del Programa de Trabajo Decente³⁴.

59. En su Declaración de 8 de octubre de 2009, la XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la Organización de los Estados Americanos instó a la

³² Declaración de la reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington, D.C., disponible en http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G-20_ministersmeeting/index.htm (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

³³ Presentada en la 303.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT (noviembre de 2008). Véanse las actas de esa reunión en el sitio web: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_104698.pdf (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

³⁴ OIT y Foro Árabe sobre el Trabajo: *A jobs pact for recovery and growth: Arab action agenda for employment*, Beirut, 19 a 21 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.ilo.org/public/english/region/arpro/beirut/downloads/aef/conclusion_eng.pdf (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

coordinación de políticas y programas para la promoción del empleo y la protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras ³⁵.

60. En el segundo Foro de Interlocutores Sociales de África, celebrado el 30 de noviembre de 2009 en torno al tema «Movilizar el diálogo social para aplicar el Pacto Mundial para el Empleo en África», se exhortó a la ejecución nacional del Pacto Mundial para el Empleo y se propusieron, con ese fin, cinco requisitos previos y diez prioridades ³⁶.

61. La Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas sobre el impacto social de la crisis económica en Europa Oriental, Asia Central y Turquía, celebrada en Almaty, adoptó una Declaración, con fecha de 8 de diciembre de 2009, mediante la cual los ministros se comprometían «... la creación de empleos, la protección social y a políticas de seguridad alimentaria que garantizarán que todos los hombres y mujeres que trabajan tengan la oportunidad de participar en la economía...» ³⁷.

62. En la Reunión tripartita de alto nivel sobre trabajo decente para un desarrollo sostenible en el Pacífico, celebrada en Port Vila (Vanuatu), se adoptó con fecha de 9 de febrero de 2010, una declaración, en la que se reafirmaba «el compromiso relativo a la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en la región del Pacífico» ³⁸.

Medidas de estímulo para crear empleo

63. En respuesta a la crisis económica mundial, los países han aplicado diversas medidas en las que se combina un aumento del gasto fiscal con recortes tributarios para las empresas y para la adquisición de productos específicos. Los estabilizadores automáticos han desempeñado una función esencial, y en particular las transferencias sociales que beneficiaron a los hogares con rentas bajas y fuerte propensión al consumo. También han ocupado un lugar preponderante las medidas de estímulo «verdes», consistentes en la inversión en energías con bajas emisiones de CO₂, la eficiencia energética y la gestión hídrica.

Creación de empleo mediante la inversión pública en infraestructuras

64. En períodos de recesión, el gasto público en infraestructuras permite estimular la actividad económica y generar empleo, con pocos riesgos de desalentar la inversión privada. La inversión en infraestructuras en sectores sociales (educación, abastecimiento de agua y saneamiento y vivienda protegida) y en sectores económicos (carreteras, puertos, ferrocarriles, vías fluviales y conservación) sienta las bases del desarrollo a

³⁵ Organización de los Estados Americanos, XVI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), Declaración y Plan de Acción de Buenos Aires de 2009, *Enfrentar la crisis con desarrollo, trabajo decente y protección social*, Buenos Aires, 8 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_trab_xvi_cimt.asp (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

³⁶ OIT: Segundo Foro de Interlocutores Sociales, en torno al tema «Movilizar el diálogo social para aplicar el Pacto Mundial para el Empleo en África» (Ouagadougou, 30 de noviembre de 2009). Véase el sitio web: <http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/events/socialpartner2nd.htm> (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

³⁷ Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas: *Social Impact of the Economic Crisis in Eastern Europe, Central Asia and Turkey: «Almaty ministerial declaration»*, Almaty, 8 de diciembre de 2009. Disponible en: http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/geneva/download/events/almaty2009/ministerial_declaration_en.pdf (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

³⁸ Reunión tripartita de alto nivel sobre el trabajo decente para un desarrollo sostenible en el Pacífico: *Port Vila Statement on Decent Work*, Port Vila, 9 de febrero de 2010. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/meetingdocument/wcms_122277.pdf (acceso con fecha de 11 de mayo de 2010).

largo plazo, aumenta la productividad y mejora las perspectivas de crecimiento. En promedio, las economías emergentes del G-20 han asignado cerca del 1 por ciento del PIB a proyectos de infraestructuras, mientras que los países avanzados del G-20 se aproximaron al 0,4 por ciento del PIB. La inversión pública descentralizada, que apunta a licitaciones más modestas dirigidas a empresas más pequeñas y a las economías locales, ha demostrado ser ventajosa tanto en cuanto al ritmo de ejecución como en cuanto al número de empleos creados ³⁹.

Programas de empleo para las comunidades vulnerables

65. Los programas de obras públicas destinados a las comunidades y grupos desfavorecidos han demostrado ser eficaces y estar justificadas tanto desde el punto de vista económico como del social cuando no existen otras oportunidades de empleo. El Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India, por el que se ofrecen 100 días de trabajo anuales a una persona por cada familia de ingresos bajos, es la iniciativa más importante en este sentido y ha servido de modelo para otros países. Estos programas de garantía del empleo constituyen una forma de protección social con valor añadido pues redundan tanto en la obtención de unos ingresos mínimos como en una inversión en infraestructuras.

Apoyo a la pequeña y mediana empresa (PYME) como importantes generadores del empleo

66. Las medidas destinadas a apoyar a la pequeña y mediana empresa contribuyeron a conservar y a generar empleos. En la mayoría de las medidas de estímulo se han previsto cauces específicos para las PYME, como el acceso a la financiación, las ventajas fiscales, los incentivos al empleo y a la iniciativa empresarial, y la promoción de las oportunidades de mercado ⁴⁰. Las medidas que han dado resultados han sido el aumento de las garantías de préstamo, la amortización acelerada, los créditos al descubierto y una mayor rapidez en el pago de las facturas. Algunos países también han ampliado diversas deducciones fiscales, aplicadas a las cotizaciones de la seguridad social, los impuestos sobre las plusvalías o el impuesto sobre el valor añadido. La disponibilidad de crédito para las PYME de los países emergentes, como el Brasil y China, aumentaron con creces en 2009, mientras que en los países avanzados sigue habiendo síntomas de contracción de los flujos de crédito habituales. Las políticas dedicadas con carácter específico a cada sector han sido especialmente relevantes ⁴¹.

La reducción de la jornada laboral impidió la pérdida de empleos y permitió conservar a los trabajadores calificados

67. La reducción de la jornada laboral, acompañada de medidas como los subsidios por desempleo parcial y el desarrollo de las calificaciones, ha demostrado su eficacia a la hora de evitar el desempleo declarado. En las economías avanzadas y emergentes, han sido generalizados los ajustes de la jornada laboral, ya fueran fruto de acuerdos entre los trabajadores y la dirección o resultado de los programas nacionales. Esos programas no sólo sirven para frenar el aumento del desempleo, sino que además permiten que las

³⁹ OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, op. cit.

⁴⁰ OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, op. cit.

⁴¹ OIT: *Review of sector-specific stimulus packages and policy responses to the global economic crisis*, Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, 2009).

empresas retengan a los trabajadores calificados y se encuentren en mejor postura para aprovechar el impulso de la recuperación ⁴².

La protección social amortigua la crisis

Los sistemas de protección social protegen a los trabajadores y a las familias

68. En caso de recesión grave, la respuesta más urgente consiste en garantizar una protección social básica a los trabajadores que han perdido el empleo y corren el riesgo de caer en la pobreza, así como a sus familias. Desde el inicio de la crisis, muchos países del G-20 han ampliado las prestaciones por desempleo, el seguro médico, las pensiones de vejez y los subsidios familiares. Otras medidas se han dirigido a los hogares con ingresos bajos.

Recuadro 2.1

Ampliación de la cobertura de la protección social durante la crisis

La crisis ha acelerado los planes encaminados a ampliar la cobertura de la protección social básica. La India está ampliando la protección de la salud a los hogares con ingresos bajos. En varios países, como el Brasil, Francia, la India y la Federación de Rusia, se han incrementado las prestaciones básicas de jubilación y se ha ampliado la cobertura del sistema. En diciembre de 2009, China puso en marcha una gran reforma que tenía por objeto introducir un régimen básico de pensiones que beneficiaría a 700 millones de personas de las zonas rurales. En Alemania se introdujeron prestaciones familiares de carácter temporal, prestaciones que en la Argentina tuvieron carácter permanente. El Brasil, México y Turquía ampliaron la cobertura de sus programas de transferencia de efectivo a los hogares con ingresos bajos.

La protección social como medio para sostener la demanda agregada

69. Las prestaciones por desempleo son medidas de carácter marcadamente anticíclico que contribuyen a mantener el consumo en los períodos en que se produce una disminución de los ingresos y evitan que las personas caigan en la pobreza. Un estudio sobre el efecto estabilizador de la protección social, en particular del seguro de desempleo, ha confirmado que estos mecanismos resultan eficaces a la hora de amortiguar los efectos negativos de la disminución de los ingresos y sostener la demanda ⁴³.

Las medidas contra la crisis han ampliado la protección social mínima

70. El mecanismo principal para amortiguar el impacto de la crisis en los hogares con ingresos bajos consiste en la fijación de un nivel mínimo para las prestaciones de protección social (incluida la prestación de servicios, los complementos a los ingresos a través de programas de transferencias sociales y un conjunto mínimo de prestaciones de la seguridad social). Los países que poseen sistemas de protección social bien establecidos han experimentado una menor volatilidad del consumo. Muchos países en desarrollo han

⁴² Declaración formulada en la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, *op. cit.* Disponible en la dirección siguiente: <http://www.dol.gov/ILAB/media/events/G20ministersmeeting/index.htm> (página consultada el 11 de mayo de 2010).

⁴³ OIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, 2010).

utilizado las medidas de respuesta a la crisis para introducir cambios estructurales diseñados para ampliar la cobertura de las prestaciones de protección social ⁴⁴.

Fomentar la recuperación del empleo

Fortalecimiento de los servicios públicos de empleo (SPE) para reinsertar a las personas en busca de empleo

71. Muchos países han reforzado los servicios de búsqueda de empleo de los SPE y la cooperación con las agencias de empleo privadas en respuesta a la crisis, principalmente a través de medidas encaminadas al desarrollo de las calificaciones, el asesoramiento y la ayuda en la búsqueda de empleo. Para compensar la fuerte caída de la oferta de trabajo, muchos países han ampliado sus programas a corto plazo para los desempleados, y han promovido para ello cursillos de formación profesional, la formación general y de reorientación, seminarios informativos y programas de empleo en prácticas y pasantías. Los servicios de empleo han aumentado su dotación de personal para hacer frente al incremento de solicitantes de empleo.

