



SEGUNDO PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Crecimiento, inversión y empleo:
actualización relativa a la investigación y las
reuniones sobre coherencia de las políticas**

1. Tal como lo solicitó el Grupo de Trabajo en noviembre de 2006, en este documento se proporciona una breve actualización relativa a las reuniones de la Iniciativa de Coherencia Política (ICP), así como un resumen de los estudios en curso de preparación, en particular con miras a una próxima reunión de la ICP en Asia Meridional en abril de 2007. Se recordará que la ICP sobre crecimiento, inversión y empleo es un esfuerzo de la OIT junto con otros organismos del sistema multilateral, incluidas las instituciones de Bretton Woods, por entender mejor la relación entre algunos de los factores clave del desarrollo social y económico. Un mejor entendimiento mutuo y una convergencia en los análisis de estas relaciones realizados por diferentes organismos reforzarían considerablemente la coherencia de las políticas en el asesoramiento prestado por los sistemas multilaterales a los países.
2. En un documento anterior presentado al Grupo de Trabajo se informó acerca del origen y el asunto principal de las reuniones celebradas bajo los auspicios de la ICP en torno al tema del crecimiento, la inversión y el empleo ¹. Al igual que la Oficina y los expertos del Grupo de los Empleadores y el Grupo de los Trabajadores, participa en estas reuniones el personal de alto nivel de las siguientes organizaciones: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUUDI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Debería señalarse que las reuniones de la ICP son de alto nivel y que los asistentes a las mismas son más bien «participantes» que representantes formales, lo que facilita un sincero intercambio de opiniones.
3. A lo largo de 2006 tuvieron lugar dos reuniones de la ICP; una de ellas se celebró en Washington, en el Banco Mundial, en abril, y la otra en la OIT, en el mes de noviembre. Se ha previsto celebrar una séptima reunión en el primer semestre de 2007 en la Oficina Regional del FMI para Europa, en París.

¹ Documento GB.295/WP/SDG/3, marzo de 2006.

Análisis del mercado de trabajo en los países de bajos ingresos

(IPC 5, Washington, abril de 2006)

4. La quinta reunión de la ICP se celebró en el Banco Mundial, en Washington DC, el 20 de abril de 2006. El principal propósito de esta reunión fue examinar las limitaciones de los métodos de análisis del mercado de trabajo empleados actualmente en los países de bajos ingresos (PBI), así como los datos disponibles, y proponer soluciones innovadoras para hacer frente a dichas limitaciones. En dos presentaciones realizadas por el Banco Mundial y en una presentación de la OIT, así como en el debate entablado a continuación, se puso énfasis en la importancia que revestía volver a evaluar los indicadores normalizados del mercado de trabajo para captar mejor las condiciones del mercado de trabajo en los PBI.
5. En el primer documento presentado por el Banco Mundial, centrado en Africa, se evaluó la disponibilidad de datos para obtener indicadores normalizados del mercado de trabajo; se examinaron los indicadores utilizados actualmente y la frecuencia con la que se supervisaban, y se cuestionó la pertinencia de estos indicadores para los diagnósticos económicos y la política económica. Se puso de relieve lo siguiente:
 - las enormes limitaciones en materia de datos a las que se enfrentan algunos países, especialmente en Africa Oriental, pero también la notable infrautilización de los datos disponibles en toda la región;
 - la fuerte dependencia de las simulaciones o estimaciones, y no de los datos originales, y
 - la escasa comparabilidad de los datos e indicadores entre los países y dentro de un país determinado con el transcurso del tiempo.
6. Se señaló que debería concederse prioridad a la supervisión periódica de un pequeño número de indicadores a lo largo del tiempo y entre los países. Estos deberían incluir la oferta de mano de obra, la actividad, los ingresos, otras características de los puestos de trabajo, los gastos de los hogares, las características individuales, las actividades múltiples, los ingresos de las personas que trabajan por cuenta propia, los ingresos de los trabajadores no remunerados y los ingresos en especie.
7. En la presentación de la OIT se abordó la necesidad de ir más allá de los indicadores normalizados de empleo y desempleo, y se propuso una metodología más general que ponía énfasis en la calidad de los puestos de trabajo, así como en la disponibilidad de las oportunidades de empleo, con miras a:
 - captar diversos aspectos de los resultados y características del mercado de trabajo — es decir, los ingresos y la seguridad del empleo, pero también la conformidad con las normas del trabajo y otras dimensiones del bienestar asociadas con el trabajo, y
 - reflejar la faceta multidimensional del empleo y el desempleo en los PBI, incorporando explícitamente los conceptos de los trabajadores desanimados, el subempleo relacionado con el tiempo, el empleo informal y múltiple, y los pobres que trabajan.
8. También se propuso un enfoque alternativo para tener en cuenta la calidad de los puestos de trabajo en los diagnósticos del mercado de trabajo en una presentación realizada por el Banco Mundial de los resultados recientes de un estudio sobre el Brasil, Ghana, Federación de Rusia, Hungría, Indonesia y México. En el marco de este enfoque se examinó la calidad del empleo como concepto multidimensional que engloba una serie de características del

