



Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/WP/SDG/1

Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social
de la Mundialización

WP/SDG

PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Coherencia de las políticas en aras de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado

Presentación resumida

Cuestiones abordadas

En el presente documento se resume la participación de la OIT en una serie de iniciativas internacionales encaminadas a garantizar una recuperación con un alto coeficiente de empleo y la transición hacia un nuevo modelo más sostenible de desarrollo y crecimiento a nivel mundial, y a partir de esta experiencia, se extraen los elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas, tal como se solicita en el párrafo 50 de las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 2010.

Repercusiones en materia de políticas

Véanse los párrafos 67 a 72 sobre un posible marco para promover la coherencia de las políticas en pro del trabajo decente.

Repercusiones financieras

Ninguna.

Acción requerida

Ninguna.

Referencias a otros documentos del Consejo de Administración y a instrumentos de la OIT

Documentos GB.309/2/1, GB.303/PFA/2, GB.301/WP/SDG/1, GB.303/17 (Rev.), GB.304/15/2 (& Corr.) y GB.304/4.

Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo, 2010.

Pacto Mundial para el Empleo, 2009.

Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008.

Resumen

En la primera parte del presente documento se resume la reciente participación de la OIT en una serie de iniciativas internacionales encaminadas a garantizar una recuperación con un alto coeficiente de empleo y la transición hacia un nuevo modelo más sostenible de desarrollo y crecimiento a nivel mundial.

En la reunión de los Ministros de Trabajo y de Empleo del G-20, celebrada en abril de 2010, la OIT presentó un documento para la discusión, junto con un panorama estadístico, reseñas estadísticas y de políticas por países, y un proyecto de estrategia en materia de formación. En la reunión se formularon una serie de recomendaciones dirigidas a los líderes del G-20 y centradas en la necesidad de acelerar la creación de empleo.

A finales de junio y, en la Cumbre del G-20 celebrada en Toronto, el discurso político había cambiado radicalmente y había pasado a centrarse en la sostenibilidad fiscal y el ritmo de la consolidación. Se expresó preocupación por las tasas de desempleo, que se habían mantenido en niveles inaceptables en muchos países, y se acogieron con satisfacción las recomendaciones formuladas por los Ministros de Trabajo y Empleo, así como la estrategia en materia de formación de la OIT.

En julio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) examinó un informe preparado por la OIT en el que se pasaba revista a las enseñanzas extraídas de las respuestas nacionales a la crisis y se instaba a la formulación de políticas más sólidas en materia de empleo y protección social y a una mayor coordinación de las políticas a nivel internacional. En una resolución, el ECOSOC subrayaba que los países podían aprovechar el Pacto Mundial para el Empleo, y se acogían con beneplácito los esfuerzos desplegados para integrar el contenido político del Pacto en las actividades de las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones pertinentes. También se hacía hincapié en la importancia de la financiación y del fomento de la capacidad en los países.

En la conferencia conjunta OIT/FMI sobre «Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social», celebrada en septiembre, se abordaron las importantes cuestiones de política planteadas por el pronunciado aumento del número de personas desempleadas y el duro revés que ello suponía para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Se publicó un documento conjunto de la OIT y el FMI, en el que se examinaba el costo humano de las recesiones y la manera de formular un marco basado en la creación de empleo como vía para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Las dos instituciones acordaron colaborar para estudiar el concepto de un «piso» o nivel mínimo de protección social y centrarse en políticas que promovieran un crecimiento generador de empleos. Se reconoció el papel fundamental de un diálogo social eficaz a la hora de hacer frente a los desafíos generados por la crisis y de velar por que sus consecuencias sociales se tengan plenamente en cuenta. También acordaron intensificar su cooperación en apoyo del G-20. El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) aceptó realizar una intervención en la reunión de junio de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre sobre los ODM), celebrada en septiembre, adoptó un programa de medidas destinadas a alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza de aquí a 2015 y trató de obtener compromisos para acelerar los progresos. Según el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010*, en algunos de los países más pobres se habían logrado importantes avances, lo cual ponía de manifiesto que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) podían alcanzarse pero que, si no se desplegaban más esfuerzos, varios de los objetivos serían inalcanzables en muchos países.

Los efectos negativos de la crisis en el empleo y los ingresos habían agravado la pobreza mundial, y muchos países donantes estaban adoptando medidas de austeridad fiscal. En el documento final de la Cumbre sobre los ODM se llega a un compromiso para acelerar los progresos en lo que respecta a la consecución de las metas de los ODM, se hace referencia a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT y se promueve el Pacto Mundial para el Empleo como un marco pertinente para la recuperación. Se reconoce asimismo que las normas internacionales de la OIT forman parte integrante del marco de rendición de cuentas basado en los derechos humanos y se afirma que los representantes de los empleadores y de los trabajadores son aliados fundamentales en la consecución de los ODM. El Director General recibió un premio al mérito profesional por su labor encaminada a la consecución de los ODM y la promoción del desarrollo social.

En octubre, el Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) de la Junta de Gobernadores del FMI se comprometió a seguir trabajando en colaboración para asegurar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado y evitar la adopción de medidas de política que impidieran alcanzar este objetivo común. Se reiteró que el rechazo del proteccionismo en todas sus formas era un elemento clave de la respuesta coordinada frente a la crisis, y se consideró que era necesario y urgente redoblar los esfuerzos para asegurar cuanto antes una exitosa conclusión de la Ronda de Doha.

En su intervención ante el Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, el Director General de la OIT pidió un nuevo empuje para coordinar la recuperación, a través del compromiso de sanear completamente la economía mundial mediante la creación de empleos decentes. Era esencial no correr el riesgo de que las devaluaciones y/o deflaciones competitivas hicieran entrar a la economía mundial en un nuevo período de débil crecimiento o una segunda recesión. El Sr. Somavia también subrayó la importancia de que la creación de empleo fuera un objetivo fundamental en la Cumbre del G-20 de Seúl.

En las reuniones preparatorias para la Cumbre de Seúl, se llegó a un consenso sobre la necesidad de que los países del G-20 adoptaran políticas que se apoyaran entre sí para mejorar los resultados económicos mundiales, aunque hubo divergencias de opinión en cuanto a qué medidas nacionales serían apropiadas en el interés de todos. A este respecto, cabe destacar que el CMFI estuvo de acuerdo en que «Es prioritaria una supervisión más firme e imparcial para exponer las vulnerabilidades de las grandes economías avanzadas» y celebró la decisión de hacer obligatorias las evaluaciones de estabilidad financiera para los miembros con sectores financieros de importancia sistémica. El Director General presentará un informe oral al Grupo de Trabajo sobre la Cumbre del G-20 de Seúl, que se celebra los días 11 y 12 de noviembre.

En la segunda parte del presente documento se presentan los elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas en respuesta a la crisis.

La coherencia de las políticas forma parte del Marco de Políticas y Estrategias de la OIT. En las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2010 se pedía al Director General que mantuviera extensas conversaciones con los organismos internacionales competentes con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras y sociales en el plano internacional, y que presentara al Consejo de Administración, en su presente reunión, un documento con la descripción de un marco para promover dicha coherencia.

El diálogo y la coordinación son elementos clave para descubrir y aprovechar las sinergias potenciales evitando al mismo tiempo las superposiciones y las contradicciones. Un paso importante para construir un marco para promover la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente es tratar de lograr un acuerdo más amplio en materia de prioridades.

Desde los primeros signos de crisis en 2007, la OIT trató de compartir su análisis de las amenazas para el empleo y el trabajo decente que estaban surgiendo con asociados internacionales como el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el FMI, el Banco de Desarrollo del Caribe y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyos dirigentes participaron en los debates del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización. La declaración de la Mesa del Consejo de Administración en marzo de 2008 guió a la Oficina y a los mandantes en las discusiones previas a la celebración de la Cumbre Mundial del Empleo y a la adopción del Pacto Mundial para el Empleo en junio de 2009.

El Pacto ha sido refrendado por un gran número de reuniones y organizaciones internacionales muy diversas, entre las que cabe mencionar:

- La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE), que había adoptado con anterioridad nueve iniciativas conjuntas sobre la crisis, una de ellas sobre el Pacto Mundial para el Empleo y otra sobre un nivel mínimo de protección social. El apoyo a las iniciativas de la JJE quedó bien reflejado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.
- El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) y la Cumbre de los Líderes del G-20 celebrada en Pittsburgh. El Consejo decidió mantener el seguimiento de la aplicación del Pacto en su orden del día para 2011.
- El PNUD y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En 2010, la Junta Ejecutiva del PNUD y el UNFPA adoptó una decisión por la que se alentaba a su estructura exterior a promover el Pacto Mundial para el Empleo junto con la OIT. En una reunión técnica OIT-PNUD se examinaron las investigaciones recientes de ambas organizaciones y se llegó a un acuerdo para seguir colaborando en una serie de cuestiones.
- La OIT trató de promover un marco para la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente dentro del sistema de las Naciones Unidas, en particular a través del Comité de Alto Nivel sobre Programas y del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD), y sobre el terreno a través de los equipos de las Naciones Unidas en los países y de los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Existen otros mecanismos no pertenecientes a las Naciones Unidas para promover la coherencia de las políticas. Cabe mencionar, por ejemplo, la aparición del G-20 como foro central de coordinación de políticas en respuesta a la crisis, así como una serie de grupos regionales en los que la OIT está siendo llamada a desempeñar un papel activo.

La rápida evolución de la experiencia en materia de coordinación de la política internacional ha traído aparejada una serie de cuestiones estratégicas para la Organización, sus mandantes y asociados. Cuatro de las más importantes y complejas de ellas son las siguientes:

- Abordar los desequilibrios en los mercados de trabajo que dan pie a los desequilibrios internacionales, mediante el refuerzo del diálogo sobre políticas entre quienes se interesan en cuestiones laborales y sociales, por una parte, y quienes centran su atención en las cuestiones fiscales, monetarias y financieras, por otra.
- Determinar si los mecanismos mundiales de gobernanza económica y social deben ser adaptados o reformados a fin de reflejar tanto los cambios en la economía mundial como en materia política, y la necesidad de ampliar el programa en materia de coherencia de las políticas a fin de incorporar de manera más destacada las políticas laborales y sociales.

- Cómo promover decisiones en materia de políticas nacionales más coherentes y mejorar las interconexiones entre ellas y los mecanismos de coherencia de las políticas en el plano internacional.
- Determinar si es posible definir un marco para la participación de la OIT en estos procesos, a fin de orientar a los mandantes respecto de la promoción de la coherencia de las políticas y fortalecer el papel que la Organización desempeña en los foros internacionales sobre coherencia de las políticas.

Las discusiones sobre un posible marco abarcan por lo tanto varias dimensiones. Para la OIT, los elementos básicos de un marco para la coherencia de las políticas pueden enunciarse según se indica a continuación: i) mejora de los mecanismos de intercambio de conocimientos, de modo que los mandantes y demás interesados dispongan de información actualizada fiable; ii) profundización de la investigación y el análisis de los procesos de crecimiento y desarrollo y de las políticas y su impacto respecto del trabajo decente; iii) ampliación del diálogo sobre políticas con las organizaciones competentes en ámbitos conexos; iv) integración de la meta del trabajo decente en las estrategias en materia de política, y v) participación en los mecanismos para el logro de coherencia en materia de políticas que contribuyen a la promoción del trabajo decente.