El desarrollo de las calificaciones propicia una preparación para la recuperación

72. Una iniciativa frecuente ha consistido en aprovechar la crisis para invertir en la mejora de las calificaciones y prepararse para la recuperación y las etapas posteriores. La reducción de la jornada laboral se suele compaginar con la inversión en el desarrollo de las calificaciones, lo cual evidencia que la combinación de las diversas esferas de políticas permite lograr repercusiones mayores. Esos programas se suelen negociar a escalas empresarial o sectorial, con miras a la definición de las necesidades del sector privado.

Políticas para las rentas bajas

73. Las altas tasas de desempleo y las previsiones que auguran una recuperación débil en los países avanzados podrían reducir el margen para el aumento de los salarios reales. Dadas las circunstancias, es importante proteger el nivel de consumo de los trabajadores peor remunerados. Si bien los sistemas de prestaciones vinculadas al ejercicio de una actividad profesional sirven para complementar los salarios, sobre todo en los países con ingresos altos, es importante mantener el poder adquisitivo de los trabajadores con salarios bajos a fin de evitar que aumente la pobreza o se ahonde la recesión.

Subvenciones a la contratación temporal para acelerar la creación de empleo

74. Las subvenciones a la contratación temporal parecen ser más eficaces cuando se conceden en períodos de recuperación económica y tienen por objeto la mejora de la empleabilidad de los desempleados y de los trabajadores con calificaciones relativamente menores. Si se les acompañan de iniciativas de formación y orientación profesional, las subvenciones tienden a mejorar las perspectivas de empleo a largo plazo de los grupos vulnerables. Las primas deberían ser más altas en las primeras fases de la recuperación e ir disminuyendo posteriormente.

⁴⁴ OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, op. cit.

El diálogo social como paso obligado para gestionar la crisis y promover la recuperación

75. Las consultas celebradas entre los empleadores, los sindicatos y los gobiernos se han centrado sobre todo en la crisis y en la recuperación. Muchos países han entablado algún tipo de diálogo social, basado en los derechos de los trabajadores. La utilización y el mayor respeto de los mecanismos de diálogo social, incluida la negociación colectiva, resultan sumamente importantes para formular políticas adaptadas a las prioridades de cada país, especialmente en momentos de 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.

Recuadro 2.2

Proteger el empleo a través de la responsabilidad social

La protección del empleo durante la crisis suele mejorar la posición de las empresas a la hora de dar respuesta a las oportunidades de mercado que puedan surgir después de la crisis. En este supuesto se han basado las soluciones para una gestión del trabajo socialmente responsable que han adoptado muchas empresas en los últimos meses.

Entre las medidas principales figuran las siguientes:

- ❑ fomento de la formación, establecimiento de reservas de trabajadores internos, y/o transferencias temporales de trabajadores a centros de formación o «fundaciones laborales»;
- ❑ reorganización y redistribución de la jornada de trabajo, consistente en la reducción temporal o a largo plazo de la semana laboral, una mayor variabilidad de las horas de trabajo sin remuneración de las horas extraordinarias, una mayor utilización del trabajo a tiempo parcial, y/o la ampliación del horario de trabajo (por ejemplo, fines de semana);
- ❑ estabilización de la fuerza de trabajo, esto es, establecimiento de condiciones para la utilización de los contratos de duración determinada y las empresas de trabajo temporal, transformación de empleos precarios en empleos más estables, más puestos de trabajo para grupos específicos (jóvenes, desempleados de larga duración), reubicación de la fuerza de trabajo dentro de la empresa y asunción de las actividades que anteriormente estaban subcontratadas;
- ❑ innovación de procesos y productos, consistente en nuevas formas de organización del trabajo (por ejemplo, trabajo en equipo) e inversión en nuevos productos y tecnologías;
- ❑ fortalecimiento de la voz de los empleados, a través de la utilización de mecanismos de diálogo social y el reconocimiento de nuevos derechos de información y consulta para los representantes de los empleados; y
- ❑ seguridad en el empleo a cambio de recortes o congelaciones salariales de carácter temporal pactados con los trabajadores.

Fuente: OIT: «Restructuring enterprises through social dialogue and labour–management agreements: Social responsibility practices in times of crisis», Briefing note, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo (Ginebra, abril de 2010).

Las respuestas a la crisis ponen de manifiesto el valor de los enfoques integrados en materia de políticas

76. Los países que han salido rápidamente de la crisis ponen de manifiesto el valor que tiene adoptar enfoques integrados en materia de políticas. Ello viene a confirmar lo que ya se destaca en la Declaración sobre la Justicia Social: que los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente. Así, por ejemplo, en Australia se aplicó un fuerte estímulo (equivalente a más del 5 por ciento del PIB para 2008-2010), compuesto de transferencias de efectivo a los hogares con rentas bajas, sumadas a grandes proyectos de infraestructuras y a una política monetaria acomodaticia, que atenuó el impacto de la crisis en la producción y en el mercado de trabajo. En el Brasil, la demanda interna ha resistido gracias a una protección social más amplia, una subida significativa del salario mínimo, incentivos fiscales para la compra de automóviles y bienes de consumo duraderos, en su mayoría producidos localmente, y el aumento de las facilidades de crédito a través de los bancos públicos de desarrollo. La República de Corea invirtió más del 6 por ciento del PIB en iniciativas de estímulo económico, consistentes en deducciones fiscales para las empresas, inversiones en infraestructuras, programas de eficiencia energética, apoyo a la pequeña empresa y medidas relativas al mercado de trabajo (incluido el aumento de las prestaciones por desempleo, los subsidios salariales y el desarrollo de las calificaciones). En todos los casos, el hecho de que las medidas estuvieran orientadas a grupos específicos de la población, sectores económicos e instituciones concretos demostró ser especialmente eficaz ⁴⁵.

77. Es importante señalar que esas lecciones no son válidas sólo en períodos de crisis. En la Declaración de 2008 se reconocen sin reservas los beneficios que pueden derivarse de la globalización, al tiempo que se destacan los desafíos que nuestra Organización debe afrontar para obtener un resultado más satisfactorio y equitativo que beneficie a todos en la economía global. Ahora permítanme referirme a esos desafíos fundamentales.

⁴⁵ OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond*, op.cit.

3. **Cómo garantizar la recuperación y sentar las bases de una globalización equitativa: retos clave en materia de políticas**

78. Nos encontramos en una coyuntura crítica. La crisis del empleo sigue siendo generalizada a pesar de que se evitaron males mayores gracias a la respuesta rápida y determinada de los gobiernos. Como dije durante los primeros días de la crisis: «... un nuevo equilibrio entre los objetivos económicos, sociales y ambientales es esencial, tanto para la recuperación como para la configuración de una globalización equitativa»⁴⁶.

79. El Pacto Mundial para el Empleo busca enfrentar la crisis, sentar las bases de la recuperación y contribuir «a revitalizar la economía y a promover una globalización equitativa, la prosperidad y la justicia social... El mundo debería ser diferente después de la crisis». Debemos ser creativos nuevamente y basarnos en la experiencia del Pacto para avanzar y contribuir a definir un marco orientado al empleo para favorecer un crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado. Se trata de una empresa urgente e importante.

80. Antes de la presente crisis ya había una crisis — un malestar cada vez mayor con respecto a la evolución de la globalización, que iba acompañada de un aumento de las desigualdades y los desequilibrios. Demasiadas mujeres y hombres de las economías formal e informal se han visto privados de oportunidades de trabajo decente y de medios de vida sostenibles.

81. El reto del empleo — que consiste en aumentar la cantidad y la calidad de las oportunidades de trabajo para todas las personas en edad de trabajar y que desean trabajar — es ahora más urgente que nunca. Nuestros esfuerzos para alcanzar un crecimiento sostenido y equilibrado deberían basarse en la creación de un número suficiente de empleos de calidad.

82. Hay que empezar por garantizar la recuperación y velar por que sea intensiva en empleos.

Estrategias fiscales para salir de la crisis del empleo

83. Los gobiernos están sometidos a presiones cada vez más fuertes para que disminuyan o incluso para que retiren las medidas de estímulo fiscal debido al temor de que provoquen un aumento de los déficit fiscales. Estas medidas desempeñaron un papel fundamental para mitigar la generalización de las crisis económica y del empleo, pero sabemos que no pueden mantenerse indefinidamente. En promedio, en los países del G-20, el porcentaje de la deuda pública general en el PIB aumentó del 62 por ciento en 2007 al 75,1 por ciento en 2009.

84. Es importante subrayar que los déficit se han ampliado principalmente como resultado de las pérdidas de ingresos fiscales, causadas por una disminución de la producción y del empleo provocada por la crisis financiera, como lo señaló recientemente el Director Gerente del FMI⁴⁷. Además, en los países en los que se originó la crisis, los crecientes déficit públicos también son un reflejo de las medidas de

⁴⁶ Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (OIT, Ginebra, 2008), prefacio.

⁴⁷ Fondo Monetario Internacional: *Key issues note by the IMF Managing Director to the IMFC on the global economy and financial markets — outlook and policy responses* (Washington, D.C., abril de 2010). Puede consultarse en la dirección siguiente: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/042310.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2010).

rescate de las instituciones financieras. Los aumentos de los impuestos aplicados al sector financiero, e inclusive a sus altos ejecutivos con remuneraciones muy elevadas, para recuperar los recursos asignados a las medidas de rescate, también deberían desempeñar un papel importante en la consolidación fiscal.

85. Teniendo en cuenta que la recuperación es frágil y que avanza a distintas velocidades, entre las regiones y en el interior de las mismas, y que sigue habiendo un alto desempleo en muchas economías, el FMI ha recomendado que las políticas macroeconómicas proporcionen el apoyo apropiado para la recuperación cuando sea posible ⁴⁸ durante todo 2010 (y que empiecen a hacerse más restrictivas en 2011). El objetivo que se busca es apoyar a la economía hasta que el sector privado haya adquirido un dinamismo autónomo suficiente. Del mismo modo, los ministros de finanzas del G-20 estuvieron de acuerdo en que las medidas de estímulo siguen teniendo un papel que desempeñar: «... [e]n las economías en las que el crecimiento todavía depende mucho del apoyo de las políticas y se ajusta a un sistema de finanzas públicas sostenibles, deberían mantenerse hasta que la recuperación sea impulsada firmemente por el sector privado y esté más afianzada...» ⁴⁹. El calendario y la secuencia del desmantelamiento de las medidas de estímulo fiscal deben de tener en cuenta el impacto que podría tener un retiro rápido o mal planificado de las mismas en la confianza del consumidor y en la demanda nacional.