empleo, tales como los ingresos, las condiciones de trabajo, la afiliación a regímenes de seguridad social y la estabilidad del empleo. Sin embargo, los resultados preliminares presentados se centraron exclusivamente en la faceta de los ingresos, de tal modo que los «buenos trabajos» se definieron como aquellos en los que la remuneración superaba el umbral de pobreza basado en el consumo.

9. En el debate, los participantes compartieron la opinión general de que la falta de datos fiables y de indicadores válidos en la práctica podía ser el motivo de que se prestara escasa atención a las cuestiones relativas al mercado de trabajo en el análisis de la pobreza y el crecimiento, y de que se recurriera de forma limitada a la formulación de políticas basadas en pruebas en este campo. Sin embargo, los problemas en las capacidades analíticas y técnicas también se mencionaron como posibles razones de que las orientaciones sobre las políticas del mercado de trabajo se formularan normalmente sin un diagnóstico adecuado y de que se infrautilizaran en gran medida los datos aun cuando se dispusiera de los mismos.
10. Hubo acuerdo general acerca de que esto exigía elaborar métodos de análisis del mercado de trabajo adaptados específicamente a la complejidad y a los aspectos multidimensionales de los mercados de trabajo en los PBI, e ir más allá de los indicadores normalizados de desempleo y de la cantidad de oportunidades de empleo con miras a examinar la calidad de los puestos de trabajo disponibles y su capacidad para asegurar un nivel de vida determinado. Sin embargo, se expresó inquietud general por la utilización de índices para llegar a indicadores analíticos multidimensionales, y se expresó preferencia por la combinación de un indicador de ingresos/consumo y un criterio de evaluación aparte de las características de los puestos de trabajo no relacionadas con los ingresos. Para identificar estos indicadores «de segunda generación» era preciso elaborar un marco analítico unificado con un sistema de supervisión adecuado. Otro factor era la importancia que revestía alcanzar un equilibrio apropiado en la elaboración de indicadores para permitir el establecimiento de comparaciones entre los países, reforzando al mismo tiempo la información necesaria para comprender las situaciones particulares de los países en su especificidad cultural. También se puso de relieve el papel que desempeñan las instituciones y la reglamentación del mercado de trabajo en la promoción de más y mejores puestos de trabajo.
11. Se acordó que los pasos que habrían de darse a continuación por lo que se refiere a la definición de nuevos indicadores para supervisar la evolución del mercado de trabajo en los PBI deberían incluir los siguientes:
 - realizar un análisis más detallado y elaborar un marco analítico;
 - identificar los datos disponibles y necesarios;
 - ampliar la definición de la calidad de los puestos de trabajo para contemplar características distintas de los ingresos, y
 - abordar los problemas de la economía política de las reformas del mercado de trabajo.

Seguimiento de la Declaración del ECOSOC y colaboración para la investigación (IPC 6, Ginebra, noviembre de 2006)

12. La sexta reunión de la IPC se celebró en la OIT el 6 de noviembre de 2006. El orden del día se compuso de tres puntos: i) las consecuencias de la Declaración Ministerial del ECOSOC de julio de 2006; ii) la posibilidad de colaboración en el plano nacional, y, en

relación con esto último, iii) un examen de un proyecto de investigación del Banco Mundial sobre «buenos trabajos, malos trabajos, trabajos inexistentes».

