

Hacia un marco de acción basado en el empleo como vía para alcanzar un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado

**Declaración de Juan Somavia, Director General
de la Oficina Internacional del Trabajo, ante el
Comité Monetario y Financiero Internacional (IMFC) y el
Comité para el Desarrollo**

**Washington, D.C., Estados Unidos
24 y 25 de abril de 2010**

Resumen

1. En 2010 y 2011, las políticas públicas y privadas deberán convergir para reforzar las corrientes crediticias, las inversiones, las empresas sostenibles y la creación de trabajo decente, y fortalecer la recuperación que en muchos países sigue siendo frágil. Se deberá determinar con sumo cuidado en qué momento y orden secuencial se deberá proceder a un desmantelamiento progresivo de las medidas extraordinarias adoptadas. El objetivo debería ser que dichas medidas vayan cediendo paso a un mayor consumo de los hogares e inversiones empresariales a fin de impulsar el empleo y la producción.
2. En este contexto, es esencial que se dé prioridad a aquellas dimensiones de la política fiscal que más favorezcan la creación de empleo en la economía real y mantengan la protección social para los más vulnerables. Es fundamental que se establezca una relación más estrecha entre la evolución de los mercados de trabajo y la política macroeconómica. Las políticas de empleo y de protección social aplicadas por muchos países interactúan entre sí y contribuyen a mejorar los resultados macroeconómicos y a aumentar el coeficiente de empleo del crecimiento. Debemos asegurarnos de que los mercados financieros estén al servicio de la economía real.
3. Acelerar la recuperación del empleo es un desafío político crucial. La coordinación internacional es decisiva en todos estos ámbitos de política. El interés permanente en todos los países por la inversión productiva, las empresas sostenibles, los mercados de trabajo inclusivos, la amplia cobertura de la protección social y los derechos fundamentales del trabajo – es decir, los elementos integradores del Programa de Trabajo Decente – conducirá a una economía mundial más fuerte y estable con una sólida dimensión social.

Escasas perspectivas de recuperación del empleo a pesar de un marcado aumento de la producción

4. El año 2010 se inició con un desempleo mundial de un nivel sin precedentes que, según estimaciones de la OIT, afectaba a un total de 212 millones de personas, y esa es sólo la punta del iceberg. Además, hay muchos trabajadores desalentados que han abandonado temporalmente la búsqueda de empleo activa, otros que trabajan involuntariamente a tiempo parcial y, en particular en los países en desarrollo,

trabajadores que recurren al sector informal cuando son incapaces de encontrar un empleo en la economía formal. En muchos países, los ingresos se han contraído debido a la reducción del tiempo de trabajo, a los recortes de las horas extraordinarias y de las prestaciones y, en algunos casos, a las disminuciones de las tasas salariales aplicables. Las consecuencias directas e indirectas son un aumento estimado del número de trabajadores pobres desde 2008 del orden de 100 millones.¹

5. Las últimas previsiones económicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de otras fuentes apuntan ahora a una recuperación de la producción en la mayoría de los países aunque muy desigual entre las regiones. Sin embargo, el desempleo podría seguir aumentando en algunos países, principalmente adelantados, en el curso del año o en el mejor de los casos se podría estabilizar en niveles elevados. En los países en desarrollo, especialmente aquellos con un ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar en rápida progresión, el reto que se plantea es alcanzar tasas de crecimiento del empleo que permitan responder a la necesidad de ofrecer oportunidades de empleo a las personas que ingresan por primera vez en el mercado de trabajo así como a los desempleados y a los trabajadores agrícolas que emigran a las zonas urbanas.
6. El desempleo de los jóvenes y el desempleo de larga duración han aumentado en muchos países y se corre el riesgo de que se prolonguen y consoliden los efectos estigmatizadores de la crisis financiera en la sociedad. Como se estima en la publicación del FMI *Perspectivas de la Economía Mundial*, se corre el peligro de que el empleo tarde seis trimestres más que la producción en repuntar. Esto, a su vez, podría significar que el empleo no volvería a alcanzar los niveles registrados antes de la crisis hasta varios años después del fin de la recesión.
7. Debemos evitar que se produzca esta situación hipotética. Como dije en Estambul en octubre de 2009, “Una recuperación sin empleo no sería sostenible, ni en lo económico, ni en lo social, ni en lo político”.