Las estrategias fiscales a mediano plazo eficaces requieren un rápido repunte del empleo

86. Una enseñanza importante de otras crisis anteriores es que una vez que la economía se recupera, el crecimiento del empleo tarda en volver a los niveles previos a la crisis. Según las estimaciones del FMI, en el caso actual existe el riesgo de que la recuperación del desempleo tenga seis trimestres de retraso con respecto a la recuperación de la producción, lo cual significa que después de la recesión el empleo podría demorar varios años en alcanzar los niveles previos a la crisis ⁵⁰. De allí que, aunque se reconozca que las medidas de estímulo fiscal no pueden seguir soportando indefinidamente el peso principal de la recuperación, antes de pensar en reducir progresivamente los déficit, necesitamos asegurarnos de que el consumo de los hogares y las inversiones de las empresas se han reactivado y han empezado a generar nuevos empleos y crecimiento económico.

87. La aplicación continua de medidas bien diseñadas y orientadas hacia el empleo fomentaría de manera efectiva la recuperación del empleo, y reduciría el riesgo de una deflación de los salarios lo cual fomentaría una reactivación del crecimiento económico. Según un análisis reciente de la OIT, esto ayudaría a atenuar el gasto público relacionado con el desempleo e impulsaría la base tributaria, contribuyendo a la consecución de los objetivos fiscales a mediano plazo ⁵¹.

88. A la inversa, un retiro precoz de las medidas de estímulo afectaría las perspectivas del empleo y sólo permitiría mejorar temporalmente el equilibrio fiscal. En efecto,

⁴⁸ Fondo Monetario Internacional: *Perspectivas de la economía mundial: Reequilibrar el crecimiento* (Washington, D.C., abril de 2010).

⁴⁹ G-20: Comunicado de prensa: *Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, D.C., 23 de abril de 2010.

⁵⁰ Fondo Monetario Internacional: *Perspectivas de la economía mundial*, op. cit.

⁵¹ Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Promoting employment recovery while meeting fiscal goals*, Policy Brief (OIT, Ginebra, 2010).

retirarlas demasiado pronto reduciría el crecimiento económico y perjudicaría la base tributaria, a la vez que incrementaría el gasto relacionado con el desempleo. La consecución de los objetivos fiscales quedaría comprometida a más largo plazo.

89. Por lo tanto, la mejor estrategia de consolidación fiscal consiste en reactivar rápidamente el empleo. Como dije hace poco tiempo en el Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI, «en este contexto, es esencial que se dé prioridad a aquellas dimensiones de la política fiscal que más favorezcan la creación de empleo en la economía real y mantengan la protección social para los más vulnerables»⁵². Por último, cuando llegue el momento de aplicar estrategias de salida, será necesario actuar de manera coordinada, porque si todos los países retiran sus medidas repentinamente, se podría producir una recesión dos veces más importante.

Apoyo internacional para la consolidación fiscal

90. Muchos países adelantados, emergentes y en desarrollo carecen de un margen fiscal suficiente para financiar medidas de estímulo y tienen balanzas de pagos deficitarias, así como importantes deudas externas⁵³. Estos déficit obedecen generalmente a factores estructurales, pero también a factores cíclicos y requieren importantes ajustes económicos a largo plazo. Sin embargo, actualmente muchos de esos países están sometidos a presiones a corto plazo de los mercados financieros para que reduzcan el gasto público y aumenten los impuestos. Por otra parte, las medidas para reducir los déficit en un breve plazo se suman a las amenazas que podrían representar el malestar creciente de los mercados de trabajo, una nueva contracción de la demanda nacional y un círculo vicioso de disminución de los ingresos públicos. Un nuevo recrudecimiento de la crisis financiera en los mercados de bonos soberanos podría debilitar la incipiente recuperación en algunas regiones clave o incluso quizás en todo el mundo.

91. La aplicación eficaz de un marco para la recuperación orientado hacia el empleo por parte de países con limitaciones financieras requerirá un apoyo internacional que les brinde el tiempo y el margen necesarios para aplicar estrategias de consolidación fiscal que no agraven los riesgos de recesión, sino que promuevan un repunte del empleo⁵⁴. La asistencia financiera internacional que se proporciona a través de organismos públicos y de los bancos centrales debe complementarse con una nueva reglamentación del sector financiero para impedir que la especulación se convierta en una profecía que se cumple a sí misma.

La finanza al servicio de la economía real

92. La crisis ha demostrado, de la manera más dramática, por qué los mercados no se autorregulan, en particular los mercados financieros con una estructura de incentivos que alientan la toma de riesgos a corto plazo. La disección de las largas y complejas cadenas de crédito basadas en fundaciones arriesgadas y opacas ha demostrado sus efectos

⁵² OIT: *Hacia un marco de acción basado en el empleo como vía para alcanzar un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado*, discurso de Juan Somavia, Director General de la OIT, ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo Washington, D.C., 24 y 25 de abril de 2010.

⁵³ Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010* (OIT, Ginebra, se publicará próximamente).

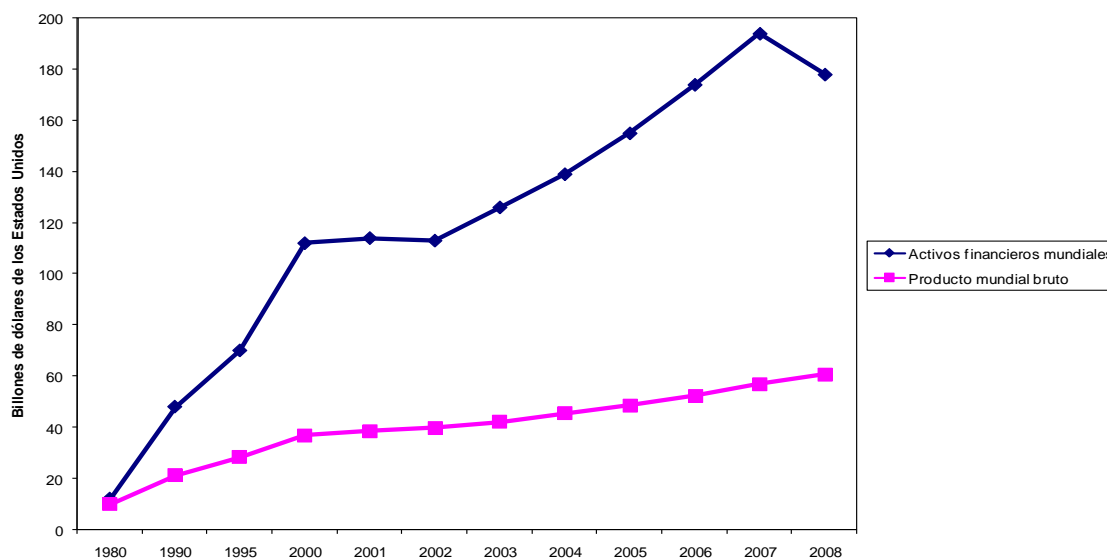
⁵⁴ OIT: *Recuperación y mantenimiento del crecimiento y el desarrollo: Contribución del Pacto Mundial para el Empleo*, Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, Consejo de Administración, 307.ª reunión, Ginebra, marzo de 2010, documento GB.307/WP/SDG/1.

devastadores en la economía real. Tal como afirmó Richard W. Fisher, Presidente del Banco de la Reserva Federal de Dallas, «los fallos de los mercados que perturban el sistema financiero pueden tener repercusiones desastrosas e iniciar una espiral financiera inversa perjudicial de contracción del crédito, disminución de la actividad económica y una situación sostenida de alto desempleo»⁵⁵.

93. Debemos empezar a reconstruir el régimen reglamentario para que los mercados financieros mundiales reduzcan la volatilidad y la inestabilidad crónicas. El dinero debe trabajar para la gente. Nuestros sistemas financieros deben apoyar en lugar de socavar la justicia en la sociedad. Necesitamos políticas financieras que promuevan las inversiones productivas, restrinjan el comportamiento especulativo, garanticen la transparencia y reconstruyan la credibilidad en el sistema.

94. Desde la década de 1980, los activos financieros mundiales han crecido mucho más rápidamente que el PIB y el capital se ha ido canalizando cada vez más hacia los activos financieros (gráfico 3.1). La inflación de activos derivada de este proceso de desacoplamiento ha provocado la aparición tanto de burbujas de activos en los mercados de acciones, materias primas y bienes inmobiliarios, como de corrientes especulativas de capital que se han convertido en una fuente permanente de inestabilidad. En el Reino Unido, la participación de los activos bancarios en el PIB ha aumentado de manera impresionante dado que en las cuatro últimas décadas pasó del 50 por ciento a más del 550 por ciento⁵⁶.

Gráfico 3.1. Activos financieros mundiales y producto mundial bruto (PMB), 1980-2008
(en billones de dólares de los Estados Unidos, a los tipos de cambio de 2008 para todos los años)



Fuente: McKinsey Global Institute: *Global capital markets: Entering a new era* (San Francisco, septiembre de 2009); y McKinsey Global Institute: *Mapping global capital markets: Fifth annual report* (San Francisco, octubre de 2008).

⁵⁵ R. W. Fisher: «Reflections on the financial crisis: Where do we go from here? An essay» in Federal Reserve Bank of Dallas: *2009 Annual Report* (Dallas, 2009). Puede consultarse en <http://www.dallasfed.org/fed/annual/2009/ar09b.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2010).

⁵⁶ A. G. Haldane: *Small lessons from a big crisis*, remarks at the Federal Reserve Bank of Chicago 45th Annual Conference on Reforming Financial Regulation, Chicago, 8 May 2009. Puede consultarse en <http://www.bankofengland.co.uk/publications/speeches/2009/speech397.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2010).

95. En el sector bancario se ha producido una fuerte concentración — en 1990, los activos de los tres principales bancos estadounidenses, que en conjunto representaban el 10 por ciento de los activos totales del sector de la banca comercial, se elevaban hasta el 40 por ciento en 2009. Las empresas financieras «demasiado grandes para dejarlas quebrar» han expandido sus actividades de negocios por mercados interconectados del sector financiero.

96. La parte correspondiente del sector financiero en el total de los beneficios de las empresas aumentó del 25 por ciento a principios de la década de 1980 al 42 por ciento en los años anteriores a la crisis. Si bien los salarios reales del sector no financiero han estado estancados en los últimos 15 años, las remuneraciones del sector financiero registraron un importante aumento — impulsadas por el incremento de la remuneración real de los altos ejecutivos, que incluye el pago de bonos desproporcionados. El sector ha atraído al personal más altamente calificado y emplea a más del 40 por ciento de los egresados de las más prestigiosas escuelas de negocios⁵⁷. Todo este talento y estos recursos ingentes que podrían haberse aprovechado para impulsar la innovación y la iniciativa empresarial en el sector productivo se han utilizado para lo que el jefe de la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido, Lord Turner, califica de «actividades socialmente inútiles»⁵⁸.