13. Con respecto a las consecuencias de la Declaración Ministerial del ECOSOC, la OIT describió la labor que estaba realizándose en relación con la «serie de instrumentos» para integrar el empleo y el trabajo decente en todo el sistema multilateral al que se hacía referencia en la Declaración. Esta serie de instrumentos adoptaría la forma de una lista de comprobación para la colaboración y el diálogo interorganismos sobre los diversos elementos que integran el Programa de Trabajo Decente. La OIT también estaba elaborando nuevos enfoques de la prestación de servicios técnicos a sus mandantes a través de sus programas de trabajo decente por país (PTDP). DAES señaló que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente eran actualmente un objetivo en el marco del Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) núm. 1. El ECOSOC seguiría centrándose en el empleo en sus reuniones de 2007, y este tema se trataría en el siguiente *Informe sobre la situación social en el mundo*. La labor sobre la migración internacional, el Plan de Madrid sobre el Envejecimiento y la participación de los trabajadores de edad en los mercados del trabajo seguiría su curso. DAES apoyó la iniciativa de que la OIT elaborara la «serie de instrumentos» a petición de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (JJE) y del ECOSOC, y señaló que su propia labor encaminada a modelar el comportamiento en el mercado de trabajo en 19 países estaba estrechamente relacionada con estas inquietudes.
14. El FMI subrayó que la promoción del pleno empleo era un objetivo común del FMI y la OIT que el FMI perseguía a través de su supervisión macroeconómica, su financiación para programas y su asistencia técnica en ámbitos como las políticas monetarias y fiscales orientadas a una inflación baja y estable, que era un requisito para la generación de empleo. Si bien el FMI nunca había tomado una decisión formal para respaldar el Programa de Trabajo Decente, no había desacuerdo en cuanto a sus objetivos o a las conclusiones de la reunión del ECOSOC. La labor del FMI para fortalecer las instituciones, como los ministerios de finanzas, y el mantenimiento de unas sólidas finanzas públicas, incluida la estabilidad de los regímenes de pensión y de atención de salud, también contribuían al pleno empleo. El FMI participaba asimismo en el diálogo social con los sindicatos, entre otras motivaciones, para contribuir a la transparencia en la formulación de políticas. El FMI subrayó la necesidad de evitar la duplicación y la superposición. Cada organismo tenía un papel distintivo y una ventaja comparativa, y un esfuerzo encaminado a reforzar la coherencia podría aclarar más explícitamente la división del trabajo. El resultado de este esfuerzo podría ser reorientar a los organismos hacia sus misiones fundamentales que, a su vez, avanzarían los objetivos del Programa de Trabajo Decente. En ese contexto, se pusieron de relieve los esfuerzos renovados que habían desplegado el FMI y el Banco Mundial con miras a examinar la división del trabajo.
15. En un intercambio de opiniones sobre el problema sin resolver de la densidad del empleo resultante del crecimiento, el FMI señaló que un incremento de la intensidad del capital debería tener efectos positivos en la remuneración de los trabajadores. El Banco Mundial puso de relieve su labor cada vez más amplia en relación con los mercados de trabajo y el empleo, impulsada por la demanda de asesoramiento en materia de política sobre la generación de empleo en el contexto del crecimiento y de las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP). El Banco Mundial se estaba centrando en la elaboración de métodos de análisis del empleo, que abarcaban desde unos indicadores del mercado de trabajo más pertinentes en materia de política para los PBI hasta un mejor entendimiento de los vínculos entre el crecimiento, la lucha contra la pobreza y el empleo productivo. Si bien la expresión «crecimiento sin empleo» era ampliamente utilizada, el problema no radicaba en la cantidad de actividades relacionadas con el mercado que realizaban las personas, sino en la calidad de dichas actividades.