Un curso natural de acción para la OIT sería definir la contribución que podría hacer el tripartismo para mejorar la coherencia de las políticas nacionales.

La Conferencia ha invitado al Consejo de Administración a que examine las posibles formas que podría adoptar un marco para la coherencia en materia de políticas. A continuación se indican distintas opciones, que no se excluyen mutuamente:

- 1) la definición de un marco para que el Consejo de Administración examine periódicamente las distintas dimensiones y elementos de la coherencia en materia de políticas;
- 2) la elaboración una declaración orientada a las políticas sobre cómo percibe la OIT las conexiones entre el Programa de Trabajo Decente y otras esferas de políticas clave;
- 3) una declaración más centrada en los dispositivos institucionales en materia de coherencia de las políticas y en cómo podrían desarrollarse en los ámbitos nacional e internacional;
- 4) la elaboración de un instrumento, por ejemplo, una recomendación, donde se especificarían los compromisos de los mandantes de promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente;
- 5) una declaración de los objetivos generales de la OIT respecto de la coherencia de las políticas en los planos nacional e internacional, y una estrategia para su consecución durante el período restante hasta 2015 del Marco de Políticas y Estrategias.

La naturaleza, excepcionalmente cambiante en la actualidad, de los debates sobre la coherencia en materia de políticas, también es un factor que el Consejo de Administración quizás desee tener en cuenta.

Se invita al Grupo de Trabajo a:

- a) examinar la experiencia reciente de la OIT en cuanto a la promoción de un enfoque coherente en materia de políticas internacionales para lograr una recuperación con una elevada tasa de empleo y un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, y

- b)* decidir si esta experiencia ofrece elementos para un posible marco destinado a promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente.

1. La recesión mundial de 2008-2009 y la desigual recuperación a lo largo de 2010 han comprometido seriamente los avances hacia la consecución del objetivo del trabajo decente para todos. La OIT y sus mandantes han impulsado activamente la adopción de respuestas enérgicas y coherentes en materia de políticas para hacer frente a la crisis mundial del empleo, basándose en el Pacto Mundial del Empleo adoptado en la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (Declaración sobre la Justicia Social) adoptada en 2008.
2. En la primera parte del presente documento se resume brevemente la reciente implicación de la OIT en una serie de iniciativas internacionales encaminadas a garantizar una recuperación con un alto coeficiente de empleo y la transición hacia un nuevo modelo más sostenible de desarrollo y crecimiento a nivel mundial. En el anexo se resumen los informes recientes sobre las perspectivas económicas mundiales. En la segunda parte y, a partir de esta experiencia, se extraen los elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas, tal como se solicita en el párrafo 50 de las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas en la reunión de 2010 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Parte I: Iniciativas internacionales para promover la recuperación y un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado

3. Tras la profunda recesión de 2009, a principios de 2010 se inició una recuperación lenta y desigual. Sin embargo, las tasas de desempleo y otros indicadores de las dificultades que atraviesa el mercado laboral se mantuvieron en niveles muy elevados en un gran número de países. En la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, celebrada en Washington el mes de abril, se acordaron una serie de recomendaciones¹ dirigidas a los líderes del G-20 y centradas en: la aceleración de la creación de empleo a fin de asegurar una recuperación sostenida y el crecimiento futuro; el fortalecimiento de los sistemas de protección social y la promoción de políticas activas e inclusivas del mercado de trabajo; el empleo y la reducción de la pobreza como elemento central de las estrategias económicas nacionales y mundiales; la mejora de la calidad de los puestos de trabajo pensando en las personas, y la preparación de la fuerza de trabajo ante los futuros desafíos y oportunidades. La OIT presentó un documento para la discusión titulado *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, junto con un panorama estadístico, reseñas estadísticas y de políticas por países y un proyecto de estrategia en materia de formación².
4. El mismo mes de abril, los Ministros de Hacienda de los países del G-20 estuvieron de acuerdo en que «en 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

¹ Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, Recomendaciones a los líderes del G-20, 21 de abril de 2010, http://www.dol.gov/ilab/media/events/G20_ministersmeeting/Spanish.pdf.

² 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 Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para la Reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, 20 y 21 de abril de 2010, Washington, DC.

mantenerse hasta que la recuperación sea impulsada firmemente por el sector privado y esté más afianzada»³.

5. A finales de junio, en la Cumbre del G-20 celebrada en Toronto, el discurso político había cambiado radicalmente ante las nuevas turbulencias financieras centradas en la deuda soberana de una serie de países de la zona del euro. En la Declaración de los líderes del G-20 se afirmaba que «... los recientes acontecimientos ponen de relieve la importancia de unas finanzas públicas sostenibles y la necesidad de que nuestros países instauren planes creíbles, escalonados y que impulsen el crecimiento a fin de asegurar la sostenibilidad fiscal, teniendo en cuenta la situación particular de cada país. Los países con graves problemas fiscales deben acelerar el ritmo de la consolidación...». En la Declaración también se expresaba preocupación por el hecho de que «... en muchos países las tasas de desempleo se han mantenido en niveles inaceptables y las repercusiones sociales de la crisis siguen haciéndose sentir». También se acogían con satisfacción las recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo y la estrategia de formación preparada por la OIT en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁴.
6. En el mes de julio, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) examinó un informe preparado por la OIT, titulado *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*⁵. En el informe se pasaba revista a las principales enseñanzas de la experiencia adquirida en materia de políticas con las respuestas nacionales a la crisis y se instaba a la formulación de políticas más sólidas en materia de empleo y protección social y a una mayor coordinación de las políticas a nivel internacional para acelerar y mantener la recuperación, prestando especial atención a los países de bajos y medianos ingresos con un espacio fiscal limitado. En una resolución relativa a la recuperación tras la crisis, el ECOSOC subrayaba que los países podían aprovechar el Pacto Mundial para el Empleo para acelerar la recuperación e incorporar los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en los marcos de política de ámbito nacional e internacional y, a ese respecto, reconocía la importancia de la coherencia de las políticas a todos los niveles⁶. También se acogían con beneplácito las medidas adoptadas para integrar el contenido político del Pacto en las actividades de las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones pertinentes y se pedía a los fondos y programas de las Naciones Unidas y a los organismos especializados que siguieran teniendo presente el Pacto Mundial para el Empleo en sus políticas y programas a través de los procesos apropiados de adopción de decisiones. Por último, se hacía hincapié en la importancia de la financiación y del fomento de la capacidad en los países que carecían de un margen fiscal para adoptar políticas de respuesta y recuperación.
7. El 13 de septiembre se celebró una conferencia conjunta OIT/FMI sobre «Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social» en Oslo, auspiciada por el Primer Ministro Jens Stoltenberg de Noruega. El objetivo de la conferencia era abordar las complejas,

³ G-20: Comunicado de prensa: *Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Washington, DC, 23 de abril de 2010.

⁴ G-20: Declaración de la Cumbre de Toronto, 26 y 27 de junio de 2010, párrafo 4. Publicada en inglés en: http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20_declaration_en.pdf.

⁵ ECOSOC: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, período de sesiones sustantivo de 2010, Nueva York, 28 de junio a 23 de julio de 2010, E/2010/64.

⁶ ECOSOC: «Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un Pacto Mundial para el Empleo», Resolución E/2010/L.9/Rev.1.

aunque fundamentales, cuestiones de política planteadas por el pronunciado aumento del número de personas desempleadas y el duro revés que ello suponía para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Asistieron a la conferencia funcionarios públicos de alto nivel, dirigentes del ámbito laboral y empresarial y economistas de renombre, que abordaron las posibles respuestas a la crisis del empleo a corto y largo plazo. El Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Dominique Strauss-Kahn, y el Director General de la OIT, Juan Somavia, presidieron sesiones de la conferencia. Entre las personalidades internacionales que intervinieron en el acto cabe mencionar a la Presidenta Ellen Johnson Sirleaf de Liberia, el Primer Ministro George Papandreou de Grecia, el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero de España, la Ministra de Finanzas Christine Lagarde de Francia, el Secretario de Estado a cargo del Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido Iain Duncan Smith, la Secretaria General de la Confederación Sindical Internacional Sharan Burrow y John Bernander, Director General de la Organización de Empleadores de Noruega. La conferencia se organizó en forma de diálogos interactivos entre los panelistas invitados y con los participantes. Durante un almuerzo de trabajo, los participantes también debatieron a fondo los principales temas. En el sitio web de la conferencia figura un resumen de los fructíferos y animados debates ⁷.

8. Antes de la conferencia, se publicó un documento conjunto para el debate, preparado por el personal de la OIT y del FMI ⁸. La publicación conjunta comprendía dos contribuciones: una relativa al costo humano de las recesiones, a su evaluación y a los medios para reducirlo, que fue preparada por el personal del FMI, y otra relativa a la formulación de un marco de acción basado en la creación de empleo como vía para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, que fue preparada por el personal de la OIT (véase el recuadro que figura a continuación).

**Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social:
un documento OIT/FMI para el debate**

En el documento para el debate se afirmaba «Nuestro objetivo en la Conferencia de Oslo es mejorar la integración de las políticas sociales y de empleo con las estrategias nacionales e internacionales sobre política macroeconómica» y centrarse en «la reflexión y la acción en torno a cómo lograr que las prioridades de las políticas coincidan con las prioridades de la gente: generar más y mejores empleos». Mejorar la coherencia de las políticas «será probablemente un paso importante en nuestros esfuerzos por encontrar mejores cauces para configurar una globalización más justa».

El FMI informaba de que «si consideramos que los efectos de las recesiones pasadas son una referencia válida, podemos suponer que quienes pierden el empleo podrían verse expuestos también a una baja duradera de los ingresos, a la reducción de la esperanza de vida y al deterioro de los resultados académicos y los ingresos de sus hijos. Además, el desempleo tiende a alterar los comportamientos de un modo que reduce la cohesión social, y este es un costo que recae en todas las personas». El FMI afirmaba asimismo que la incidencia en los ingresos a lo largo de la vida había quedado demostrada en varios estudios realizados en los Estados Unidos. En estos estudios se indicaba que, «incluso 15 ó 20 años después de la pérdida del empleo en una recesión, la reducción del ingreso alcanza una proporción media del 20 por ciento». Desde el punto de vista de la salud, se consideraba que «los despidos entrañan a corto plazo un mayor riesgo de sufrir infartos y otras enfermedades relacionadas con el estrés. A largo plazo, se ha observado que la tasa de mortalidad de los trabajadores despedidos es mayor que la de grupos comparables de trabajadores que han mantenido sus empleos».

El FMI añadía que «la recuperación de la demanda agregada es el mejor remedio para el desempleo» y afirmaba que «como estrategia general, la mayoría de las economías avanzadas no deberían endurecer sus políticas fiscales antes de 2011, pues un endurecimiento prematuro podría minar la recuperación. Los planes de consolidación que estos países tienen para 2011 presuponen que se alcance una variación media del balance estructural de 1,25 puntos porcentuales del PIB. En todo caso, la situación fiscal de los países es

⁷ <http://www.osloconference2010.org/>.