97. Por otra parte, las presiones cada vez más fuertes para obtener una rápida rentabilidad financiera tuvieron un efecto desproporcionado sobre los salarios y la estabilidad del empleo en el sector no financiero. La reducción de las inversiones físicas y los aumentos de los pagos de dividendos constituyen tendencias que cabe señalar en muchos países. El número cada vez mayor de operaciones de fusión y adquisición de empresas a cargo de fondos privados de acciones, realizadas a través de compras apalancadas y con una perspectiva de inversión a corto plazo, provocó el desmantelamiento de empresas hasta entonces sanas y productivas y un alto nivel de endeudamiento de las empresas. Estas operaciones suelen causar la supresión de empleos en el marco de planes de reestructuración y tienen repercusiones negativas para las personas y las prestaciones de jubilación. De esta manera, para que unas pocas personas puedan tener beneficios a corto plazo se echan por la borda los años de empeño y esfuerzo que muchas personas dedicaron para lograr empresas productivas y sostenibles por medio de buenas prácticas laborales⁵⁹.

98. Estas tendencias son económicamente ineficientes y socialmente dañinas. El principio ético de que trabajar bien y con tesón merece una justa recompensa — que es uno de los fundamentos de las instituciones de mercado y de los contratos — queda en entredicho por una manera de crear riqueza cada vez más desconectada de la economía real y en algunos casos efímera. Las plusvalías de los directivos y de los propietarios ofrecen un duro contraste con las supresiones de puestos de trabajo, la disminución de los ingresos y el aumento de la inseguridad en el empleo que afecta a la fuerza de trabajo. Las encuestas públicas muestran que el sector financiero ha vulnerado su contrato con la

⁵⁷ Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009: Crisis mundial del empleo y perspectivas* (OIT, Ginebra, 2009).

⁵⁸ P. Inman: «Financial Services Authority chairman backs tax on «socially useless» banks», in *The Guardian*, 27 de agosto de 2009. Puede consultarse en <http://www.guardian.co.uk/business/2009/aug/27/fsa-bonuscity-banks-tax> (consultado el 11 de mayo de 2010).

⁵⁹ *Ibíd.*

sociedad. Según una encuesta reciente de Gallup, en 2009-2010, la confianza en los bancos cayó a su nivel más bajo de la historia en los Estados Unidos ⁶⁰.

99. El FMI ha señalado que el costo fiscal del apoyo directo a las instituciones financieras representa en promedio un 2,7 por ciento del PIB en el caso de los países avanzados del G-20 (sin tener en cuenta las sumas recuperadas hasta el momento). En los países más afectados, sin embargo, los costos no recuperados son del orden del 4-5 por ciento del PIB. Las sumas prometidas, incluidas las garantías y otros pasivos eventuales, representaron en promedio un 25 por ciento del PIB durante la crisis. El FMI propone examinar la creación de una «contribución a la estabilidad financiera» que sería un gravamen para resarcir al gobierno por el costo fiscal del apoyo que brinda al sector y un «impuesto a las actividades financieras» (IAF), imponible a la suma de los beneficios y de la remuneración de las instituciones financieras y que se pagaría a los impuestos generales de la hacienda pública. El IAF sería, en efecto, un impuesto sobre el valor añadido, y por lo tanto, compensaría en parte el riesgo de que el sector financiero alcance dimensiones indebidas ya que en gran parte está exento de los impuestos actuales sobre el valor añadido. Las sumas que representa el valor añadido del sector financiero en muchos países indican que incluso la aplicación de un IAF relativamente modesto podría elevar de manera importante los ingresos de una manera justa y razonable: en el Reino Unido, por ejemplo, un IAF del 2 por ciento (con todos los salarios incluidos en la base) tal vez permitiría aumentar entre un 0,1 y un 0,2 por ciento el PIB. El FMI también preconiza un aumento de la cooperación internacional, en particular en el contexto de las instituciones financieras transfronterizas, y la adopción de medidas destinadas a reducir las actuales distorsiones fiscales que favorecen la tributación del endeudamiento y no del patrimonio en la mayoría de los regímenes tributarios ⁶¹.

100. Alcanzar progresos en la reforma del sector financiero es la máxima prioridad para apoyar la recuperación. Hay que subsanar los fallos de la reglamentación y la supervisión a fin de construir un sistema financiero más fuerte ⁶². Se están examinando muchas iniciativas en el FMI, el G-20, el Consejo de Estabilidad Financiera, las Naciones Unidas y en los foros regionales y nacionales ⁶³. Se presta atención en particular a la estabilidad futura del sistema financiero. Creo que debemos ir más lejos. Debemos reflexionar en las maneras de devolver al sistema financiero su papel fundamental, que consiste en financiar la economía real.

101. Se requiere una reglamentación más inteligente y más proactiva para estabilizar el sistema internacional y alentar las corrientes y asignaciones de recursos hacia inversiones productivas a más largo plazo por parte de empresas sostenibles que incrementen el crecimiento de la producción y del empleo. La agenda para una reforma reglamentaria internacional es compleja y larga, pero cada vez más urgente. Al igual que la lucha contra los riesgos sistémicos, debe incluir un enfoque centrado en mejorar el

⁶⁰ D. Jacobe: «Americans' confidence in banks remains at historical low», en *Gallup*, 6 de abril de 2010. Puede consultarse en <http://www.gallup.com/poll/127226/americans-confidence-banks-remains-historiclow.aspx> (consultado el 11 de mayo de 2010).

⁶¹ Fondo Monetario Internacional: *A fair and substantial contribution by the finance sector*, informe provisional para la reunión de ministros del G-20 (Washington, D.C., abril de 2010).

⁶² Fondo Monetario Internacional: *Perspectivas de la economía mundial*, *op. cit.*

⁶³ Naciones Unidas: *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System* (Nueva York, septiembre de 2009). Puede consultarse en http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf (consultado el 11 de mayo 2010).

flujo de recursos financieros hacia las empresas sostenibles que generan oportunidades de trabajo decente.

102. Algunos elementos básicos que se pueden examinar para dotarse de un sector financiero propicio para el empleo podrían incluir, entre otras cosas, más iniciativas para las inversiones productivas a largo plazo y a la inversa, la eliminación de los incentivos que fomentan las operaciones no productivas a corto plazo mediante, por ejemplo, la creación de impuestos aplicables a las transacciones a corto plazo de divisas muy cotizadas. También es importante hacer una ingente mejora de los programas a fin de facilitar el acceso al crédito de las pequeñas empresas y las microempresas a través de facilidades específicas junto con esfuerzos más importantes para respaldar el desarrollo de la gestión y de los conocimientos técnicos. Hacen falta reglamentaciones para controlar las fusiones y adquisiciones que se efectúan a través de compras apalancadas, tales como las realizadas por fondos privados de acciones, a fin de tener en cuenta el impacto social de esas operaciones. También hacen falta acuerdos multilaterales para abordar la reestructuración de la deuda soberana e incluso los posibles casos de impago en una perspectiva a largo plazo. Estos acuerdos podrían incluir la creación de procedimientos y mecanismos claros de reestructuración para resolver el problema de la deuda que tengan en cuenta los comportamientos abusivos a especulativos. Deberían examinarse activamente las propuestas del FMI de crear una «contribución a la estabilidad financiera» y un «impuesto a las actividades financieras». Los ingresos recaudados se podrían utilizar para financiar bienes públicos mundiales mediante el establecimiento de mecanismos mundiales de redistribución.

103. Un nuevo enfoque del papel de las finanzas en el desarrollo internacional y en el crecimiento es un elemento vital para configurar una globalización más robusta e incluyente.

De la recuperación a un crecimiento sostenible y al desarrollo

Un enfoque revisado de política macroeconómica en pro de un crecimiento orientado al empleo

104. Se está produciendo un importante replanteamiento de las políticas macroeconómicas. La Comisión de Expertos de las Naciones Unidas presidida por el profesor Stiglitz elaboró un estimulante informe en septiembre de 2009⁶⁴. El FMI⁶⁵, el Institute for New Economic Thinking⁶⁶, fundado por G. Soros, y muchos académicos⁶⁷ reconocen que es urgente contar con una gama más amplia de ideas y perspectivas que fundamenten las decisiones en materia de política macroeconómica.

105. Me complace esta iniciativa. Se ajusta bien a lo que dicen los mandantes de la OIT cuando piden una globalización guiada por una amplia justicia social.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ O. Blanchard, G. Dell’Ariccia y P. Mauro: *Rethinking macroeconomic policy*, nota sobre la posición del personal del FMI SPN/10/03 (Washington, D.C., FMI, febrero de 2010).

⁶⁶ Institute for New Economic Thinking (INET): *The economic crisis and the crisis in economics*, conferencia inaugural del INET celebrada en el King’s College, Cambridge, 8-11 de abril de 2010. Puede consultarse en <http://ineteconomics.org/initiatives/conferences/kings-college> (consultado el 11 de mayo de 2010).

⁶⁷ Véase, entre otros, N. García: *La crisis de la macroeconomía* (Marcial Pons, Madrid, 2010); y M. Muqtada: *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, Employment Working Paper No. 53, Sector de Empleo (OIT, Ginebra, 2010).

106. Esta plétora de propuestas para inyectar más estabilidad al sistema financiero es muy oportuna. Sin embargo, está en juego mucho más que la estabilidad financiera. La crisis es de alcance mundial. Requiere soluciones mundiales. La Organización Internacional del Trabajo debe aportar su contribución a este debate.

107. Se ha evitado un recrudecimiento de la crisis. La recuperación está en curso. El proceso de configurar la futura economía mundial aún está en ciernes. La globalización posterior a la crisis requiere un nuevo camino. Quedará muy influenciada por las lecciones extraídas de la crisis de 2008-2009 y por el proceso de globalización que se produjo desde 2000. Varios fenómenos como el aumento de la desigualdad mundial, la persistencia del empleo en la economía informal y la insuficiencia de la demanda agregada constituyen algunos de los desequilibrios de hoy en día que requieren soluciones nuevas y a más largo plazo.