16. Para los sindicatos, el resultado del ECOSOC fue muy útil, así como el propósito principal de la IPC. Los sindicatos internacionales consideraban fructífero su diálogo con el FMI, pero creían que el FMI no siempre apoyaba suficientemente los derechos en el trabajo, en particular la libertad sindical, y que una inclinación aparente a favor de la negociación colectiva centralizada no era coherente con los principios enunciados en los convenios fundamentales de la OIT. A este respecto, el FMI respondió que no tenía conocimientos especializados en el ámbito de la negociación colectiva y que no insistía a sus miembros sobre esta cuestión.
17. En relación con los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el FMI puso énfasis en que los DELP eran una prueba de coherencia en el plano nacional — plano en el que los recursos muchas veces estaban limitados por grandes restricciones presupuestarias, en el que las cuestiones de transferencias intergeneracionales debían sopesarse y en el que, en último término, las políticas debían considerarse en función de sus ventajas y desventajas. DAES añadió que, algunas veces, los DELP no estaban integrados en el marco de desarrollo más amplio de un país, lo que podría conducir a una coherencia imperfecta. UNCTAD había examinado 27 DELP en el África Subsahariana, y todos ellos eran sorprendentemente similares, lo que daba a entender que el proyecto no estaba siendo impulsado de un modo endógeno. Los sindicatos opinaban que algunas veces no se les consultaba suficientemente, a pesar del diálogo que existía entre la Confederación Sindical Internacional (CSI), el Banco Mundial y el FMI a nivel de sede. A juicio del PNUD, la importancia de la Declaración del ECOSOC radicaba en que el proceso DELP exigía un conjunto integrado de servicios para su aplicación, y poner los puestos de trabajo en primer plano requería «un desarrollo del sector privado favorable a los pobres». Esto último daba a entender la importancia que revestía centrarse en sectores que exigían abundante mano de obra. Esto podría ser un modo de «orientar la globalización» hacia el final del empleo productivo.
18. Por lo que se refiere a los aspectos relativos al comercio de la Declaración del ECOSOC, UNCTAD reconoció que existía una tensión desde hacía mucho tiempo en los vínculos establecidos entre el crecimiento y el empleo. La «ayuda al comercio» se había convertido en un tema de debate de política de gran actualidad, debido, entre otras cosas, a que la liberalización del comercio muchas veces se saldaba con la pérdida de puestos de trabajo. La OMC reconoció que las consecuencias del comercio en el empleo eran una cuestión fundamental en la Ronda de Doha. Los asuntos relativos al «comercio y el empleo» eran específicos y complicados, e incluían — en el marco normativo — los puntos de equilibrio que existían en las opciones y el orden de los procesos, las cuestiones relativas al ajuste estructural para optimizar los beneficios procedentes del comercio, minimizando al mismo tiempo sus costos sociales, y el efecto del comercio (o de la «globalización») en los ingresos medios, que se habían considerado un problema en muchos lugares del mundo (a juicio de algunos, debido a la menor presión sobre los salarios provocada por la competencia en las importaciones en el plano nacional o a la preocupación por la cuota de mercado en los mercados de exportación en el extranjero o por ambos motivos). La cuestión «comercio y los puestos de trabajo», tenía otras facetas, incluida la ausencia generalizada de redes de seguridad, o las fuentes de sustitución de ingresos para aquellas personas afectadas negativamente por el comercio y por la lentitud de la oferta — factor decisivo, ya que, para recoger los beneficios del comercio es preciso que exista la infraestructura necesaria para ello.
19. La labor conjunta de la OMC y la OIT para realizar un examen integrado de la documentación existente sobre el comercio y el empleo había revelado cuán útil sería tener más conocimientos. La liberalización del comercio podría conducir al examen de las políticas de redistribución — lo que debe analizarse más detenidamente, sin embargo, son los posibles puntos de equilibrio entre la redistribución y el crecimiento. UNCTAD añadió que en África había pruebas bastante evidentes de que el crecimiento — se denominara o

no «crecimiento sin empleo» — no se había traducido en un aumento del empleo. No estaba suficientemente reconocido el efecto desindustrializador de la liberalización del mercado; también se suponía erróneamente que los trabajadores despedidos podrían reincorporarse al mercado de trabajo. En particular, la difícil situación de las personas dedicadas al cultivo del algodón en Benin, ante la ausencia de progresos significativos en la Ronda de Doha, era un ejemplo concreto de esta situación.