⁸ OIT-FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social* (Ginebra, 2010), <http://www.osloconference2010.org/spanish/overview.pdf>

claramente dispar, por lo que es preciso adaptar esta estrategia general al margen fiscal de que disponga cada uno». La política monetaria también podría seguir sosteniendo la demanda agregada mientras las presiones inflacionistas no sean más acusadas.

Refiriéndose a los problemas de deuda pública de muchos países, la OIT advirtió que «un ajuste fiscal prematuro podría menoscabar el crecimiento y provocar volúmenes aún mayores de déficit y endeudamiento». También habló de la importancia de garantizar «la aplicación metódica y bien coordinada de las estrategias a corto plazo para salir de la crisis y de las políticas de reducción del déficit» y de que ésta se articulara con «una recuperación progresiva de la economía real y del empleo» y resultara en «una repartición justa tanto de los beneficios como de las dificultades del ajuste» y asegurara «sobre todo la protección de los más vulnerables».

La OIT presentó un panorama sombrío de la situación actual del empleo a nivel mundial, con 210 millones de personas desempleadas, un máximo histórico, y un 80 por ciento de la población mundial sin acceso a la protección social. Afirmó asimismo que «pese a los avances considerables de los últimos años, en 2008 aproximadamente 1.200 millones de hombres y mujeres (un 40 por ciento de la fuerza de trabajo del mundo) aún no ganaban lo suficiente para mantenerse junto a sus familias por encima del umbral de pobreza, fijado en 2 dólares de EE.UU. por día».

La OIT analizó los desafíos de política que planteaba el desempleo a más largo plazo y estimó que «en los próximos diez años, se necesitarán más de 440 millones de empleos nuevos para absorber a las personas que se incorporen al mercado de trabajo, y otros millones más para contrarrestar el desempleo provocado por la crisis».

La OIT explicó que las presiones generadas por la globalización habían aumentado la vulnerabilidad de los trabajadores, que se veían sometidos a una mayor intensidad del trabajo, a la generalización de contratos más flexibles, a la disminución de las protecciones sociales y a la pérdida de su poder de negociación y de movilización, y añadió que «También es esencial mejorar la calidad del empleo — es decir, ofrecer trabajos más productivos y mejor remunerados — para sostener la reducción de la pobreza y el desarrollo».

En el documento preparado para la conferencia se afirmaba que «La solidez y calidad de las instituciones de mercados de trabajo pueden contribuir sensiblemente a las iniciativas internacionales destinadas a generar crecimiento y desarrollo sostenibles» y que «Si bien las instituciones del mercado de trabajo de cada país tienen su propia historia y naturaleza, los países enfrentan muchos desafíos comunes a la hora de configurar las políticas que propicien la creación de oportunidades de trabajo decente para todos. Se está formando una opinión de consenso a favor de la coordinación de los esfuerzos encaminados a dar prioridad al crecimiento del empleo, puesto que el crecimiento sólido y sostenido de los puestos de trabajo y de los ingresos de los hogares en muchos países al mismo tiempo afianzará la demanda mundial y creará aún más puestos de trabajo».

Fuente: OIT/FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social* (Ginebra, 2010).

9. En un comunicado de prensa conjunto emitido en la conferencia, el Sr. Strauss-Kahn y el Sr. Somavia declararon que el FMI y la OIT colaborarían en la formulación de políticas en dos ámbitos concretos⁹. En primer lugar, acordaron estudiar el concepto de un «piso» o nivel mínimo de protección social para las personas que vivían en condiciones de pobreza y se encontraban en situaciones vulnerables, dentro de un marco de mediano a largo plazo de estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas sostenibles. En segundo lugar, ambas instituciones acordaron centrarse en políticas que promovieran un crecimiento generador de empleos. También estuvieron de acuerdo en el papel fundamental que podía desempeñar el diálogo social en la creación del consenso necesario para hacer frente a los complejos problemas de ajuste generados por la crisis, y en velar por que se tuvieran plenamente en cuenta las consecuencias sociales de la crisis y sus secuelas. Por último, ambas instituciones acordaron continuar e intensificar su cooperación en apoyo del G-20 y su Proceso de Evaluación Recíproco encaminado a garantizar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado a nivel mundial. En el marco de esta colaboración continua, el Sr. Strauss-Kahn aceptó la invitación del Sr. Somavia de realizar

⁹ Declaración conjunta de la Conferencia de Oslo de 2010, publicada en el sitio web del FMI <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2010/pr10339s.htm> y en el sitio web de la OIT http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Feature_stories/lang--es/WCMS_144909/index.htm.

una intervención en la reunión de junio de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo.

10. La Reunión Plenaria de Alto Nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre sobre los ODM), celebrada del 20 al 22 de septiembre, congregó a los líderes mundiales para que se comprometieran con un programa de medidas destinadas a alcanzar los ocho objetivos de lucha contra la pobreza de aquí a 2015, el plazo fijado para su consecución. Diez años después de que los líderes mundiales se hubieran comprometido con los objetivos fijados en la Declaración del Milenio y, al faltar sólo cinco años para el plazo de 2015, la Cumbre trataba de obtener compromisos y de acelerar los progresos.
11. El Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010 (Informe sobre los ODM) ¹⁰, al que la OIT contribuyó de manera sustancial, presentaba un panorama mitigado, en el que una serie de países habían logrado importantes avances en la lucha contra la pobreza, la mejora de la escolarización y de la salud infantil, el mayor acceso al agua potable, el fortalecimiento del control de la malaria y la tuberculosis, y el mayor acceso al tratamiento del VIH. Estos avances se habían logrado en algunos de los países más pobres, lo que ponía de manifiesto que los ODM podían alcanzarse realmente con unas políticas apropiadas y unos niveles adecuados de inversión y apoyo internacional. Ahora bien, los avances habían sido desiguales y, si no se desplegaban más esfuerzos, varios de los objetivos serían inalcanzables en muchos países. Sólo en 45 países de los 87 países para los que se disponía de datos ya habían alcanzado o estaban en camino de alcanzar la meta de reducir a la mitad la pobreza extrema. Aproximadamente 1.400 millones de personas seguían subsistiendo con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día, y alrededor de 1.000 millones de personas padecían hambre. Cada año morían casi nueve millones de niños menores de cinco años de edad y cientos de miles de mujeres por complicaciones ligadas al embarazo o al parto, y sólo la mitad de la población de los países en desarrollo tenía acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento. Según el Informe sobre los ODM de 2010, la crisis económica había tenido efectos devastadores en el empleo y los ingresos en todo el mundo y había minado seriamente la capacidad de los pobres para alimentar a sus familias. Además, muchos países donantes, preocupados por los elevados déficit fiscales y el aumento de la deuda tras la crisis económica mundial, estaban adoptando medidas fiscales de austeridad. El Secretario General Ban Ki-moon sostuvo, no obstante, que «la incertidumbre económica no puede ser una excusa para desacelerar los esfuerzos para promover el desarrollo».
12. La Cumbre sobre los ODM concluyó con la adopción de un documento final titulado *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, en el que los Estados Miembros establecen un programa de acción para alcanzar los ocho objetivos de aquí a 2015, el plazo fijado para su consecución ¹¹. En el documento se hacen promesas para el logro de avances decisivos en las metas más rezagadas de los ODM, con nuevos compromisos en relación con la salud de las mujeres y los niños y otras iniciativas contra la pobreza, el hambre y la enfermedad. Se establece un marco en forma de hoja de ruta para acelerar los progresos realizados en relación con cada uno de los ocho ODM. Se hace clara referencia a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente de la OIT y se promueve el Pacto Mundial para el Empleo como un marco pertinente para la recuperación. Ello ayudará a la OIT y sus mandantes a situar el trabajo decente como un

¹⁰ Naciones Unidas: Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010, meta 1.b, págs. 8 a 10, http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf

¹¹ Asamblea General de las Naciones Unidas: «Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio», Resolución A/65/L.1, 17 de septiembre de 2010.

elemento central de las políticas y programas nacionales de desarrollo. Como documento de referencia para la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países hasta 2015, debería facilitar las interacciones de la OIT con otros organismos del sistema sobre el terreno y conferir un mayor valor a la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* de la Junta de los Jefes Ejecutivos para la Coordinación (JJE)¹².

13. En comparación con los textos anteriores sobre los ODM, en el documento final se reconoce que los convenios internacionales de la OIT forman parte integrante del marco de rendición de cuentas basado en los derechos humanos y que los representantes de los empleadores y de los trabajadores son aliados fundamentales a la hora de aumentar las oportunidades de empleo, promover el desarrollo agrícola y reducir la pobreza¹³. También se reconoce que una de las enseñanzas extraídas a lo largo de los últimos años es que unas mayores oportunidades de empleo para los hombres y las mujeres y un mejor acceso a un nivel mínimo de protección social pueden acelerar los progresos en este sentido¹⁴. En el programa de acción los Estados Miembros se comprometen a:

- Mejorar las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos para todos, en particular los pobres¹⁵.
- Crear empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos y promover además el Pacto Mundial para el Empleo como marco general dentro del cual cada país puede formular conjuntos de medidas normativas adaptadas a su situación concreta y a sus prioridades nacionales a fin de fomentar una recuperación centrada en el empleo y en aras del desarrollo sostenible¹⁶.
- Adoptar medidas eficaces para promover la inclusión y la integración sociales e incorporar dichas medidas en las estrategias nacionales de desarrollo¹⁷.
- Promover el acceso universal a los servicios sociales y el suministro de niveles mínimos de protección social para contribuir de manera importante a la consolidación y el logro de nuevos beneficios en materia de desarrollo ya que, para proteger los avances en la consecución de los ODM, es esencial contar con sistemas de protección social que aborden y reduzcan las desigualdades y la exclusión social¹⁸.

14. El documento final reafirma «la función que la Carta de las Naciones Unidas y la Asamblea General han asignado al Consejo Económico y Social en su calidad de principal órgano encargado de la coordinación, el examen de políticas, el diálogo sobre políticas y la formulación de recomendaciones sobre cuestiones de desarrollo económico y social, así como del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio». Hace hincapié en la adopción de medidas de seguimiento a nivel internacional mediante el examen ministerial

¹² JJE: *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/pardev/download/toolkit-es.pdf>.

¹³ «Cumplir la promesa», *op. cit.*, apartado d) del párrafo 70 y apartado d) del párrafo 72.

¹⁴ *Ibid.*, apartados b) y f) del párrafo 23.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 47.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 48.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 51.

anual y el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo¹⁹. Además de pedir a la Asamblea General que siga examinando los progresos en la aplicación de los ODM, en el documento final se solicita al Presidente de la Asamblea General en su 68.º período de sesiones que organice un «acto especial» en 2013 para examinar las medidas adoptadas para lograr los ODM. También se solicita al Secretario General que formule recomendaciones sobre las nuevas medidas que deban adoptarse para promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo con posterioridad a 2015.