108. Como lo señaló el FMI, la política macroeconómica debe tener muchas metas. La tasa de crecimiento y una inflación estable son algunas de ellas, como también lo es la formulación de presupuestos públicos ampliamente equilibrados. Sin embargo, hay otras cosas más. Un alto nivel de empleo productivo pleno o que se acerque lo más posible al pleno empleo debe ser una de esas metas. Otra meta que se debe alcanzar es lograr proporcionar una amplia cobertura de protección social básica a todos los ciudadanos, cualquiera que sea su país. Una tercera meta debe ser una mejor utilización de estabilizadores automáticos que protejan a los hogares de bajos ingresos en caso de crisis mayor. En el futuro, todos los debates y las propuestas que se realicen en relación con estas áreas deberán basarse en opiniones más generales, en una mayor diversidad geográfica y en un serio repaso de la historia de las ideas. Me comprometo a aportar las contribuciones de la OIT para alimentar estos debates.

109. Necesitamos fijarnos un nuevo rumbo para alcanzar un crecimiento y un desarrollo sostenibles. Para avanzar será necesario articular de manera mucho más estrecha las herramientas fiscales y monetarias existentes de política macroeconómica con las políticas sociales y del empleo. Necesitamos aumentar el ritmo y el contenido de empleo del crecimiento y del desarrollo para garantizar la recuperación y acelerar los progresos en la reducción de la pobreza. Se requiere un proceso de convergencia de las políticas para garantizar que el aumento de la productividad conduzca a una expansión equilibrada de los salarios y del consumo, por un lado, y, por otro, de los ahorros y las inversiones. Una expansión de una protección social sana desde el punto de vista fiscal es un componente vital. Esto también implicará cambiar las estrategias de crecimiento basadas en el endeudamiento por las basadas en los ingresos. Además, es necesario aumentar la cooperación y la coordinación internacionales para apuntalar un crecimiento y un desarrollo fuertes, equilibrados y por ende sostenibles.

Invertir en el dinamismo económico y en la innovación

110. El objetivo de reanudar rápidamente un crecimiento robusto e intensivo en empleo debería tener la misma prioridad que reducir los déficit y los niveles de endeudamiento. Después de la crisis, será necesario estimular el dinamismo económico y la creación de empleos mediante un mayor espíritu de innovación. Las universidades y los centros de investigaciones financiados por los gobiernos generalmente tienen horizontes más lejanos que el sector privado. Por esta razón, las políticas gubernamentales, la financiación y los incentivos deberían servir para complementar, y estimular, las inversiones del sector privado en materia de investigaciones y desarrollo, en particular a fin de apoyar las actividades que ofrecen una amplia gama de beneficios y aplicaciones en muchas industrias, pero que las empresas individuales no pueden sufragar. Las políticas industriales han desempeñado un papel central en el desarrollo de las economías

industriales avanzadas y en el de los países recientemente industrializados. Los gastos en investigaciones y desarrollo también han aumentado en las nuevas economías emergentes. China ha iniciado un plan estratégico nacional de ciencia y tecnología para construir una economía y una sociedad orientadas hacia la innovación para 2020⁶⁸. Las exportaciones de empresas chilenas, que abarcan desde bienes agrícolas hasta servicios de tecnología de la información, han recibido apoyo gubernamental en materia de investigaciones y desarrollo⁶⁹. Un apoyo más fuerte a la innovación y la difusión de nuevas tecnologías constituye un factor fundamental para revitalizar las industrias existentes y expandirse en nuevos sectores relacionados con la economía del conocimiento, y ofrece potencial para crear empleos productivos, calificados y bien remunerados.

111. Sin embargo, el cambio tecnológico también puede provocar un declive de las industrias menos competitivas y tradicionales, que requieren intervenciones para amortiguar los impactos económicos y sociales de la reestructuración. Los empleadores y los sindicatos deben participar como interlocutores en estos procesos. El diálogo social puede desempeñar un papel crucial en la negociación de los términos de las medidas difíciles de reestructuración.

112. Los estudios confirman que la educación y las calificaciones pueden elevar la productividad de los trabajadores y de las empresas, sentar las bases para innovaciones futuras, alentar las inversiones y la innovación, y también contribuir al aumento de los salarios y la disminución del desempleo. Proporcionar oportunidades más amplias a los trabajadores para que accedan a una formación pertinente y de calidad es una condición fundamental para las empresas sostenibles, en particular para hacer la transición hacia sectores productivos e innovadores relacionados con la economía del conocimiento y la aparición de industrias verdes⁷⁰.

113. Las medidas de estímulo de los gobiernos podrían incluir gastos estratégicos para impulsar las investigaciones y el desarrollo, la innovación, la difusión de tecnología y el desarrollo de las calificaciones en nuevos sectores emergentes, intensivos en conocimientos y altamente productivos. A medida que el sector privado se redinamice, habrá más margen para establecer alianzas público-privadas capaces de promover el crecimiento económico y una reestructuración positiva, que podría dar lugar a un ajuste basado en altos niveles sociales y técnicos que ofrezca empleos bien remunerados.

Prepararse para la transición hacia energías limpias y empleos verdes

114. Las políticas de adaptación al cambio climático y las políticas para mitigarlo son importantes motores de cambio para las sociedades, las economías y los trabajadores. Los empleos de todos los sectores económicos están sujetos a los efectos de las políticas «verdes». Ya existen millones de empleos verdes en todo el mundo y se podrían crear muchos millones más si se cuenta con las inversiones y las políticas de apoyo necesarias y con un desarrollo apropiado de las calificaciones⁷¹. Es probable que el cambio a una economía de bajo consumo de carbono y sostenible genere un neto crecimiento del

⁶⁸ OCDE: *Reviews of innovation policy: China* (París, 2008).

⁶⁹ D. Rodrik: *The return of industrial policy*, Project Syndicate, 2010. Puede consultarse en <http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik42/English> (consultado el 11 de mayo de 2010).

⁷⁰ R.C. Altman y otros autores: *From recession to recovery to renewal: An economic strategy to achieve broadly shared growth*, Strategy Paper, The Hamilton Project (Brookings, Washington, D.C., abril de 2010).

⁷¹ PNUMA, OIT, OIE y CSI: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Nairobi, 2008). Este informe fue encargado y financiado por el PNUMA, como parte de una labor conjunta del PNUMA, OIT, OIE y CSI (Nairobi, 2008). Puede consultarse en http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf (consultado el 11 de mayo de 2010).

empleo. Se modificará el equilibrio entre países y sectores, dependiendo del grado en que se creen empleos verdes o éstos sustituyan los empleos existentes, y de si las medidas proactivas y el apoyo de las políticas potencian las oportunidades y compensan las pérdidas de empleos y de empresas. El debate sobre los impuestos verdes y sobre la manera en que pueden financiar programas favorables al empleo es un ejemplo de otros efectos positivos que puede tener sobre el empleo la adopción de políticas verdes en la industria ⁷².

115. Cabe prever una profunda transformación de los modos de producción y de consumo que implicará cambios en las empresas y una redefinición de los perfiles de los empleos. En un estudio sobre 21 países que se publicará próximamente se confirman las conclusiones del informe PNUMA/OIT sobre empleos verdes según las cuales la falta y el desfase en materia de calificaciones es un fenómeno generalizado que amenaza con reducir los aumentos de eficiencia derivados de las nuevas tecnologías y que desacelera el crecimiento de las industrias verdes. Las necesidades de nuevas calificaciones crean una demanda de instituciones de formación profesional y de nuevos programas de estudios en materia de formación.

116. En algunos países las medidas formuladas para responder a la crisis han impulsado la transición hacia una economía verde. Se estima que el valor total de las medidas verdes de estímulo en todo el mundo es de 513.000 millones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa un 10-15 por ciento del conjunto de las medidas de estímulo ⁷³. Las medidas verdes de estímulo han fortalecido el crecimiento de los empleos verdes, mediante el aprovechamiento de inversiones privadas adicionales de los hogares y las empresas. Tras la celebración de las negociaciones sobre el cambio climático en Copenhague, 41 países industrializados anunciaron la adopción, en abril de 2010, de metas aplicables a toda la economía a fin de reducir las emisiones y 35 países en desarrollo comunicaron la adopción de medidas nacionales de mitigación apropiadas ⁷⁴. Se movilizarán cientos de miles de millones de dólares en inversiones nacionales a fin de alcanzar esas metas y se han prometido 30.000 millones de dólares de los Estados Unidos para ayudar a los países en desarrollo.

117. Los ministros de trabajo y los interlocutores sociales pueden liderar la transformación. En este contexto, se han utilizado varias medidas de probada eficacia en varios países, con inclusión de los Estados Miembros que participan en el Programa Mundial de Empleos Verdes de la OIT. Estas medidas incluyen un inventario de los efectos previstos del cambio climático y de las políticas medioambientales en los mercados de trabajo, es decir, la incidencia de estos factores en la cantidad y la calidad del empleo. La protección social y los planes de diversificación de la economía pueden ser de ayuda en el proceso de ajuste de las regiones, los sectores (incluidas las PYME) y los grupos vulnerables de trabajadores afectados por el cambio climático o por las nuevas políticas medioambientales. Las políticas industriales y la utilización de planes de formación profesional y de capacitación bien formulados pueden convertirse en importantes herramientas para generar la tecnología, las industrias y los trabajadores calificados que requiere el fomento de industrias verdes dinámicas. El diálogo social

⁷² Instituto Internacional de Estudios Laborales: «Políticas «verdes» y empleo: ¿un doble dividendo?», en *Informe sobre el trabajo en el mundo 2009: Crisis mundial del empleo y perspectivas* (OIT, Ginebra, 2009), capítulo 4.

⁷³ PNUMA: *Global green new deal: An update for the G-20 Pittsburgh Summit* (Nairobi, septiembre de 2009).

⁷⁴ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC): *Communication from countries about their economy-wide targets and nationally appropriate mitigation actions pledges* (Bonn, 2010), puede consultarse en <http://unfccc.int/home/items/5265.php>.

debería desempeñar un papel para definir y orientar la transición hacia una economía más verde en todos los niveles.

Cómo enfrentar la tenue relación entre el crecimiento de la producción y del empleo

118. En las dos últimas décadas, hasta el estallido de la crisis de 2008-2009, el conjunto de la economía mundial registró un rápido crecimiento. Sin embargo, en ese contexto de crecimiento había cuatro desequilibrios interrelacionados que eran motivo de preocupación, incluso antes de la crisis. En primer lugar, en muchas economías, el ritmo de crecimiento del empleo se había desacelerado a pesar de un fuerte crecimiento del PIB. En segundo lugar, había disminuido la participación de los salarios en la renta total. En tercer lugar, los ingresos medianos estaban estancados en muchos países, lo cual reflejaba el lento crecimiento de los salarios de la mitad inferior de la distribución de los salarios y una concentración excesiva de aumentos de los ingresos en la mitad superior. Por último, el crecimiento mundial estuvo acompañado por crecientes desequilibrios de cuenta corriente, que planteaban dudas sobre la sostenibilidad de la evolución general del crecimiento mundial.