20. Para concluir el intercambio de opiniones provocado por la revisión de la Declaración del ECOSOC, la OIT señaló que la IPC, al asociar diversas perspectivas macroeconómicas centradas en la importancia de los resultados sociales (y no de su situación residual), representaba una especie de «desmoronamiento de la barrera de seguridad» entre las disciplinas económica y social y, por lo tanto, en la percepción de prioridades.
21. El tema de la «colaboración a nivel nacional» puso de relieve el valor del trabajo específico y limitado en el tiempo a nivel nacional realizado por grupos de organismos. El Presidente Wolfowitz y el Director General Somavia habían acordado en octubre que merecía la pena que ambos organismos realizaran un trabajo analítico conjunto, tal vez en dos países, con miras a reforzar el debate de política. Las cuestiones clave que debían abordarse eran la necesidad de asegurar que los resultados fueran pertinentes para los PBI, especialmente en el África Subsahariana, y que pudiera evaluarse la experiencia con un diálogo social constructivo. El Banco Mundial resumió sus actividades y planes actuales en lo que respecta a la realización de estudios en el ámbito del empleo a nivel nacional. El propósito principal de su labor era, en términos analíticos, entender el modo en que el crecimiento económico había conducido a la productividad y al crecimiento del empleo, así como los efectos diferenciales de estos parámetros en la lucha contra la pobreza. El esfuerzo que debería desplegarse sería entender los parámetros del crecimiento. El Banco Mundial había buscado una amplia representación regional a la hora de elegir los países en los que había que centrarse teniendo en cuenta el criterio de los PBI, las tasas de crecimiento positivas y datos razonables. Se estaba tratando de obtener financiación externa. Su labor tendría por objeto examinar cuestiones relativas a la gobernanza, así como la economía informal.
22. En el debate, la idea de una labor conjunta se acogió con beneplácito y se plantearon una serie de cuestiones importantes para este esfuerzo en los estudios realizados en el plano nacional en torno al tema de la coherencia de las políticas con respecto al crecimiento, inversión y empleo. Algunos oradores subrayaron la necesidad de examinar la economía informal, aun cuando las fuentes de datos fueran escasas. Una base de estudios cuantitativos constituiría una sólida plataforma para analizar soluciones de compromiso y decisiones previas en materia de política que podrían haber desempeñado un papel en los resultados empíricos. La elaboración conjunta de un marco común de análisis era un paso esencial que debía darse a continuación, y no se debería omitir un análisis de las intervenciones pasadas. Era esencial mejorar la recopilación de datos, en particular sobre la calidad de los puestos de trabajo.
23. La OIT y el Banco Mundial tendrán en cuenta el debate a la hora de concebir la labor conjunta propuesta.
24. El último punto relacionado hacía referencia a la labor de investigación del Banco Mundial sobre la calidad de los puestos de trabajo. El programa era parte del programa de «crecimiento compartido» del Banco Mundial — entender el crecimiento y la distribución, con la percepción de que los trabajos «de calidad» eran el principal medio para hacer llegar el crecimiento a los pobres. Se ha previsto que el programa durará tres años con el objetivo de establecer los vínculos entre el producto interno bruto (PIB), los ingresos de los hogares y la calidad de los puestos de trabajo. El propósito fundamental de la labor de investigación es determinar si el crecimiento sin empleo supone o no un problema.