15. Durante la Cumbre celebrada el 20 de septiembre de 2010, la OIT organizó, junto con la ONG *Realizing Rights*, un «Foro sobre la aceleración de la consecución de los ODM a través del trabajo decente». Los debates temáticos del Foro se beneficiaron de las contribuciones de S.E. Sra. Tarja Halonen (Presidenta, Finlandia), Juan Somavia (Director General de la Organización Internacional del Trabajo), Mary Robinson (Presidenta, *Realizing Rights* y miembro del grupo *The Elders*), S.E. Sr. Jens Stoltenberg (Primer Ministro, Noruega), S.E. Sra. Michelle Bachelet (ex Presidenta de Chile y Presidenta del Grupo de Consulta sobre el Piso de Protección Social), Dominique Strauss-Kahn (Director Gerente, Fondo Monetario Internacional), Sharan Burrow (Secretaria General, Confederación Sindical Internacional), Richard Freeman (Universidad de Harvard), David Arkless (Presidente, Asuntos Empresariales y Gubernamentales, *Manpower Inc.*), Reeta Roy (Directora Ejecutiva, *The MasterCard Foundation*), Anna Walker (Directora Principal, Asuntos Gubernamentales y Política Pública, *Levi Strauss & Co.*) y Adrian Ristow (Director de Proyectos, *Inclusive Business, The Coca-Cola Company*).
16. El Director General de la OIT participó en una mesa redonda de la reunión sobre la manera de abordar las cuestiones emergentes y la evolución de los enfoques y copatrocinó, con el Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, un acto paralelo sobre el logro de los ODM garantizando la sostenibilidad medioambiental. El Director General había recibido previamente un premio al mérito profesional por su labor encaminada a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la promoción del desarrollo social. La OIT también fue la copatrocinadora de un acto paralelo titulado «La lucha contra el trabajo infantil – Un elemento clave para avanzar en los Objetivos de Desarrollo del Milenio» y participó en la mesa redonda sobre la economía verde del Foro de las Naciones Unidas sobre el Sector Privado.
17. El Comité Monetario y Financiero Internacional (CMFI) del Fondo Monetario Internacional se reunió el 9 de octubre en Washington. En su comunicado de prensa se resume un amplio acuerdo sobre la economía mundial²⁰:

La recuperación económica está avanzando, pero sigue siendo frágil y desigual entre unos países y otros. Confrontados con esta fuente de tensión potencial, subrayamos nuestro firme compromiso de seguir trabajando en colaboración para asegurar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado y evitar la adopción de medidas de política que nos impidan alcanzar este objetivo compartido. Nuestras prioridades son subsanar la persistente fragilidad en el sector financiero; garantizar un vigoroso crecimiento de la demanda del sector privado y la creación de empleo; asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas y de la deuda; trabajar para lograr una estructura más equilibrada de crecimiento mundial; reconocer las responsabilidades de los países superavitarios y los deficitarios; y afrontar los desafíos que entrañan la volatilidad y la magnitud de los movimientos de capitales, que pueden ser desestabilizantes. El rechazo del proteccionismo en todas sus formas debe seguir siendo un

¹⁹ *Ibíd.*, párrafo 80.

²⁰ FMI: *Comunicado de la vigésima segunda reunión del Comité Monetario y Financiero Internacional de la Junta de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional*, <http://www.imf.org/external/spanish/np/sec/pr/2010/pr10379s.htm>.

elemento clave de nuestra respuesta coordinada frente a la crisis; es necesario redoblar los esfuerzos para asegurar cuanto antes una exitosa conclusión de la Ronda de Doha.

18. En opinión del Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI, «muchos países en desarrollo han logrado mantener el crecimiento y la producción y preservar el gasto básico en salud, educación e infraestructura. Sin embargo, la protección de los grupos vulnerables ha representado un desafío mayor — en especial en los países de bajo ingreso —, en parte debido a las restricciones fiscales y las dificultades para ampliar los mecanismos eficaces de protección social ²¹.
19. En su intervención ante estos comités, el Director General de la OIT pidió un nuevo empuje para coordinar la recuperación, ya que ello era «vital para no correr el riesgo de que las devaluaciones y/o deflaciones competitivas hagan entrar a la economía mundial en un nuevo período de turbulencias y débil crecimiento o una segunda recesión. El eje de esta coordinación debería ser, tal como declararon los líderes del G-20 en Pittsburgh hace poco más de un año, el compromiso de ‘sanear completamente la economía mundial’ para que ‘las familias que trabajan con ahínco en todo el mundo puedan encontrar empleos decentes’. Precisamos un marco orientado al empleo para que el crecimiento económico futuro acelere una recuperación con un alto coeficiente de empleo y un giro importante hacia un modelo de desarrollo y crecimiento basado en la creación de empleo». También informó a ambos comités de que en la Conferencia de Oslo organizada por la OIT y el FMI se había hecho hincapié en la importancia de que, en la Cumbre de Seúl, la creación de empleo fuera un objetivo fundamental de sus orientaciones en materia de políticas ²².
20. Ambos comités, además de estar preocupados por el debilitamiento de la recuperación en varios países y los indicios de inestabilidad de los tipos de cambio en las semanas previas a las reuniones, se centraron en cuestiones relativas a la voz y el voto. En el caso del CMFI, no se resolvió la cuestión de la redistribución del número de votos y, en consecuencia, de los escaños en el Directorio Ejecutivo, y ello pese a que el mandato actual del Directorio llegaba a su fin el 1.º de noviembre. Otras iniciativas destinadas a dar mayor voz a los países en desarrollo en los órganos de toma de decisiones del Banco Mundial siguen siendo un punto controvertido. Se intensificarán los esfuerzos para resolver estas cuestiones en las semanas previas a la Cumbre de Seúl.
21. La imposibilidad de resolver las cuestiones relativas a la voz y el voto se percibe en general como una cuestión que resta autoridad al Fondo en un momento crítico. Inmediatamente antes de las reuniones del CMFI y del Comité para el Desarrollo, se estaban celebrando reuniones preparatorias en Washington para la Cumbre del G-20 de Seúl. Estas se caracterizaron por importantes tensiones con respecto a la coordinación de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. Al no ser homogénea la recuperación, la mejora de los resultados económicos mundiales exige la adopción por parte de los países del G-20 de políticas diferenciadas pero que se apoyen entre sí. Aunque esta lógica gozaba de una aceptación general, también había divergencias de opinión considerables en cuanto a qué medidas nacionales serían apropiadas en el interés de todos. A este respecto, cabe destacar que el CMFI estuvo de acuerdo en que «Es prioritaria una supervisión más firme e imparcial para exponer las vulnerabilidades de las grandes economías avanzadas. La supervisión también debe enfocarse más en aspectos relacionados con la estabilidad

²¹ Comité Ministerial Conjunto de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo para la Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo, 9 de octubre de 2010, Washington, DC, párrafo 3.

²² Discurso de Juan Somavia, Director General de la OIT, reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial, 9 de octubre de 2010, http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Speeches/lang--en/WCMS_145415/index.htm.

financiera y sus vinculaciones macroeconómicas, y tiene que prestar más atención a los efectos de contagio entre países. También se deben reforzar las sinergias entre los instrumentos de supervisión. Celebramos la decisión de hacer obligatorias las evaluaciones de estabilidad financiera en el marco de los Programas de Evaluación del Sector Financiero (PESF) para los países con sectores financieros de importancia sistémica como parte de la supervisión».

22. La Cumbre del G-20 de Seúl se celebra los días 11 y 12 de noviembre. Se prevé que abarque la garantía de la recuperación económica mundial, el marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado a nivel mundial, el fortalecimiento del sistema de regulación financiera internacional, la modernización de las instituciones financieras internacionales, las redes mundiales de seguridad financiera y cuestiones de desarrollo. El Director General de la OIT asistirá a dicha cumbre y presentará un informe oral al Grupo de Trabajo²³.

Parte II: Elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas

23. Con la creciente interdependencia económica, la cuestión de mejorar el modo en que las diversas políticas interactúan entre sí para lograr resultados efectivos de empleo pleno y productivo y trabajo decente ha ganado importancia, y ha terminado convirtiéndose en un tema especialmente prominente debido a la necesidad de contrarrestar el deterioro de las condiciones del mercado de trabajo causado por la crisis financiera mundial. Sin embargo, la cuestión ocupa un lugar destacado en el programa de la OIT desde hace varios años; de hecho, aunque expresada de otro modo, es una de las ideas consagradas en la Constitución de la Organización.
24. La necesidad de mejorar la coherencia de las políticas fue una de las conclusiones importantes del Informe de 2004 de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. En dicho informe, titulado *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, se examinaban muchos aspectos de los desafíos concomitantes, así como su particular importancia para lograr el objetivo del trabajo decente para todos y se ponía de relieve la necesidad de una coherencia de las políticas a nivel nacional e internacional. «La garantía de una mayor coherencia entre las políticas no sólo incumbe a las organizaciones del sistema multilateral, sino también a los gobiernos y parlamentos que supervisan su trabajo. En concreto, para que la coherencia de política sea mayor, es preciso conferir a las organizaciones internacionales un mandato político claro»²⁴. Tras el examen del Informe del Director General presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004, con el título de *Por una globalización justa: El papel de la OIT*²⁵, el objetivo de mejorar la coherencia de las políticas se ha integrado en el Marco de Políticas y Estrategias de la Organización²⁶.

²³ Cumbre de Seúl del G-20, <http://www.seoulsummit.kr>.

²⁴ OIT: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Ginebra, 2004), párrafo 605.

²⁵ OIT: *Por una globalización justa: El papel de la OIT*, Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, 2004.

²⁶ Documento GB.303/PFA/2, párrafos 66-69.

25. Para la OIT, la promoción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente es el objetivo central a partir del cual organizar un marco para promover la coherencia de las políticas. Sobre la base del seguimiento de la OIT del Informe de la Comisión Mundial y la serie de diálogos de política de alto nivel celebrados por el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, la experiencia más reciente de la OIT en la elaboración de una respuesta estratégica a la crisis del empleo apunta a una serie de elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente.
26. Las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 99.ª reunión (2010) incluyen el siguiente párrafo:

50. Pedir al Director General que inicie rápidamente conversaciones con las principales instituciones financieras y económicas internacionales y otros organismos internacionales competentes con el objetivo de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo en el plano internacional. Invitar al Director General a que presente al Consejo de Administración, en su reunión de noviembre de 2010, un documento con la descripción de los elementos y las posibles modalidades de un marco para promover la coherencia entre esas políticas. Ese documento debería proporcionar un marco coherente para prestar el mejor asesoramiento posible a los gobiernos y los interlocutores sociales con objeto de conferir al empleo pleno y productivo y al trabajo decente un lugar central en las políticas económicas y sociales, mejorando al mismo tiempo la cooperación y el intercambio de experiencias entre ellos. Al preparar los elementos de dicho marco, la Oficina debería consultar a las principales instituciones económicas y financieras internacionales a fin de lograr una mayor coherencia entre las políticas económicas, financieras, sociales y de empleo en el plano internacional, teniendo presente que ello también podría propiciar la coherencia entre las políticas gubernamentales a escala nacional y su promoción en el ámbito internacional.