119. De cara al futuro, al considerar las políticas que han de adoptarse para promover un crecimiento fuerte, sostenible y de base amplia, es importante comprender mejor la experiencia de las dos últimas décadas y, en particular, analizar las tendencias del crecimiento de la producción, del empleo, de los salarios y de la estructura de la demanda final. Los estudios de la OIT sobre la relación que existe entre el crecimiento de la producción y del empleo muestran que se pueden distinguir tres tipos diferentes de «episodios de crecimiento»⁷⁵.

Primer tipo: Crecimiento económico rápido acompañado de un crecimiento robusto del empleo – en el que el crecimiento económico es rápido y el crecimiento del empleo también es vigoroso (elasticidad del empleo con respecto al crecimiento del PIB entre 0,3 y 0,7). Aumentan tanto la productividad media del trabajo como el empleo.

Segundo tipo: Crecimiento económico rápido acompañado de un crecimiento lento o un estancamiento del empleo – en el que el PIB sigue creciendo muy rápidamente, pero el empleo crece muy lentamente o no crece en absoluto (elasticidad del empleo inferior a 0,3 o negativa).

Tercer tipo: Crecimiento económico lento acompañado de un crecimiento bajo o negativo del empleo – en el cual tanto el PIB como el empleo crecen a un ritmo muy inferior a la tendencia, disminuyen, o entran prácticamente en recesión.

120. En los estudios de la OIT se examinaron 53 episodios de crecimiento en 18 países durante el período de 1990-2007. El análisis muestra que se alcanzó un crecimiento robusto del empleo (del primer tipo) en sólo 24 episodios de crecimiento, es decir, en menos de la mitad de todos los episodios. Al mismo tiempo, se registró un lento crecimiento y un estancamiento o una disminución del empleo en 29 episodios (de segundo tipo y tercer tipo). Esta observación demuestra que es posible obtener mejores resultados pero que con demasiada frecuencia no se logra.

121. El tipo de crecimiento más positivo y sostenible se caracteriza por una rápida expansión de la producción acompañada de un aumento del empleo y de la

⁷⁵ M. Mahmood and C. Saget: «The employment intensity of growth in the G20 countries: Some lessons for strong, sustainable and balanced growth», Documento de trabajo sobre el empleo núm. 55 (Ginebra, se publicará próximamente).

productividad. Para ello también se requeriría una tasa de aumento de los salarios, cercana a la tasa de aumento de la productividad, y una expansión de la demanda nacional que impulse el crecimiento de la demanda. Tanto las exportaciones como las importaciones pueden, y en la mayoría de los casos deberían, aumentar más rápidamente que la producción. Este es el tipo de crecimiento equilibrado y sostenible que pidieron los líderes en la Cumbre de Pittsburgh en 2009.

Revertir la disminución de la participación de los salarios

122. Otra cuestión clave al examinar la estructura del crecimiento en el período anterior a la crisis es la evolución de los salarios. En muchos países, los salarios crecieron más lentamente que el PIB por habitante durante el período de 1995-2007. Durante la década de 1990 y hasta principios de la década de 2000, la tendencia al aumento de la productividad fue más rápida que la de los salarios reales, lo cual produjo una reducción de la participación de los salarios en el ingreso total en muchos países. Un estudio de la OIT sobre la participación de los salarios en 71 países industrializados y en transición durante los períodos de 1995-2000 y 2001-2007 mostró una tendencia a la disminución en 50 países⁷⁶. En conjunto, en este análisis se estimaba que un aumento de un 1 por ciento del crecimiento anual del PIB estuvo asociado con una disminución de 0,05 por ciento de la participación de los salarios durante ambos períodos.

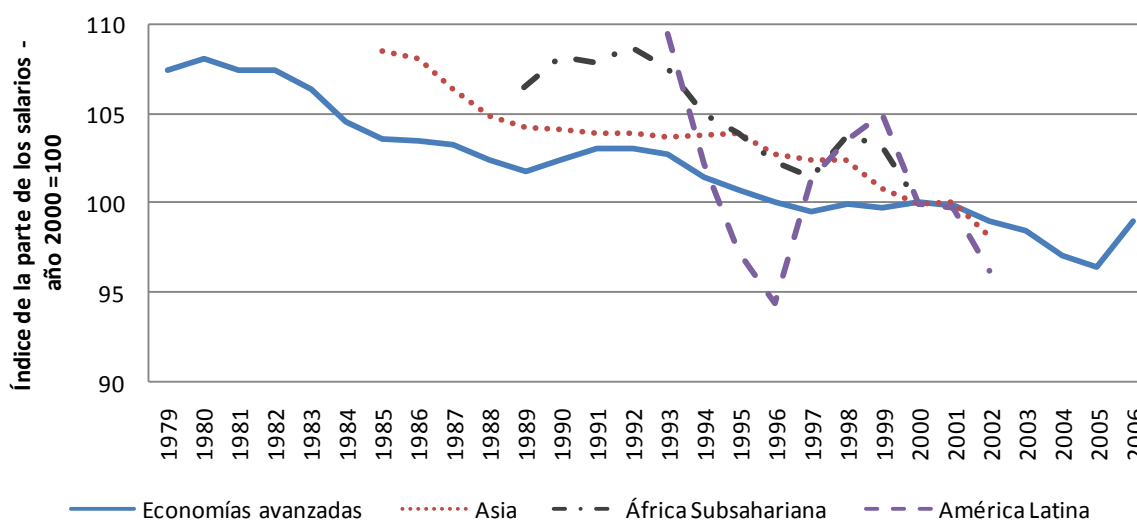
123. En otro estudio de la OIT se indicaba una tendencia similar, a saber, que las partes correspondientes a los salarios disminuyeron en casi dos terceras partes de los 73 países examinados durante el período de 1979-2006 (gráfico 3.2). La disminución de la participación de los salarios se ha atribuido en la literatura económica a tres factores fundamentales⁷⁷: cambios inducidos por la tecnología en la demanda de mano de obra calificada, o los llamados cambios tecnológicos sesgados por el grado de calificación; la creciente participación en el comercio mundial en el cual la presencia de grandes exportadores de bajos salarios en el mercado de productos intensivos en mano de obra ha funcionado como un factor moderador de los salarios; y la presencia cada vez menos importante de los sindicatos en muchos países, lo cual ha debilitado el poder de negociación de los trabajadores. La literatura económica tiende a omitir los efectos de la evolución de los mercados financieros en los salarios aun cuando los datos muestran que las crisis financieras, así como la liberalización financiera provocan una contracción de la parte correspondiente a los salarios⁷⁸.

⁷⁶ OIT: *Global Wage Report 2008/2009, Resumen Ejecutivo: Salarios mínimos y negociación colectiva: Hacia una política salarial coherente* (Ginebra, 2008). Puede consultarse en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_100795.pdf (consultado el 11 de mayo de 2010); y OIT: *Informe mundial sobre salarios: Actualización 2009* (Ginebra, 2009).

⁷⁷ OIT: *Global Wage Report 2008/2009, op. cit.*

⁷⁸ Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de la renta en la era de la finanza global* (OIT, Ginebra, 2008), capítulo 2, gráficos 2.5 y 2.7.

Gráfico 3.2. La tendencia a la baja de la participación de los ingresos del trabajo en el ingreso nacional, 1979-1980



Nota: Las cifras muestran la relación entre la remuneración total de los trabajadores y el PIB, corregidas para tener en cuenta los cambios de la incidencia del trabajo independiente. La proporción tiene un valor de 100 para el año 2000.

Fuente: Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008*, op. cit. capítulo 1, apéndice B. Puede consultarse en http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08_s.pdf.

Reducir las grandes disparidades de los ingresos

124. La modificación de la participación de los salarios en la renta nacional que se produjo en muchos países coincidió con un aumento de las disparidades entre los salarios más altos, los salarios medios y los salarios más bajos. Este aumento de las desigualdades en materia de salarios e ingresos se ha producido en todo el mundo, independientemente de los niveles del ingreso nacional y a pesar de una disminución general de la pobreza absoluta en todo el mundo. Los estudios recientes basados en un conjunto de estadísticas por países, que abarcaba datos sobre 92 países durante el período de 1960-2000, confirman los efectos negativos de la desigualdad de los ingresos en el crecimiento económico ⁷⁹.

125. El Vicepresidente de los Estados Unidos, Joseph Biden, declaró recientemente que: «la clase media necesita tener nuevamente una parte justa de la riqueza», y recaló que su Gobierno reconoce que hay que reforzar la debilitada relación entre el crecimiento de la productividad y los salarios para poder garantizar una recuperación políticamente sostenible ⁸⁰. Este objetivo fue reiterado por los ministros de trabajo y empleo del G-20 en las recomendaciones que formularon a los líderes del G-20 en abril del presente año. El consumo es un componente clave de la demanda real agregada. Teniendo en cuenta que la propensión marginal al consumo es más alta en el caso del ingreso del trabajo que en el del ingreso del capital, las políticas que buscan impulsar la demanda interna deberían lógicamente focalizarse en aumentar los niveles de empleo, los salarios y mejorar la distribución de los ingresos.

⁷⁹ R. J. Barro: *Inequality and growth revisited*, BAD, Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 11 (Banco Asiático de Desarrollo, Manila, 2008).

⁸⁰ J. Biden: «Opening speech», discurso pronunciado en el Hamilton Project Forum, Brookings Institute, Washington, D.C., 20 de abril de 2010.

126. En este contexto puede recurrirse a mecanismos de política clave que incluyen medidas para estimular una negociación colectiva más coordinada que permita ajustar los salarios reales, en particular cuando existen instituciones representativas de diálogo social y políticas en materia de salario mínimo ⁸¹. Cuando la oferta de capital humano es más importante la desigualdad del ingreso es menor ⁸², situación en la cual el desarrollo de las calificaciones y el fortalecimiento de las políticas e instituciones de formación profesional también desempeñan un papel fundamental. El diálogo social entre los gobiernos y los interlocutores sociales puede ser un proceso particularmente eficaz para negociar reformas del mercado laboral, en particular en relación con la protección social, y para formular políticas eficientes de desarrollo de las calificaciones, así como para facilitar la aplicación de todas las medidas concertadas. Al mismo tiempo, el gran número de trabajadores atípicos y vulnerables también hará necesario adoptar medidas destinadas a proporcionarles condiciones de empleo y niveles de seguridad en el empleo más apropiados.