Las respuestas de política están teniendo efecto

8. Según estimaciones recientes de la OIT, las respuestas de política del G-20 consideradas en conjunto habrán creado o salvado 21 millones de puestos de trabajo en los países del G-20 para 2010 como resultado de las medidas de política discrecionales y del funcionamiento de los estabilizadores automáticos. La conclusión que podemos extraer al respecto es que las políticas anticíclicas rigurosas están teniendo buenos resultados. Están mitigando el aumento del desempleo y ayudando a las personas a sobrellevar la crisis gracias a la ampliación del alcance de las medidas de protección social. Este ha sido un periodo de activismo y experimentación. Se trata de un enfoque de política innovador tanto por su magnitud como por su alcance, y difiere en muchos aspectos del planteamiento aplicado en crisis financieras precedentes. Con todo, sabemos que todavía no se vislumbra una recuperación con alto coeficiente de empleo.²
9. Los países han tenido en cuenta las opciones presentadas en el Pacto Mundial para el Empleo en sus respuestas de política y han adaptado la composición e importancia concedida a distintos instrumentos. Proceder a una selección equilibrada de las políticas en función de las realidades, prioridades, capacidades institucionales y recursos del país ha resultado ser un desafío político fundamental. En términos generales, parece que los planes integrados de políticas son los que obtienen mejores resultados.³

¹ OIT: Tendencias Mundiales del Empleo (de próxima publicación en español)

² OIT: *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, informe de la OIT, que contiene importantes aportaciones de la OCDE y fue presentado a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G20, celebrada en Washington, D.C., el 20 y 21 de abril de 2010.

³ OIT: *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, junio de 2009.

10. Actualmente, la cuestión central a la que se enfrentan los países es encontrar la combinación de políticas adecuada para 2010 y años posteriores que permita reducir el desfase temporal que existe entre el crecimiento de la producción y la creación de empleo con medios socialmente aceptables. En todos los países, es esencial que se refuerce la cohesión social.
11. En este sentido, cabe mencionar tres evoluciones en materia de políticas. En primer lugar, ha aumentado considerablemente la importancia y legitimidad de la protección social. Hay una creciente toma de conciencia del triple beneficio que aporta: protege a las personas de verse atrapadas en una pobreza debilitante, las capacita para aprovechar las oportunidades del mercado y contribuye a crear demanda agregada. Varios países están poniendo en marcha y ampliando gradualmente un régimen básico de protección social integrado y fiscalmente sostenible como componente fijo de las políticas económicas y sociales globales.
12. En segundo lugar, en muchos países se recurrió a acuerdos tripartitos, el diálogo social, la negociación colectiva y diversos convenios laborales para hacer frente a la crisis (desde las empresas al nivel nacional). En los próximos años críticos, el diálogo social puede ser un instrumento de gestión decisivo para la aplicación de políticas que aceleren una recuperación intensiva en empleos y conduzcan a la economía mundial por un sendero más estable e integrador.
13. En tercer lugar, en muchos países, los ministros de trabajo y empleo mantienen actualmente una relación más estrecha con los responsables de la formulación de políticas macroeconómicas. La importancia política que revisten las cuestiones de empleo y trabajo para los ciudadanos y la necesidad de concebir políticas de manera más integrada ha dejado un mayor margen de maniobra para combinar políticas de crecimiento económico, de empleo y de protección social. Dichas políticas apoyan la demanda y oferta de trabajo permitiendo que un número mayor de mujeres y de hombres acceda al empleo productivo.

Perspectivas

14. El año 2009 fue un año en que los gobiernos tuvieron que actuar para rescatar a las instituciones financieras que presentaban riesgos sistémicos, impedir que la recesión se convirtiera en depresión y garantizar la mayor protección posible a las familias trabajadoras y los sectores más vulnerables de la población. Se deben seguir abordando estos riesgos, pero en general 2010 y 2011 será un bienio en el que la atención se centrará mucho más en la convergencia de las políticas públicas y privadas a fin de reforzar las corrientes crediticias, las inversiones, las empresas sostenibles y la creación de trabajo decente, y fortalecer la recuperación que en muchos países sigue siendo frágil.
15. Los planes de estímulo fiscal no pueden ser indefinidamente los principales encargados de sostener la demanda. Se deberá evaluar con sumo cuidado en qué momento y orden secuencial se deberá proceder a un desmantelamiento progresivo de las medidas extraordinarias para ir cediendo paso a un mayor consumo de los hogares e inversiones empresariales que incrementen el empleo y la producción. Cuanto más rápido sea el ritmo de recuperación del empleo mayor será la elasticidad de los ingresos fiscales y menores serán los gastos vinculados al desempleo. Como afirma el FMI en su publicación de abril *Perspectivas de la Economía Mundial*, en la mayoría de los países, habida cuenta de la fragilidad de la recuperación, se deberían aplicar plenamente los planes de estímulo previstos para 2010.