Diálogo y ampliación del consenso en torno a objetivos de políticas

27. Como previó la Conferencia, un elemento clave para mejorar la coherencia de las políticas es el diálogo y la coordinación a nivel nacional e internacional con el fin de descubrir y aprovechar las sinergias potenciales evitando al mismo tiempo medidas que puedan tener objetivos contradictorios. Un paso importante para construir un marco para promover la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente es tratar de lograr un acuerdo más amplio en materia de prioridades.
28. Desde los primeros signos de crisis financiera en 2007, la OIT trató de compartir su análisis de las amenazas inminentes para el empleo y el trabajo decente con los interlocutores internacionales. El Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, intervino en la reunión del Grupo de Trabajo de marzo de 2008, en la que se examinó asimismo un documento que analizaba el impacto de las tendencias emergentes sobre las perspectivas de trabajo decente, la posible contribución de la OIT a los esfuerzos por evitar una recesión mundial prolongada y generalizada y el desafío que planteaba la cooperación multilateral y la coherencia de las políticas²⁷. Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE, se sumó a los debates del Grupo de Trabajo de noviembre de 2008 sobre el impacto de la crisis financiera²⁸. Cabe recordar que en la siguiente reunión del Consejo de Administración la Mesa hizo una declaración en la que se esbozaban medidas requeridas para afrontar el

²⁷ Documento GB.301/WP/SDG/1.

²⁸ Documento GB.303/17 (Rev.).

impacto de la crisis en la economía real y proteger a las personas, apoyar a las empresas productivas y preservar los empleos²⁹. Dicha Declaración guió a la Oficina y a los mandantes en la preparación de la Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial celebrada en marzo de 2009³⁰, en la que intervino el Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Sr. Dominique Strauss-Kahn, y en la preparación de la reunión de 2009 de la Conferencia Internacional del Trabajo, que adoptó el Pacto Mundial para el Empleo.

29. Además de recibir el fuerte apoyo de muchos Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial para el Empleo de 2009, el Pacto fue posteriormente refrendado por un gran número de reuniones y organizaciones muy diversas, entre las que figura el ECOSOC y la Cumbre de Pittsburgh del G-20. La Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (JJE) había adoptado con anterioridad nueve iniciativas conjuntas sobre la crisis, una de ellas sobre el Pacto Mundial para el Empleo (estímulo al empleo, la producción, la inversión y la demanda agregada y promoción del trabajo decente para todos) y otra sobre un régimen mínimo de protección social que garantice el acceso a los servicios sociales básicos, la vivienda, y el empoderamiento y la protección de los pobres y vulnerables. El apoyo a las iniciativas de la JJE quedó bien reflejado en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT. El rápido y amplio apoyo que recibió el Pacto fue en gran medida posible gracias al igualmente amplio apoyo recibido anteriormente por el Programa de Trabajo Decente como herramienta para forjar una globalización justa.

Participación en mecanismos internacionales de coherencia de las políticas

30. La Organización de las Naciones Unidas, gracias a su composición prácticamente universal, es la organización internacional por excelencia para reunir a todos los Estados Miembros en su Asamblea General con el fin de examinar y acordar acciones comunes. La Carta de las Naciones Unidas establece un Consejo Económico y Social (ECOSOC) de 54 Estados Miembros con carácter rotativo, encargado de «hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados». Además, este Consejo «podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las Naciones Unidas».
31. Dado su mandato de coordinación, la OIT ha tratado de desempeñar un papel activo en el ECOSOC. En 2008, el Consejo adoptó una resolución exhaustiva sobre la promoción del empleo pleno y el trabajo decente para todos³¹. La resolución «Pide a los fondos, programas y organismos del sistema de las Naciones Unidas y propone a las instituciones financieras que apoyen los esfuerzos para incorporar los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en sus políticas, programas y actividades».
32. En 2009, el ECOSOC adoptó otra resolución que «Alienta a los Estados Miembros a que promuevan y utilicen plenamente el Pacto Mundial para el Empleo, como marco general

²⁹ *Declaración de la Mesa del Consejo de Administración de la OIT*, noviembre de 2008.

³⁰ Documento GB.304/4.

³¹ ECOSOC: «Promoción del empleo pleno y el trabajo decente para todos», Resolución 2008/18.

en el que cada país pueda formular una serie de políticas que se ajusten a su situación y sus prioridades...». Y también «Invita a las instituciones financieras internacionales y a otras organizaciones internacionales pertinentes a que incorporen en sus actividades, de conformidad con sus mandatos, los contenidos en materia de políticas del Pacto Mundial para el Empleo»³². Como se menciona en el párrafo 6 *supra*, el ECOSOC recibió un informe sobre la aplicación de la resolución de 2009 en su reunión de 2010, y en otra resolución destacó la importancia de contribuir a la financiación y a la creación de capacidad necesarias para los países menos adelantados, los países en desarrollo y los países en transición que carecen de margen fiscal para adoptar políticas de respuesta y recuperación apropiadas. El Consejo acordó mantener la aplicación del Pacto en su orden del día para 2011³³.

- 33.** La labor de coordinación de las instituciones intergubernamentales de las Naciones Unidas se sustenta en reuniones interorganismos dentro del marco de la JJE. Dos de sus órganos subordinados son particularmente importantes para la promoción por parte de la OIT de un marco para la coherencia de las políticas basado en el trabajo decente. El Comité de Alto Nivel sobre Programas, actualmente presidido por el Director General de la OIT, es el principal mecanismo para la coordinación de todo el sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a programas. Responde ante la JJE de la promoción de la coherencia, la cooperación y la coordinación sobre las dimensiones programáticas de cuestiones estratégicas para el sistema de las Naciones Unidas. El Comité asume dos funciones principales: 1) seguimiento en todo el sistema de las decisiones intergubernamentales y conferencias y cumbres importantes de las Naciones Unidas con el fin de optimizar su incidencia en conjunción con los enfoques y objetivos estratégicos adoptados por la JJE; 2) búsqueda y detección de nuevos problemas programáticos que requieran una respuesta de todo el sistema con el fin de elaborar estrategias, políticas y herramientas comunes, servir de foro para el diálogo entre organismos y preparar las reuniones de la JJE sobre cuestiones de importancia mundial. Las reuniones más recientes del Comité de Alto Nivel se han centrado en el seguimiento de las iniciativas conjuntas sobre la crisis de abril de 2009, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la globalización sostenible y el cambio climático. A este respecto, la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente* de la JJE constituye un mecanismo útil para trabajar con los organismos internacionales asociados y los mandantes a fin de impulsar un enfoque más coherente en todo el sistema.
- 34.** El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUD), presidido por la Sra. Helen Clark, Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), reúne 33 fondos, programas, organismos, departamentos y oficinas que desempeñan un papel en el desarrollo. Su objetivo es prestar un apoyo más coherente, eficaz y eficiente a países que tratan de alcanzar objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el marco del GNUD, la OIT se ha centrado en mejorar la colaboración en todo el sistema de las Naciones Unidas para facilitar la incorporación del objetivo del trabajo decente y del Pacto Mundial para el Empleo en la labor de los equipos de las Naciones Unidas en los países y en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En su primer período ordinario de sesiones, la Junta Ejecutiva del PNUD y el UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) de 2010 (19-22 de enero) adoptó una decisión bajo el título de «Respuesta del PNUD ante la crisis financiera y económica: promoción del Pacto Mundial para el

³² ECOSOC: «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo», Resolución E/2009/5.

³³ ECOSOC: «Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un Pacto Mundial para el Empleo», Resolución E/2010/L.9/Rev.1.

Empleo»³⁴. Las consultas para la decisión fueron facilitadas por Alemania y la República Unida de Tanzania, con un apoyo abrumador de todos los miembros de la Junta Ejecutiva.

- 35.** La OIT participó asimismo activamente en la preparación de las contribuciones del sistema a la Cumbre sobre los ODM, en gran parte preparada a través del GNUD. El Grupo de Trabajo recordará los debates con la Sra. Clark en su reunión de marzo de 2010, durante los cuales se presentaron diversas propuestas para continuar la labor conjunta tanto sobre temas de políticas como sobre cooperación en el plano nacional. En una reunión técnica OIT-PNUD, celebrada los días 30 de septiembre y 1.º de octubre, se examinaron las investigaciones recientes de ambas organizaciones y se llegó a un acuerdo para seguir colaborando en una serie de cuestiones³⁵.
- 36.** Además de los mecanismos de las Naciones Unidas para la coherencia de las políticas basados en su Carta, los gobiernos han formado muchos otros grupos oficiales y *ad hoc*, mundiales y regionales, para impulsar la cooperación sobre cuestiones económicas y sociales en conexión directa con el Programa de Trabajo Decente y el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT. A los efectos de esta reflexión sobre los elementos de un marco para promover la coherencia de las políticas, la aparición del G-20 en los últimos dos años como foro central de coordinación de políticas en respuesta a la crisis merece una atención particular. Sin embargo, debe señalarse que la OIT también está siendo llamada a desempeñar un papel activo en otros grupos regionales con un peso creciente en lo que respecta al desarrollo de enfoques de políticas comunes que afectan al Programa de Trabajo Decente. Podría procederse a un análisis de tales dispositivos en otro documento destinado a una reunión futura³⁶.
- 37.** El Grupo de los Veinte (G-20) surgió en 1999 de una propuesta de Paul Martin, entonces Ministro de Finanzas del Canadá, como foro de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales con fines de cooperación y consulta sobre el sistema financiero internacional. En un principio estuvo compuesto por representantes de 19 países más la Unión Europea. Los Jefes de Estado o de Gobierno celebraron la primera Cumbre del G-20 en noviembre de 2008. En conjunto, las economías del G-20 representan el 85 por ciento del PIB mundial, el 80 por ciento del comercio mundial (incluido dentro de la UE), y dos tercios de la población mundial. En la Cumbre de Pittsburgh, celebrada en septiembre de 2009, los líderes anunciaron que habían «designado el G-20 como foro principal de nuestra cooperación económica internacional».
- 38.** La primera cumbre del G-20, celebrada en Washington, se centró principalmente en contener la crisis financiera, que se había agudizado gravemente en septiembre de 2008³⁷. La Cumbre de Londres de abril de 2009 se destacó por una importante asignación de

³⁴ PNUD/UNFPA: «Respuesta del PNUD ante la crisis financiera y económica: promoción del Pacto Mundial para el Empleo», Decisión de la Junta Ejecutiva, 2010/2011.

³⁵ Reunión técnica conjunta OIT-PNUD sobre el empleo, la crisis y la aceleración de los ODM, Ginebra, 30 de septiembre – 1.º de octubre de 2010.

³⁶ Por ejemplo, la OIT ha participado recientemente en reuniones de Ministros de Trabajo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y la Asociación de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), y ha colaborado estrechamente con la Unión Africana y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África para el 2.º Simposio Africano sobre el Trabajo Decente celebrado en Yaundé los días 6 y 7 de octubre de 2010.