127. El aumento de los ingresos y de la protección social constituyen elementos fundamentales para apoyar la demanda y las inversiones nacionales, en lugar de una cultura basada en el endeudamiento, que contribuyó en parte a los desequilibrios que había antes de la crisis. El aumento de los salarios reales es un componente fundamental de las políticas de crecimiento basadas en los ingresos.

Establecimiento de un régimen mínimo de protección social

128. Cada vez se toma más conciencia de los beneficios que aporta la protección social: ampara a la gente de la indigencia y la pobreza; la empodera para aprovechar las oportunidades de mercado y contribuye a estabilizar la demanda agregada.

129. Los países que han introducido o ampliado regímenes de protección social se encuentran actualmente mejor preparados para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis. Sin embargo, la cobertura universal derivada de una protección social básica todavía sigue siendo un objetivo lejano, aunque es posible adoptar algunas medidas graduales en esa dirección.

130. En la última década, muchos países en desarrollo han adoptado medidas notables para ampliar los servicios básicos de salud y para establecer programas de transferencias sociales de gran escala, que representan dos elementos importantes de un régimen mínimo de protección social. Estos programas han sido reforzados durante la crisis y muchos gobiernos han anunciado la adopción de planes de desarrollo que incluyen medidas para ampliar de manera importante sus regímenes en los próximos años.

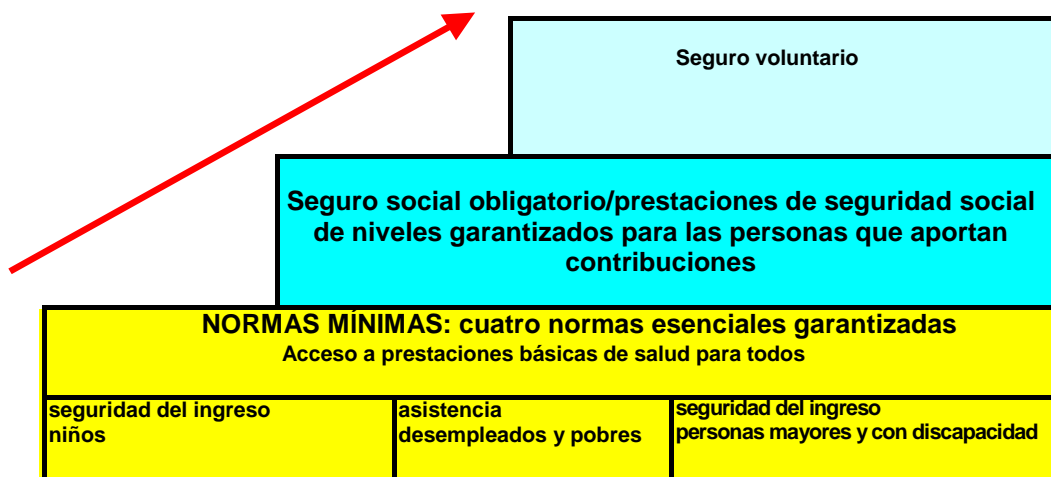
131. En mi opinión, de aquí a 2010, el mundo puede experimentar el proceso de inclusión social y de reducción de la pobreza más rápido y vasto de la historia. Se ha iniciado una expansión acelerada y masiva de la cobertura de la protección social para garantizar una protección social mínima a una parte más importante de la población. La innovación y la experimentación han sido el distintivo de este enfoque social integral emergente que combina las políticas de protección social y de empleo decente como el medio más importante para superar la pobreza mediante el trabajo. En este sentido, el establecimiento de normas mínimas debe considerarse como el primer paso hacia la consecución de niveles más altos de protección, al igual que la creación de condiciones

⁸¹ OIT: *Global Wage Report 2008/2009*, op. cit. e *Informe mundial sobre salarios: Actualización 2009*, op. cit.

⁸² Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008*, op. cit., capítulo 3.

necesarias para incorporar con éxito a las personas pobres y desfavorecidas en el mercado de trabajo y el mejoramiento de las normas del trabajo (gráfico 3.3).

Gráfico 3.3. Escala de la seguridad social



Fuente: OIT: *Extending social security to all: A guide through challenges and options*, Departamento de Seguridad Social (Ginebra, 2010).

132. En 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización llegó a la conclusión de que «[d]ebe aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social [para las personas y sus familias] como parte de la base socioeconómica de la economía global. ... Un compromiso social para remediar la inseguridad es crucial para dotar de legitimidad a la globalización»⁸³. Desde entonces, y durante el período de la crisis, se tomó conciencia de la necesidad de contar con normas sociales mínimas a nivel mundial, idea que ha sido respaldada en todo el mundo y que se refleja en varias declaraciones formuladas por el sistema de las Naciones Unidas y el G-20⁸⁴.

133. Las estimaciones de la OIT han demostrado que para la mayoría de los países el establecimiento de un régimen mínimo de protección social financiado por los impuestos sería un objetivo viable a mediano plazo. Al principio, algunos países menos adelantados necesitarán apoyo financiero internacional para poner en marcha y aplicar progresivamente estos regímenes⁸⁵.

⁸³ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización equitativa: crear oportunidades para todos* (OIT, Ginebra, 2004)

⁸⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas: *Papel de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo en el contexto de la mundialización y la interdependencia*, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/53/169 (nueva York, 1999).

⁸⁵ OIT: *Extending social security to all*, *op. cit.*

134. Según los cálculos de la OIT, un conjunto de prestaciones sociales mínimas, con inclusión de transferencias en efectivo destinadas a los niños pobres, a las personas mayores y a los trabajadores en 49 países menos adelantados costaría alrededor de 46.000 millones de dólares de los Estados Unidos⁸⁶ al año. Si se transfieren estos recursos a las familias pobres, durante el primer año de aplicación del programa bastarían para sacar de la pobreza extrema a aproximadamente 442 millones de personas, lo cual sería una importante contribución a la consecución del primer ODM. El costo representaría un 8,7 por ciento del PIB de todos los países menos adelantados, pero apenas menos de un 0,1 por ciento del producto total mundial y un 38 por ciento a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) para 2009.

135. Obviamente, para mantener el impacto de estas medidas, se requiere un apoyo internacional continuo que sólo debería retirarse de manera gradual cuando los países beneficiarios hayan aumentado su margen fiscal. La experiencia reciente de los países en desarrollo demuestra que el flujo de recursos monetarios que se inyectan directamente a los hogares tendría efectos importantes en el consumo local y en la inversión, porque impulsaría la demanda agregada, generaría empleo y contribuiría de esta manera a ampliar la base y el margen fiscales.

136. El apoyo financiero internacional no debería eximir a los países menos adelantados de sus responsabilidades sociales. Más bien, debería proporcionarles incentivos en base a un sistema de participación en los costos que les permita avanzar y movilizar gradualmente los recursos nacionales para la aplicación de medidas de protección social.

Reforzar la cooperación internacional en pro de un crecimiento equilibrado

137. Las dos últimas décadas de globalización han creado una profunda interrelación de nuestras economías nacionales. Las crisis financiera y económica mundiales han demostrado la rapidez con que las repercusiones negativas generadas en un país, región o sector pueden propagarse más allá de éstos. La coordinación internacional actuó eficazmente para impedir este contagio y también para aumentar los efectos positivos de las intervenciones de políticas, y por ello debe reforzarse más en el futuro.

138. Hace falta algo más que políticas comerciales y monetarias para corregir los desequilibrios y encaminarnos en una nueva vía. Debemos asegurarnos de que nuestras políticas para establecer mercados de trabajo incluyentes y justos también sean coherentes con otras políticas de nivel macro. Ello requiere una perspectiva de desarrollo que incluya a todos los países — y a toda la gente de esos países — en el proceso. Por medio de la coordinación internacional podemos obtener un crecimiento de mejor calidad. A la inversa, si no logramos coordinarnos, entonces correremos el peligro de alejarnos de una vía de crecimiento basado en un desarrollo mundial sostenible, con los consiguientes riesgos de desequilibrio que esto conlleva y que podrían provocar otra nueva recesión quizás aún más grave. La coordinación tiene un doble objetivo que consiste, por lo tanto, en controlar la volatilidad y reforzar a la vez una participación más equitativa en el contexto de la globalización.

⁸⁶ De acuerdo con los cálculos, este conjunto de medidas se compone de prestaciones de vejez y discapacidad, transferencias en efectivo para los niños y las personas que no pueden devengar un ingreso suficiente en el mercado de trabajo, y está diseñado para que el nivel de vida de todos los pobres se sitúe hasta el umbral internacional de la pobreza que equivale a 1,25 dólares de poder adquisitivo por día. Este cálculo incluye un costo administrativo por proporcionar las prestaciones calculado en el 20 por ciento del gasto de la prestación.

139. El reequilibrio económico es más vital ahora que nunca y es necesario vincular mejor los ámbitos de la finanza, el comercio, el empleo y la protección social. Muchos países se han orientado hacia las exportaciones como vía rápida de crecimiento. El aumento de los intercambios comerciales requiere ajustes tanto en los países de importación como de exportación, y este proceso tiene consecuencias para el mercado de trabajo. El crecimiento basado en las exportaciones no puede ser una estrategia mundial. Debe tener, como contrapartida, una estrategia basada en las importaciones. No todos los países pueden seguir la misma estrategia basada en las exportaciones. En un contexto de discusiones internacionales centradas en garantizar una frágil recuperación, los esfuerzos de los países deficitarios para reducir los desequilibrios de cuenta corriente mediante una limitación de la demanda interna pública y privada, sin que haya un esfuerzo complementario por parte de los países excedentarios para mantener la demanda, podrían impartir una dinámica deflacionaria a la economía mundial. Para contrarrestar este riesgo haría falta un compromiso coordinado para sostener la demanda efectiva mundial, incluida la demanda en muchos países en desarrollo facilitándoles un mejor acceso a capitales a largo plazo, para permitir así un reequilibrio más fluido. Según declararon los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20: «Apoyamos la coordinación de los esfuerzos encaminados a dar prioridad al crecimiento del empleo, pues un crecimiento intenso del número de empleos y de los ingresos en muchos países simultáneamente reforzará la demanda global, lo cual generará a su vez más empleo todavía»⁸⁷.

140. El apoyo internacional también es vital para permitir que los países con limitaciones fiscales financien sus medidas de respuesta a la crisis y sus políticas de promoción de la recuperación. Este apoyo debe formar parte de las actividades reforzadas para aumentar el volumen y la calidad de la financiación destinada al desarrollo. Hacen falta medios mucho más vigorosos e innovadores de apoyo internacional como parte del nuevo marco para garantizar que estos países puedan ajustarse por medio del crecimiento y del empleo y que la recuperación sea incluyente en todo el mundo. La cooperación internacional es esencial para financiar una protección social básica y programas de promoción del empleo en ámbitos como el desarrollo rural, infraestructura, etc. Todo país que no genere una base fiscal razonable carecerá de ingresos suficientes para financiar los gastos sociales. Por lo tanto, los países de bajos ingresos que deseen establecer niveles mínimos de protección social necesitan asistencia internacional durante un tiempo determinado.