16. En estas condiciones, es esencial que se dé prioridad a aquellas dimensiones de la política fiscal que favorezcan en mayor medida la creación de empleo en la economía real y mantengan la protección social para los sectores más vulnerables. Me complace observar que hay una mayor participación de los ministros de empleo y de trabajo de muchos países en la evaluación de las estrategias de recuperación macroeconómicas.
17. A principios de semana, tal como habían solicitado los líderes del G-20 en Pittsburgh, se reunieron los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 en Washington ,D.C., y prepararon recomendaciones destinadas a los líderes de estos países, que recomiendo vivamente al Comité Monetario y Financiero Internacional y al Comité para el Desarrollo. En dichas recomendaciones se adopta un enfoque de alcance mundial. Al situar el empleo y la reducción de la pobreza en el centro de las estrategias económicas nacionales y mundiales, llegan a la siguiente conclusión:
- “Nuestros líderes ya han coincidido en la importancia de establecer un marco orientado al empleo con miras al crecimiento económico futuro. La crisis nos ha enseñado que cuando se adoptan estrategias económicas hay que tener en cuenta las consecuencias laborales y sociales. Ello exigirá una mayor coherencia y coordinación de las políticas de nuestros gobiernos nacionales así como de las competencias asignadas a los órganos internacionales con respecto a distintos aspectos de la política económica internacional. Acogemos con satisfacción que la OIT participe junto con otras instituciones en la aplicación del Marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado que contribuya a garantizar que el trabajo decente, la capacidad integradora y la sostenibilidad social del crecimiento formen parte de los pilares que queremos construir sólidamente para el futuro. Coincidimos plenamente con nuestros líderes en que las instituciones internacionales deberían tener en cuenta las normas de la OIT y el Pacto Mundial para el Empleo en los análisis que realicen de la crisis y del periodo posterior a la crisis, así como en sus actividades de elaboración de políticas.”*⁴
18. El establecimiento de un marco sólido con miras a alcanzar un crecimiento equilibrado y estable exige la adopción de medidas en diferentes ámbitos de política que tengan diversos objetivos convergentes.
19. Es esencial establecer una relación mucho más estrecha entre la evolución de los mercados de trabajo y la política macroeconómica de lo que lo hemos hecho en el pasado, por ejemplo, considerando la creación de empleo como un objetivo macroeconómico prioritario en la misma medida que la baja inflación y las finanzas públicas sostenibles. Como dijo Dominique Strauss-Kahn [Director Gerente del FMI], “la política macroeconómica puede perseguir distintos objetivos al mismo tiempo”.⁵
20. Las políticas laborales y sociales desplegadas por muchos países interactúan entre sí y contribuyen a mejorar los resultados macroeconómicos. Se están obteniendo importantes logros con la aplicación de un enfoque integrado que incluye los enormes beneficios que para el empleo y el medio ambiente pueden aportar los empleos verdes y la tecnología para producir energías limpias.
21. Necesitamos un crecimiento más intensivo en empleos. Para ello, hay que encontrar el equilibrio idóneo entre el crecimiento de la productividad, del empleo y de los salarios en los distintos sectores de la economía. Esto a su vez puede dar lugar a un modelo de crecimiento y de desarrollo basado en los ingresos que sustituya al modelo inestable y basado en el endeudamiento que desembocó en la crisis financiera reciente.

⁴ Recomendaciones de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 a los líderes del G-20, 21 de abril de 2010.

⁵ *Economic policy challenges in the post-crisis period*, discurso pronunciado ante el Institute for New Economic Thinking, Cambridge, Reino Unido, 10 de abril de 2010.

22. Debemos asegurarnos que los mercados financieros estén al servicio de la economía real. El sector financiero debería responder a las necesidades de inversión, innovación, comercio y consumo de la economía formal. Debemos adoptar políticas y reglamentaciones financieras que promuevan el encauzamiento de las corrientes y asignaciones de recursos de las empresas sostenibles hacia inversiones productivas a largo plazo, con inclusión de la cooperación para el desarrollo. He de encomiar el informe provisional del FMI titulado “*A fair and substantial contribution by the finance sector*” (*Una contribución justa y sustancial del sector financiero*) que propone distintas vías posibles para reequilibrar la función del sector financiero en nuestras economías.
23. La coordinación internacional es decisiva en todos estos ámbitos de política. Ha demostrado su utilidad para evitar una depresión mundial. El crecimiento equilibrado de la economía mundial se basa en el crecimiento equilibrado de las economías nacionales. Sin embargo, dadas las diferencias que están surgiendo puede ser necesaria una mayor coordinación para sostener la recuperación de la economía mundial.
24. De cara a los próximos 18 meses y más allá, los países tendrán que hacer frente a una situación que se caracterizará por una marcada recuperación de la producción, la persistencia de la crisis del empleo y un empeoramiento de las finanzas públicas. La debilidad prolongada del mercado de trabajo tiene un efecto “estigmatizador” en la economía y la sociedad que es difícil de superar. Además, el desempleo y el subempleo están dificultando la recuperación e incrementando los riesgos de un retorno lento hacia un crecimiento sólido. Acelerar la recuperación del empleo es pues un desafío político crucial al que se enfrentan todos los países.
25. Sólo a través de una recuperación sostenible y equilibrada se podrán consolidar los frágiles logros obtenidos hasta la fecha. Un crecimiento fuerte, sostenido y equilibrado, como propugnaron los líderes del G-20 en Pittsburgh, exigirá que se realicen ciertas adaptaciones a las combinaciones de políticas y que se preste una mayor atención al empleo y a la protección social. Al responder a la crisis mundial, los países se han movido en esa dirección. El interés permanente en todos los países por la inversión productiva, las empresas sostenibles, los mercados de trabajo inclusivos, la amplia cobertura de la protección social y los derechos fundamentales del trabajo – es decir, los elementos integradores del Programa de Trabajo Decente – conducirá a una economía mundial más fuerte y estable con una sólida dimensión social.

* * *