³⁷ *Declaration of the G-20 Leaders at the Summit on Financial Markets and the World Economy*, Washington, DC, 15 de noviembre de 2008, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx/.

recursos al FMI para apoyar a los países más afectados por la recesión creciente³⁸. Sin embargo, dejó de centrarse exclusivamente en cuestiones financieras para abordar también el deterioro de la situación con respecto al empleo en muchos países, cuestión que se había preparado mediante una conferencia sobre el empleo celebrada en marzo de 2009 a la que la OIT había contribuido significativamente³⁹.

- 39.** En el comunicado de Londres, el G-20 se comprometía a «apoyar a aquéllos afectados por la crisis mediante la creación de oportunidades de empleo y mediante medidas de apoyo a los ingresos. Construiremos un mercado laboral justo y favorable para las familias, hombres y mujeres (...) Apoyaremos el empleo estimulando el crecimiento, la inversión en educación y la formación, y mediante políticas activas de mercado de trabajo centradas en los más vulnerables. Hacemos un llamamiento a la Organización Internacional del Trabajo para que, en colaboración con otras organizaciones competentes, haga una valoración sobre las medidas tomadas y las que sean necesarias para el futuro».
- 40.** Para responder a esta solicitud, la OIT preparó un informe especial para la Cumbre de septiembre de 2009, celebrada en Pittsburgh⁴⁰. El Director General fue invitado a la Cumbre de Pittsburgh, en cuyas reuniones preparatorias se contó con personal de la OIT. La Declaración de los líderes incluía una parte sustancial dedicada a «Empleos de calidad en el epicentro de la recuperación», en la cual, además de comprometerse a «aplicar planes de recuperación que promuevan el trabajo decente, ayudar a preservar el empleo y dar prioridad a la creación de puestos de trabajo», los líderes del G-20 acordaban que el Secretario de Trabajo estadounidense «invite a nuestros Ministros de Empleo y de Trabajo para reunirse como grupo a principios de 2010». Se pidió a los Ministros «evaluar la evolución de la situación con respecto al empleo, examinar informes de la OIT y de otras organizaciones sobre el impacto de las políticas que hemos adoptado, informar de la conveniencia de adoptar otras medidas, y considerar políticas de empleo y desarrollo de las competencias laborales a medio plazo, así como programas de protección social y prácticas óptimas para asegurarse de que los trabajadores están preparados para aprovechar los avances de la ciencia y la tecnología»⁴¹.
- 41.** Como se indica en el párrafo 3 *supra*, los Ministros de Empleo y de Trabajo del G-20 se reunieron en Washington en abril de 2010 y basaron sus debates en una amplia documentación de referencia preparada por la OIT. La Declaración de los líderes de Toronto acogió con satisfacción las recomendaciones de los Ministros de Trabajo y de Empleo, así como la estrategia de formación preparada por la OIT en colaboración con la OCDE.
- 42.** La Cumbre del G-20 celebrada en Toronto en junio de 2010 insistió mucho en la cuestión del calendario, alcance y coordinación de las estrategias para la retirada de las medidas de estímulo, y llegó a la conclusión de que, «para mantener la recuperación, hemos de seguir aplicando los planes de estímulo en curso, y al mismo tiempo trabajar para crear las

³⁸ *Declaration of the G20 Leaders on Delivering Resources through the International Financial Institutions*, Londres, 2 de abril de 2009, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx/.

³⁹ Véase *G-20 London Jobs Conference 2009 – Chair’s Report*, <http://www.ioe-emp.org/en/global-jobs-crisis/g-8-and-g-20/index.html>.

⁴⁰ OIT: Proteger a las personas y promover el empleo: un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social, Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009.

⁴¹ *Leaders’ Statement: The Pittsburgh Summit*, 24-25 de septiembre de 2009, párrafos 43 y 47, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

condiciones necesarias para que haya una demanda privada fuerte. Al mismo tiempo, los acontecimientos más recientes demuestran la importancia de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y la necesidad de que nuestros países adopten planes de sostenibilidad fiscal creíbles, adecuadamente escalonados y favorables al crecimiento, diferenciados y adaptados a las circunstancias de cada país»⁴².

43. La Cumbre de Toronto se basó en los resultados de la primera etapa del Proceso de Evaluación Mutua (MAP, por sus siglas en inglés), concebido durante una reunión de Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales del G-20 celebrada en noviembre de 2009 en el Reino Unido como «instrumento para alcanzar nuestros objetivos comunes, al evaluar la consistencia de nuestras políticas de forma conjunta y reforzar nuestros marcos de política»⁴³. El MAP «inició un nuevo proceso consultivo de evaluación mutua para determinar si nuestras políticas nos permitirán alcanzar colectivamente nuestros objetivos acordados»⁴⁴. Los Ministros acordaron que «recurrirían para su evaluación a los análisis del FMI y del Banco Mundial, así como a las contribuciones de otras organizaciones internacionales, en su caso, entre ellas el Consejo de Estabilidad Financiera, la OCDE, los Bancos Multilaterales de Desarrollo, la OIT, la OMC y la UNCTAD»⁴⁵. El calendario para el proceso establecía, en primer lugar, la recopilación de marcos de políticas, programas y proyecciones nacionales y regionales; en segundo lugar, una evaluación apoyada en análisis del FMI y del Banco Mundial, de la consonancia de las políticas nacionales y regionales en su conjunto con objetivos compartidos, teniendo en cuenta los acuerdos institucionales; en tercer lugar, la elaboración de un conjunto de alternativas de políticas para alcanzar esos objetivos, para la Cumbre de los líderes de junio de 2010; y en cuarto lugar, la optimización del proceso de evaluación mutua y la elaboración de recomendaciones de políticas más específicas destinadas a los líderes en su Cumbre de noviembre de 2010.
44. Los Ministros de Finanzas siguen teniendo un papel muy importante en el proceso del G-20 y tuvieron una gran influencia en la preparación de la Declaración de Toronto. El G-20 es un proceso intergubernamental sin secretaría, por lo que los gobiernos organizadores de cada cumbre tienen un papel decisivo en la elaboración del orden del día, aun cuando confían en organizaciones internacionales, fundamentalmente el FMI, que les prestan su apoyo. La OIT ha contribuido a la preparación de informes para los Ministros y ha celebrado varias reuniones con personal del FMI. Sin embargo, hasta el momento, las cuestiones de empleo, mercado de trabajo y protección social se han tratado de modo más bien periférico, en torno a los temas centrales, que son la reforma financiera y el enfoque de política fiscal. Dados los signos de debilitamiento de la recuperación y de estancamiento del empleo, podría prestarse una atención renovada a la cuestión del empleo en el futuro.
45. El período que precede a la Cumbre de Seúl está caracterizándose por dificultades crecientes para mantener el consenso sobre acciones coordinadas que se logró hace un año

⁴² *The G-20 Toronto Summit Declaration*, 26-27 de junio de 2010, preámbulo, párrafo 4, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

⁴³ *Ibid.*, párrafo 8. Los Ministros de Finanzas elaboraron un Marco para un Crecimiento Sólido, Sostenible y Equilibrado. En dicho Marco se establecía un «Proceso de Evaluación Mutua» mediante el cual los Estados del G-20 evalúan sus políticas y deciden si se necesitan cambios tomando como referencia objetivos comunes.

⁴⁴ *Communiqué, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors*, Reino Unido, 7 de noviembre de 2009, http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

⁴⁵ *Ibid.*

en Pittsburgh. Dados los niveles dispares de recuperación en la economía mundial, se necesitan políticas más diferenciadas, pero que se impulsen entre sí. Ello supone una tarea mucho más complicada, que las tensiones en relación con los tipos de cambio y el enfoque de las políticas fiscales y monetarias dificultan aún más. La presión política subyacente en muchos países, causada por la escasa creación de empleo y el consiguiente aumento de los niveles de desempleo e informalidad económica, junto con la constante compresión salarial, se suman a la presión ejercida en las negociaciones internacionales. Los riesgos de fracaso también están aumentando con la preocupación creciente de que el debilitamiento de la recuperación ponga de manifiesto problemas no resueltos en el sistema financiero.

46. La coherencia de las políticas nunca ha sido más importante, ni más difícil de lograr.

Cuestiones clave respecto de la elaboración de un marco para la coherencia de las políticas

47. La rápida evolución de la experiencia en materia de coordinación de las políticas internacionales, en la que la OIT ha participado más activamente que nunca, ha traído aparejada una serie de cuestiones estratégicas para la Organización, sus mandantes e interlocutores. Cuatro de las más importantes y complejas de ellas son las siguientes:

- abordar los desequilibrios en los mercados de trabajo que dan lugar a los desequilibrios internacionales, mediante el refuerzo del diálogo sobre políticas entre quienes se interesan en cuestiones laborales y sociales por una parte y quienes centran su atención en las cuestiones fiscales, monetarias y financieras por otra;
- determinar si los mecanismos mundiales de gobernanza económica y social deben ser adaptados o reformados a fin de reflejar tanto los cambios en la economía mundial como en la esfera política, y la necesidad de ampliar el programa en materia de coherencia de las políticas a fin de incorporar de manera más destacada las políticas laborales y sociales;
- cómo promover decisiones en materia de políticas nacionales más coherentes y mejorar las interconexiones entre ellas y los mecanismos de coherencia de las políticas en el plano internacional;
- determinar si es posible definir un marco para la participación de la OIT en estos procesos, a partir de declaraciones de política tales como el Pacto Mundial para el Empleo y la Declaración sobre la Justicia Social, que pueda orientar a los mandantes de la OIT respecto de la promoción de la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente y garantizar y fortalecer el papel que la Organización y las cuestiones de política de que se ocupa desempeñan en los foros internacionales sobre coherencia de las políticas.

Abordar los desequilibrios en los mercados de trabajo

48. Uno de los desafíos centrales para la coherencia de las políticas es la corrección de algunos de los desequilibrios que han surgido en los mercados de trabajo y que contribuyeron a la crisis. En un número importante de países, se redujo el componente salarial del ingreso nacional y aumentó la desigualdad de los ingresos, con el consiguiente debilitamiento del consumo, que es el principal motor del crecimiento. Esto llevó a depender del crédito para poder mantener el poder adquisitivo de los hogares en algunos países, y las exportaciones en otros. En 2009, la crisis financiera y la recesión resultante en los países industrializados se propagó a todo el mundo, principalmente a través de una fuerte contracción del comercio. En 2010, la recuperación se muestra débil y desigual, lo que plantea la

posibilidad de que puedan prolongarse las dificultades que experimentan los mercados de trabajo, debilitando aún más el crecimiento económico y revirtiendo el progreso social y el proceso de reducción de la pobreza. Por otra parte, los desequilibrios internacionales siguen siendo considerables.