141. La cooperación internacional tiene un importante papel que desempeñar para impedir la competencia fiscal, que puede perjudicar la base de ingresos que necesitan los países para garantizar el suministro de bienes públicos vitales. La experiencia ha demostrado que en un contexto de crisis hay más probabilidades de que los recortes fiscales tengan un efecto en la demanda agregada a través de un aumento del consumo si están dirigidos a los hogares pobres. En períodos de incertidumbre, es probable que los recortes fiscales aplicables a los sectores de medianos y altos ingresos produzcan un aumento del ahorro, lo cual tiene efectos positivos, pero no el de lograr un aumento de la demanda que es el que se necesita.

142. Como parte del sistema de las Naciones Unidas, compartimos el deseo de acelerar los progresos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), ya que muchos esfuerzos han sido descarrilados por la crisis. Los ODM han identificado objetivos de desarrollo en torno a los cuales las organizaciones del sistema han centrado sus esfuerzos. Sin embargo, hace falta un marco internacional más amplio para alcanzar

⁸⁷ G-20: «Recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 a los Líderes del G-20», Washington, D.C., 21 de abril de 2010.

esos objetivos de desarrollo. Una cuestión crucial es la importancia capital de la creación de empleos decentes y de empresas sostenibles para sustentar las iniciativas que permitan reencaminarse por un proceso rápido de reducción de la pobreza. La OIT tiene mucho que aportar en la elaboración de este marco internacional de desarrollo, sobre la base de su mandato, sus conocimientos técnicos y su composición tripartita centrada en los actores de la economía real. Estamos deseando participar en la Cumbre sobre los ODM que se celebrará en el mes de septiembre en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. También planeamos contribuir activamente a la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se ha de celebrar en Turquía el año próximo. Se trata de foros importantes que pueden brindar orientación sobre las acciones que han de adoptar organizaciones regionales o grupos como el G-20.

4. Mejora de la capacidad de la OIT para afrontar los nuevos desafíos

143. Como ya subrayé en mi Memoria, los gobiernos han adoptado medidas históricas para responder de manera rápida y contundente, lo cual ha permitido tratar con anticipación el empeoramiento de la crisis mundial del empleo. Al analizar las medidas programáticas adoptadas contra la crisis, hemos aprendido mucho y hemos adquirido nuevas pericias que debemos compartir. Sin embargo, como siempre, cada paso plantea nuevos desafíos. En la presente Memoria se señalan algunos de los retos más importantes en perspectiva. En la Declaración de 2008 se brindan pautas de orientación sobre la manera en que la Organización debería adaptarse para ayudar más eficazmente a sus Miembros a afrontar esos nuevos desafíos, al señalar que «... la Organización debería revisar y adaptar sus prácticas institucionales para mejorar la gobernanza y desarrollar la capacidad a fin de utilizar de la mejor manera posible sus recursos humanos y financieros y la ventaja única que representan su estructura tripartita y su sistema normativo...»⁸⁸. En la presente Memoria describo varias actividades que la Oficina lleva a cabo con el fin de mejorar su capacidad para enfrentarse a esos nuevos desafíos. Reaccionamos a las peticiones que nos llegan a la Oficina. A continuación se exponen algunos de esos elementos sin precedentes que quisiera destacar.

144. En la Declaración de 2008 se nos exhorta a responder a los desafíos de la globalización. Una globalización que acaba de sumirnos en la mayor crisis de la historia. Quisiera conocer sus opiniones al respecto; éstas son las mías.

145. Elaboración de una base de datos completa con indicadores de empleo nacionales e internacionales. En general, faltan indicadores de empleo amplios a que puedan acceder los países y las regiones. Se suele disponer de indicadores económicos extensos, pero existen pocos datos actualizados sobre indicadores de empleo y de trabajo, excepto en algunos países. A este respecto, nos estamos adaptando con el fin de ayudar a los países a que mejoren los procesos de acopio y recopilación de datos, y a que publiquen sus indicadores de empleo con mayor frecuencia. También procuramos poner a disposición una gama más amplia de indicadores, además de los indicadores de empleo y desempleo. La mejora de los datos podría sernos provechosa en algunos aspectos como, por ejemplo, los indicadores relativos a la infrautilización de la mano de obra, la calidad del empleo y los salarios.

146. Mejora de la gestión de los conocimientos y suministro de un análisis programático en tiempo real. Estoy reforzando la capacidad institucional de la Oficina para gestionar y divulgar los conocimientos con más eficacia. Gracias a este nuevo potencial, dispondremos de un sistema operativo que permitirá a la Oficina observar en tiempo real la evolución de las políticas adoptadas en el marco del Programa de Trabajo Decente. Podremos divulgar más eficazmente estos conocimientos por medio de publicaciones como breves reseñas sobre políticas. Este año ya demostramos que tenemos capacidad en materia de conocimientos, pues elaboramos varios estudios sobre recopilación de datos, análisis de políticas y definición de enseñanzas comunes extraídas de las políticas adoptadas por los países en respuesta a la crisis, destinados a diversas reuniones de agrupaciones regionales e internacionales. Para fortalecer aún más esta capacidad, debemos cambiar considerablemente nuestra manera de trabajar, de seguir la

⁸⁸ OIT: *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 97.ª reunión, 10 de junio de 2008, Sección II, A (Ginebra, 2008). Disponible en la siguiente dirección: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf (consultada el 11 de mayo de 2010).

evolución de las políticas aplicadas en virtud de nuestro mandato, y de perfeccionar nuestros conocimientos sobre cada país.

147. Vinculación de las políticas macroeconómicas y de empleo. También velo por que se fortalezca la capacidad de la Oficina para analizar las consecuencias que las políticas macroeconómicas tienen en el empleo. Este fortalecimiento nos permitirá lograr más eficazmente que los ministerios de trabajo y empleo participen en debates macroeconómicos en general. Por ejemplo, podríamos analizar las repercusiones que en el empleo tienen los cambios de política fiscal, o la manera en que la oferta monetaria y los flujos de crédito inciden en las microempresas y en las pequeñas y medianas empresas, así como en su capacidad para generar empleo. Nuestra capacidad de investigación también será de ayuda a nuestros Miembros, por medio de la realización de exhaustivos exámenes cíclicos y estudios por países sobre nuestra labor y los cuatro objetivos estratégicos, que son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, con arreglo a la Declaración de 2008, «... [d]ado que la política comercial y la política de los mercados financieros repercuten en el empleo, la función de la OIT es evaluar esos efectos con miras a que el empleo pase a ser un elemento fundamental de las políticas económicas»⁸⁹.

148. Prestación de apoyo técnico a los países. La Oficina refuerza su potencial para prestar servicios de apoyo técnico y de supervisión de políticas en los países. En fechas recientes anuncié la creación de una estructura de dos planos para las oficinas exteriores, la creación de varios equipos de apoyo técnico para el trabajo decente, que permitirán lograr mayor masa crítica en cada región, y el recurso a coordinadores nacionales en los países donde no existe oficina, pero donde nuestras actividades justifican mayor presencia. Mediante la nueva estructura de las oficinas exteriores se pretende robustecer la capacidad de la OIT para prestar servicios a sus Miembros en los ámbitos mundial, regional y nacional. Se trata para la Oficina de otra manera de ayudar a sus Miembros, en consonancia con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, en la que se pide a la Organización que «... previa solicitud de los gobiernos y de las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, ... [proporcione] toda la asistencia apropiada que prevea su mandato para apoyar los esfuerzos de los Miembros con miras a avanzar hacia la consecución de los objetivos estratégicos mediante una estrategia nacional y/o regional integrada y coherente...»⁹⁰. Otra de las finalidades de la nueva estructura de las oficinas exteriores es adecuarse a escala nacional a la rápida evolución del marco operativo y de desarrollo dentro del sistema de las Naciones Unidas. En estas nuevas disposiciones se prevé una movilización flexible de especialistas técnicos dentro de las regiones. Además de estos cambios estructurales, son igualmente importantes los cambios relacionados con los métodos de trabajo, en particular el fomento del trabajo en equipo en toda la Oficina⁹¹.

149. Promoción del intercambio de conocimientos y de diálogos sobre políticas. La crisis ha reforzado la colaboración de la Oficina con otros organismos internacionales, los bancos regionales de desarrollo, las instituciones financieras internacionales y algunas comisiones económicas regionales. También ha permitido mejorar aún más las buenas relaciones de trabajo que mantenemos dentro del sistema de las Naciones Unidas de manera más general. Esto representa un importante logro institucional para la OIT. De cara al futuro, debemos colaborar más estrechamente con el Banco Mundial, los

⁸⁹ Sección II, C, *op. cit.*

⁹⁰ Sección II, C, *op. cit.*

⁹¹ OIT: Mejora de la prestación de servicios a los mandantes de la OIT, Aviso del Director General, Sistema de Gestión de Documentos de Gobernanza Interna (IGDS) de la OIT, Número 150, 13 de abril de 2010 (Ginebra).

bancos regionales de desarrollo y todo el sistema de las Naciones Unidas. La OIT debe asumir una función importante en la creación de un nuevo multilateralismo, de conformidad con la perspectiva de futuro recogida en nuestra Declaración de 2008, y promover el trabajo decente, que constituye una prioridad prácticamente en todos los países y está interrelacionado con muy diversos objetivos económicos, sociales y medioambientales. Ya estamos colaborando activamente con el PNUD y otros organismos de las Naciones Unidas, tanto en la sede como a través de nuestras oficinas exteriores. Realizamos aportaciones a los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) junto con los gobiernos y los interlocutores sociales. Además, a petición del G-20, estamos participando junto con el FMI en un ejercicio de evaluación mutua de políticas a largo plazo. Este tipo de relaciones importantes se debe seguir desarrollando y reforzando, sobre todo a escala regional.

150. Conforme a la Declaración de 2008, respecto de la cual ha comenzado un proceso de autoevaluación, la Conferencia examinará en su presente reunión un informe sobre políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa. La discusión del punto recurrente brinda a los participantes la oportunidad de expresar sus opiniones acerca de lo que hemos aprendido con la crisis, cómo ha respondido la Oficina y qué rumbos podrían tomarse en el futuro con miras a reforzar la capacidad de la OIT para hacer frente a los nuevos desafíos venideros.