25. Otros organismos y sindicatos expresaron un interés considerable por el programa, inclusive con respecto al alcance de la labor conjunta. Los aspectos señalados en el debate incluyeron la necesidad de analizar, no sólo el coeficiente de empleo del crecimiento, sino también si se habían producido cambios efectivamente en la densidad del empleo resultante del crecimiento. Se señaló la importancia de acordar conjuntamente un amplio programa de investigación para aquellos organismos que podrían participar en dicha labor — que sería supervisada por un programa de políticas. Dado que parte del esfuerzo era entender mejor los objetivos gubernamentales, era necesario analizar los efectos de las opciones en materia de política. El propósito general debería ser atribuir competencias a los responsables de la formulación de políticas. Era preciso tener en cuenta otros ámbitos de política, como el comercio, en el análisis del crecimiento y la distribución. La definición apropiada de los indicadores del mercado de trabajo podría orientarse por el concepto de trabajo decente de la OIT, que también incluiría los derechos fundamentales en el trabajo — así como los efectos distributivos positivos de la negociación colectiva. El proyecto de investigación mundial era muy pertinente para las actividades propiamente dichas realizadas por el Banco Mundial en el plano nacional. El punto de transición entre formalidad e informalidad era fluida y compleja y, además, no podía darse por supuesto la homogeneidad en la economía informal. Los puntos de equilibrio potenciales entre el empleo y la productividad justifican un estudio más detallado.

Preparativos para la ICP en Asia Meridional

26. Una innovación en la siguiente fase de la ICP es que, si bien se seguirán celebrando reuniones a nivel mundial, también se organizarán debates regionales y nacionales. La OIT organizará una ICP en Asia Meridional, en Delhi, del 3 al 4 de abril, cuyo objetivo será profundizar en algunas de las cuestiones fundamentales relativas al crecimiento, la inversión y el empleo.
27. En los estudios emprendidos por la OIT se ha señalado un descenso general de la densidad del empleo resultante del crecimiento². Se realizará un examen de los seis países al objeto de determinar si este resultado general se aplica a Asia Meridional. Esto también conllevará analizar la relación entre el crecimiento del empleo y la oferta de mano de obra. En particular, en los países que cuentan con importantes economías rurales e informales especialmente, y con regímenes precarios de seguridad social, a muchas mujeres y hombres no les queda otra opción que trabajar para sobrevivir, aun cuando su actividad sea improductiva y no remunerada. Así pues, investigar la densidad del empleo resultante del crecimiento en Asia Meridional, donde los países tienen estructuras económicas similares, puede conducir a la reformulación de la cuestión inicial para centrarse en las causas de una débil relación entre el crecimiento del empleo formal y la expansión de la producción.
28. Otras cuestiones incluyen si existe una separación deseable entre los componentes del empleo y de la productividad en el crecimiento de la producción que permitiría realizar progresos equilibrados por lo que se refiere tanto al número de personas que trabajan como a sus condiciones de trabajo. En diferentes países de la región de Asia Meridional se observan tendencias bastante diferentes a este respecto.
29. Un importante factor conexo que el estudio de Asia Meridional puede contribuir a explicar es la coexistencia del déficit de competencias y del subempleo a gran escala. En relación con esto, un tema que está despertando un vivo interés es si la naturaleza del crecimiento en un mundo en vías de globalización significa que incluso los países que aparentemente

² S. Kapsos: «The employment intensity of growth», en J. Felipe y R. Hasan (eds), *Labour markets in Asia: Issues and perspectives* (Londres: Palgrave Macmillan, 2006), capítulo 4.

tendrían una ventaja comparativa en los productos de la mano de obra no cualificada tienen que competir en segmentos del mercado muy especializados debido a que las exigencias en materia de tecnología a nivel mundial van aumentando. La productividad del sector agrícola probablemente tenga grandes efectos en la demanda relativa de mano de obra cualificada y no cualificada.

30. El desglose de las tendencias en la productividad también puede arrojar luz sobre otras dos características de los parámetros actuales del desarrollo económico — la concentración de los salarios reales hacia el extremo superior de la distribución de los ingresos y la disminución de la parte correspondiente a los salarios en los ingresos nacionales.
31. Los objetivos de la reunión de la ICP en Asia Meridional son ambiciosos, y probablemente generarán más estudios entre las organizaciones nacionales e internacionales participantes. No obstante, los resultados podrían ser muy valiosos para el seguimiento que realice la OIT de la Reunión Regional Asiática y los PTDP de los seis países en cuestión, y podrían facilitar un examen más detenido de los problemas fundamentales a los que la IPC se enfrenta actualmente.
32. Se invita al Grupo de Trabajo a examinar la labor reciente de la ICP, así como los planes para el futuro.

Ginebra, 21 de febrero de 2007.

Este documento se presenta para información.