- 49.** Las políticas de empleo y sociales, así como las instituciones en ese campo, pueden incidir en los resultados del mercado de trabajo y afrontar estos desequilibrios subyacentes, sobre todo si cuentan con el apoyo de herramientas de política macroeconómica bien afianzadas en materia fiscal, monetaria y financiera, a las que a su vez también brindan respaldo. Estos temas constituyeron una parte destacada de los debates de la Conferencia de la OIT y el FMI celebrada en Oslo y de la labor de seguimiento conjunta acordada entre el Director Gerente del FMI y el Director General de la OIT. También son temas clave para el debate nacional sobre los enfoques en materia de coherencia de políticas con el fin de asegurar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Procesos similares de diálogo entre, por una parte, los mandantes de la OIT representados por los ministros de empleo y asuntos sociales y los líderes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y por la otra los ministros de economía, podrían ayudar a asegurar que en la formulación de las estrategias nacionales se dé más peso a las políticas en materia social y de empleo.
- 50.** Para lograr el reequilibrio se necesitará un cambio de políticas tanto en los países con superávit como en los deficitarios, a fin de impulsar las inversiones y el aumento del empleo productivo, junto con un crecimiento de base amplia de los salarios e ingresos familiares. Esto significa la elaboración de mecanismos para garantizar que la productividad aumente y que sus resultados se distribuyan ampliamente a través de aumentos salariales y de unos mejores sistemas de protección social. El crecimiento sostenible, el empleo sostenible y las comunidades sostenibles sólo podrán lograrse mediante políticas macroeconómicas y políticas sociales y de empleo adecuadas y concertadas. La promoción de estrategias de crecimiento con altas tasas de empleo presupone necesariamente el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo a fin de que sean capaces de abordar tres prioridades interconectadas, a saber:
- mejorar los mecanismos de fijación de los salarios, de manera que se aseguren mejores niveles de vida y un mayor poder adquisitivo para las familias trabajadoras;
 - promover el crecimiento de la productividad, con medidas que promuevan la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de microempresas y pequeñas empresas;
 - reducir la desigualdad de los ingresos, logrando que los mercados de trabajo sean más integradores y fortaleciendo los sistemas de protección social.
- 51.** El funcionamiento y la adaptación eficaces de las instituciones del mercado de trabajo dependen en gran medida del respaldo que consigan de todos los actores del mundo del trabajo. La equidad tiene una gran importancia, en especial en momentos en que muchos consideran que sus vidas han resultado perjudicadas por causas ajenas a ellos mismos. La existencia de sólidas instituciones del mercado de trabajo contribuye a asegurar que se identifiquen y aborden tanto las posibles concesiones como las posibles conquistas en materia de política social y de empleo, y que si se cometen errores, éstos se subsanen rápidamente. La participación activa de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores a través de mecanismos de diálogo social y sobre la base del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, permite asegurar que los conocimientos prácticos sobre el impacto de las políticas se valoran debidamente y que los actores clave del mercado de trabajo se comprometen a garantizar que las políticas surtan los efectos deseados en el terreno. Es cada vez más frecuente que, a la hora de definir sus opciones nacionales en cuanto a los mecanismos institucionales del mercado de trabajo, los gobiernos se inspiren en la experiencia de otros países y busquen orientación

en las normas internacionales del trabajo. La solidez y calidad de las instituciones del mercado de trabajo pueden contribuir sensiblemente a las iniciativas internacionales destinadas a generar crecimiento y desarrollo sostenibles. Si bien las instituciones del mercado de trabajo de cada país tienen su propia historia y naturaleza, los países enfrentan muchos desafíos comunes a la hora de configurar políticas que propicien la creación de oportunidades de trabajo decente para todos.

52. Está tomando forma un consenso en cuanto a la coordinación de los esfuerzos encaminados a dar prioridad al crecimiento del empleo y al trabajo decente, pues un crecimiento sólido y sostenido del empleo y los ingresos de los hogares en muchos países al mismo tiempo, afianzará la demanda mundial, generando con ello la creación de más puestos de trabajo. Sin embargo, es necesario seguir trabajando para comprender mejor de qué manera interactúan el empleo, la inversión y el crecimiento en una economía mundial cada vez más interdependiente. Por consiguiente, la OIT está intensificando su propia labor en esta esfera y aumentando su colaboración con otros organismos internacionales. Tras la Conferencia de Oslo, la OIT y el FMI prevén trabajar de manera conjunta respecto de políticas para promover un crecimiento generador de empleo, así como en relación con el concepto de un régimen mínimo de protección social para las personas que viven en la pobreza y en condiciones de vulnerabilidad.

Adaptación y reforma de los mecanismos mundiales de gobernanza económica y social

53. Junto con la profundización de los debates internacionales sobre la coherencia y coordinación de las políticas, también se ha intensificado el debate sobre la eficacia de los mecanismos para la gobernanza económica y social mundial. Si bien resultan convenientes los órganos más pequeños, cuyos dirigentes están en condiciones de comprometerse a realizar acciones de manera coordinada y garantizar su seguimiento, esas estructuras de tamaño reducido no tienen en cuenta la opinión de muchos interesados respecto de decisiones que los afectan.
54. El ECOSOC es un órgano más pequeño que el órgano del cual depende, esto es, la Asamblea General, pero aún así es grande y tiene a su cargo una gran variedad y cantidad de informes y decisiones que examinar. Se ha enfrentado a su propia reforma durante muchos años y sus procedimientos han mejorado, resultando en la creación de un segmento ministerial de alto nivel que aumenta la autoridad política de sus decisiones. Sin embargo, no ha adquirido gran influencia real sobre los Estados Miembros, a pesar de su papel central en los mecanismos establecidos en virtud de tratados con miras a la coherencia de las políticas.
55. El G-20 sigue siendo un órgano *ad hoc*, sin un tratado de referencia y oficialmente ajeno a las Naciones Unidas. Sin embargo, reúne periódicamente a los dirigentes y ministros de finanzas de las economías sistemáticamente más potentes y, al menos una vez, a sus ministros de empleo y trabajo. Ha sustituido al G-7/8 como mecanismo preferente de coordinación de las principales economías. Aunque no cuenta con una secretaría y su administración incumbe al país que ejerce la presidencia, dispone de un procedimiento potencialmente de gran alcance en materia de evaluación mutua que podría aumentar la presión sobre los miembros para que adopten medidas en el marco nacional a fin de cumplir con los compromisos contraídos a nivel internacional. A pesar de la urgencia asignada al cometido de hacer frente a la crisis del empleo, en la Declaración de los Líderes reunidos en Pittsburgh, que inició este proceso, la integración de las políticas sociales y de empleo en este marco aún es escasa.
56. En cierta medida, el G-20 está haciéndose cargo de cuestiones que podría haberse esperado que abordaran el Comité Monetario y Financiero Internacional del FMI o, quizás, el

Comité para el Desarrollo del Banco Mundial y el FMI. Sin embargo, debido a un debate de larga data en esos órganos no resuelto hasta el momento de elaborarse el presente documento sobre las reformas que deben introducirse en la representación de los países, el mecanismo *ad hoc* del G-20 permite una participación más rápida de las potencias económicas emergentes en los procesos de toma de decisiones que las instituciones oficiales. Sin embargo, muchas de las decisiones elaboradas en el G-20 han debido aplicarse a través del FMI y del Banco Mundial.

57. En la Declaración del G-20 correspondiente a la reunión celebrada en Pittsburgh, que adoptó los denominados Valores fundamentales para una actividad económica sostenible, se incorporó una iniciativa de la Canciller Merkel de Alemania, relativa a la elaboración de una carta para una gobernanza económica sostenible. Entre los principios expuestos se señala la responsabilidad de garantizar una arquitectura económica y financiera internacional que refleje los cambios en la economía mundial y los nuevos desafíos de la globalización. Los valores fundamentales incluyen también la responsabilidad de invertir en las personas a través de la educación, la capacitación laboral, unas condiciones de trabajo decentes, la atención sanitaria y el apoyo de las redes de seguridad social, y de luchar contra la pobreza, la discriminación y todas las formas de exclusión social. Por invitación de la Canciller, el Director General de la OIT ha participado en varias reuniones con los jefes de los principales organismos económicos internacionales, que han examinado cuestiones relativas a la coherencia de las políticas.
58. Como se señala en el presente documento, la OIT desempeña un papel activo en el seno de los mecanismos relativos a la coherencia de las políticas en el marco de las Naciones Unidas, así como en el G-20. El Pacto Mundial para el Empleo fue elaborado por la Conferencia Internacional del Trabajo, que representa a todos los Miembros, y recibió el respaldo tanto del ECOSOC como del G-20. Periódicamente se informa al Consejo de Administración acerca de la labor de estos órganos y de los esfuerzos para promover políticas coherentes respecto de lo que puede denominarse una «salida de la crisis con un marco de trabajo decente». En general, la Declaración sobre la Justicia Social es la respuesta reconocida de la OIT a la necesidad de adaptar y reformar los mecanismos de gobernanza para afrontar los nuevos retos de la globalización. Uno de los temas centrales que aborda es el de «fortalecer la capacidad de la OIT para apoyar los esfuerzos desplegados por los Miembros a fin de alcanzar los objetivos de la OIT en el contexto de la globalización». Asimismo, exhorta a la Organización a que invite a organizaciones internacionales y regionales cuyos mandatos abarcan ámbitos conexos a promover el trabajo decente, teniendo presente que cada organismo mantendrá pleno control respecto de su mandato. Además, hace hincapié en que la función de la OIT es evaluar los efectos de la política comercial y la política de los mercados financieros en el empleo, una función desempeñada a través de muchas de las actividades mencionadas *supra*.

Conexión entre los mecanismos nacionales e internacionales para la coherencia de las políticas

59. El aumento de la interdependencia económica significa que las opciones de política de un país afectan a los demás, especialmente las opciones de las economías más importantes. Los mecanismos internacionales de cooperación brindan a los países un foro para que puedan ejercer su influencia respecto de las decisiones de los demás y, si es posible, llegar a un consenso internacional con el que todos resulten beneficiados. Sin embargo, los gobiernos son en primer lugar, y sobre todo, responsables a nivel nacional. El complejo problema de la coordinación de las políticas para la recuperación tras una recesión global que ha impactado de manera desigual a los países, ha agudizado el dilema que se plantea a muchos gobiernos respecto de la conciliación entre los compromisos internacionales y las obligaciones en el ámbito nacional. Esta situación puede presentarse de manera más evidente cuando existen presiones internacionales respecto de un cambio de las políticas

fiscales, ya que las decisiones en materia fiscal y sobre el gasto público son cuestiones clave de la rendición de cuentas en las sociedades democráticas. Lógicamente, un cauce de acción preferible desde la perspectiva internacional podría requerir un mayor gasto y/o una reducción de impuestos a fin de estimular el crecimiento, pero los acuerdos internacionales en vigor inciden de manera mucho más marcada en los países con grandes déficit fiscales que en aquellos con excedentes o déficit pequeños.

- 60.** En muchas otras esferas se plantean problemas similares de autonomía frente a la cooperación en materia de políticas, y tales problemas han adquirido un carácter especialmente grave durante la crisis y el período subsiguiente. La regulación financiera, por ejemplo, requiere que las autoridades nacionales con facultades legales para hacer cumplir las normas relativas a los bancos y otras instituciones financieras sigan unos principios y prácticas coherentes con los de los centros financieros con los que compiten ⁴⁶. La gestión de los tipos de cambio genera mucha tensión, entre otras cosas porque muchos países ven el aumento de las exportaciones, y por lo tanto la devaluación, como una forma de recuperar el crecimiento y el empleo.
- 61.** En materia de empleo y política social, se plantean cada vez con mayor frecuencia cuestiones relacionadas con las perspectivas de crecimiento. Entre tales cuestiones cabe citar el equilibrio logrado en la legislación entre la necesidad de seguridad y flexibilidad en el empleo, el nivel y la cobertura del régimen de seguridad social, y los mecanismos de determinación de las remuneraciones y las condiciones de trabajo. La OIT ocupa una situación relativamente favorable para encontrar la manera de avanzar respecto de estas cuestiones, a menudo complejas y controvertidas ya que, en su sistema tradicional de normas internacionales del trabajo, dispone de una base de principios de amplia aceptación. Muchas normas internacionales del trabajo contienen cláusulas de flexibilidad que ofrecen opciones respecto de la aplicación de los principios. El enfoque de la OIT consiste en promover las consultas y el diálogo tripartitos como vías preferibles para avanzar en la toma de tales decisiones. Cada vez más, por consiguiente, los mecanismos tripartitos nacionales deben tener en cuenta las presiones internacionales, ya sea que se manifiesten a través del mercado, por ejemplo, como resultado de una pérdida de competitividad, depreciación de la moneda o fuga de capitales, o a través de organizaciones internacionales como el FMI, el Banco Mundial o la Unión Europea, en el caso de sus Estados miembros.
- 62.** El potencial del tripartismo, en sus múltiples y variadas formas, como mecanismo para contribuir al desarrollo de políticas más coherentes en un mundo cada vez más interdependiente, se pone de relieve en la Declaración sobre la Justicia Social, en la que la CIT afirma estar: «Convencida de que en un contexto mundial de interdependencia y complejidad crecientes, así como de internacionalización de la producción ... el diálogo social y la práctica del tripartismo entre los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores tanto en el plano nacional como en el internacional resultan ahora aún más pertinentes para lograr soluciones y fortalecer la cohesión social y el Estado de derecho, entre otros medios, mediante las normas internacionales del trabajo.». En el seguimiento de la Declaración se hace especial hincapié en la promoción de normas que revistan mayor importancia en relación con la gobernanza, como el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).
- 63.** El papel de los órganos tripartitos nacionales podría profundizarse, en caso necesario, ampliando sus programas a fin de que abarquen el desarrollo económico y social nacional, incluido el examen de los factores internacionales y los aportes de los gobiernos a los

⁴⁶ Basilea III, véase http://bis.org/press/p100912_es.htm.

debates y decisiones internacionales. Por el contrario, cuando los compromisos internacionales impongan un seguimiento nacional, los órganos tripartitos pueden ser un importante canal de comunicación con los actores clave de la economía real, es decir, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los ministerios de empleo, trabajo y asuntos sociales. La participación de otros ministerios, especialmente los directamente relacionados con asuntos económicos internacionales, también puede facilitar esa convergencia de las acciones nacionales e internacionales.

64. En países en los que la asistencia internacional para el desarrollo desempeña un papel importante de apoyo a las políticas nacionales, la participación de los interlocutores sociales en mecanismos como el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, actualmente reforzado por el Marco para Acelerar el Logro de los ODM, es un medio clave pero a menudo dejado de lado, para mejorar la coherencia de las políticas. La OIT se esfuerza por brindar apoyo a este proceso, relacionando sus Programas de Trabajo Decente por País con esos marcos. En este sentido, la *Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente*, de la Junta de los Jefes Ejecutivos (*Guía práctica de la JJE*) ayuda a los organismos asociados y a los mandantes de la OIT a determinar las oportunidades y sacar provecho de ellas a efectos de una mayor coherencia de las políticas. Unos esfuerzos renovados para el logro de los ODM exigirán la participación más estrecha de los mandantes de la OIT para garantizar que en las estrategias de desarrollo se asigne la prioridad necesaria a la promoción del trabajo decente como medio de reducción de la pobreza. Los análisis de países en el marco de las actividades de seguimiento sobre el Pacto Mundial para el Empleo crean oportunidades similares para facilitar la coherencia de las políticas en el plano nacional y con los interlocutores internacionales.
65. Centrarse en el potencial del tripartismo para lograr una mayor coherencia en materia de políticas podría ayudar a la OIT y a sus mandantes a afrontar problemas cada vez más acuciantes como resultado de la grave crisis que se abate sobre un mundo económicamente interdependiente. La Declaración, en su anexo sobre el seguimiento, también prevé medios para intercambiar experiencias tripartitas nacionales y fortalecer las capacidades. Las medidas adecuadas «podrían incluir el intercambio tripartito de experiencias y buenas prácticas en los planos internacional, regional y nacional, en el marco de: i) estudios realizados sobre una base *ad hoc* con la colaboración voluntaria de los gobiernos y de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores de los países interesados, o ii) cualquier otro tipo de mecanismos comunes como los exámenes *inter pares* que los Miembros interesados deseen establecer o en los que deseen participar voluntariamente».
66. La crisis ha mostrado la importancia que los mandantes otorgan a la información fidedigna y actualizada a partir de bases internacionalmente comparables, inclusive en relación con la evolución en lo que respecta a las políticas. También ha puesto de manifiesto la disposición de los mandantes para compartir y evaluar experiencias con los demás.

Características de un posible marco para promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente

67. El análisis *supra* indica que en el futuro, la OIT y sus mandantes participarán cada vez más en los debates nacionales e internacionales y en las decisiones en torno a la promoción de la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente. En algunos aspectos se está produciendo una evolución de los marcos, pero de manera fragmentaria y desigual. Debido, sobre todo, a la preocupación mundial por la crisis del empleo y a la posible lentitud de la recuperación de los mercados de trabajo, la OIT y sus mandantes están contribuyendo a estas tendencias y están incidiendo en cierta medida en la orientación de las políticas. Sin embargo, los desafíos siguen siendo enormes y a fin de poder realizar

avances quizás resulte útil enumerar algunas de las características de un posible marco. Para ello, debería reconocerse que el examen abarca varias dimensiones:

- podrían reforzarse los marcos nacionales para la coherencia de las políticas, y un mayor tripartismo real ofrece importantes posibilidades a este respecto;
- la coherencia de las políticas en el plano internacional también es esencial y requiere un diálogo más intenso, entre otros, entre la OIT y las instituciones económicas y para el desarrollo;
- es probable que las interconexiones entre los mecanismos de coherencia de las políticas nacionales e internacionales adquieran cada vez más importancia para lograr una estrategia coordinada de recuperación.

68. Para la OIT y sus mandantes, los elementos básicos de un marco para la coherencia de las políticas pueden enunciarse según se indica a continuación:

- mejora de los mecanismos de intercambio de conocimientos, de modo que los mandantes y demás interesados dispongan de información actualizada fiable, entre otros temas, sobre la evolución de las políticas;
- profundización de la investigación y el análisis de los procesos de crecimiento y desarrollo y de las políticas y su impacto respecto del trabajo decente, y en particular de la manera en que las instituciones y los resultados del mercado de trabajo pueden respaldar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado;
- ampliación del diálogo sobre políticas con las organizaciones competentes en ámbitos conexos;
- integración de la meta del trabajo decente en las estrategias en materia de políticas, y
- participación en los mecanismos para el logro de coherencia en materia de políticas que contribuyen a la promoción del trabajo decente.

69. Una vía natural de acción para la OIT sería definir la contribución que podría hacer el tripartismo para mejorar la coherencia de las políticas nacionales, incluso si para ello es necesario abarcar una gran variedad de formas de tripartismo. Es evidente que la OIT no puede determinar por sí sola la forma precisa de sus alianzas internacionales, ya que ello requiere diálogo y negociación; sin embargo, los objetivos generales se exponen de manera relativamente clara en la propia Declaración sobre la Justicia Social. La relación entre la labor para la coherencia de las políticas a nivel nacional y a nivel internacional es un terreno en el que la OIT podría ayudar a los mandantes a mantener una mejor conexión con las políticas o instituciones internacionales. En efecto, esta es una parte importante de la labor de la OIT, que se manifiesta por ejemplo en la promoción del diálogo entre las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo y los mandantes tripartitos nacionales. La concreción de los elementos esenciales y de las dimensiones de la coherencia en materia de políticas en un posible marco para el trabajo decente, puede hacer necesaria una selección de determinados aspectos de las cuestiones en juego a fin de prestarles una atención específica.

70. A través del presente documento, presentado a petición de la Conferencia, se invita al Consejo de Administración a que examine las posibles formas que podría adoptar un marco para la coherencia en materia de políticas. Basándose en el examen precedente sobre la experiencia de la OIT en cuanto a la promoción de la coherencia en materia de políticas, dicho marco podría adoptar distintas formas:

- una posibilidad podría ser la definición de un marco para que el Consejo de Administración examine periódicamente las distintas dimensiones y elementos de la coherencia en materia de políticas. Esto podría incluir el examen de los análisis por país en materia de trabajo decente o los pactos nacionales para el empleo, a fin de profundizar la comprensión de las oportunidades para lograr una mayor coherencia de las políticas. Los informes sobre la participación de la OIT en mecanismos internacionales también ofrecen la posibilidad de examinar de qué manera podría configurarse un marco para la coherencia de las políticas a nivel internacional;
- una segunda posibilidad es elaborar una declaración orientada a las políticas sobre cómo percibe la OIT las conexiones entre el Programa de Trabajo Decente y otras esferas de política clave;
- una tercera vía podría ser una declaración más centrada en los dispositivos institucionales en materia de coherencia de las políticas y en cómo podrían desarrollarse en los ámbitos nacional e internacional;
- una cuarta opción podría ser la elaboración de un instrumento, por ejemplo, una recomendación, donde se especificarían los compromisos de los mandantes de actuar a fin de promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente ⁴⁷;
- una quinta posibilidad podría ser una declaración de los objetivos generales de la OIT respecto de la coherencia de las políticas en los planos nacional e internacional, y una estrategia para su consecución durante el período restante hasta 2015 del Marco de Políticas y Estrategias.

71. Por supuesto, estas opciones no se excluyen mutuamente y todas ellas deberían inspirarse en la experiencia de la OIT sobre la búsqueda de una mayor coherencia de las políticas en torno al objetivo del trabajo decente para todos, especialmente como respuesta ante la crisis. La naturaleza excepcionalmente cambiante en la actualidad de los debates sobre la coherencia en materia de políticas es también un factor que el Consejo de Administración quizás desee tener en cuenta. Como se señala en el presente documento, el segundo semestre de 2010 está resultando ser un período crítico para la coordinación de políticas en aras de un crecimiento mundial sólido, sostenible y equilibrado.

72. Se invita al Grupo de Trabajo a:

- a) examinar la experiencia reciente de la OIT, incluidos sus debates con instituciones internacionales pertinentes, en cuanto a la promoción de un enfoque coherente en materia de políticas internacionales para lograr una recuperación con una tasa de empleo elevada y un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, y
- b) considerar si esta experiencia ofrece elementos de un posible marco para promover la coherencia de las políticas en aras del trabajo decente.

Ginebra, 3 de noviembre de 2010

Este documento se presenta para debate y orientación

⁴⁷ Véase el documento GB.309/2/1.