

El Pacto Mundial para el Empleo: Perspectivas

Introducción de Juan Somavia

**Director General de la Oficina Internacional del Trabajo,
al debate relativo a los informes de la Comisión de Empleo y
Política Social y del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social
de la Mundialización y al documento del Consejo de Administración
titulado "La OIT y el sistema multilateral", durante la 307.ª reunión
del Consejo de Administración**

**Sede de la OIT, Ginebra
24 de marzo de 2010**

Muchas gracias, Sra. Presidenta. Buenos días, estimados amigos.

El presente debate brinda al Consejo de Administración la oportunidad de reflexionar sobre los logros conseguidos durante el último año y, en particular, desde la adopción del Pacto Mundial para el Empleo. Asimismo, lo que es aún más importante, constituye una excelente ocasión para examinar los colosales y persistentes retos que ha generado la crisis mundial del empleo, y la forma en que podemos afrontar estos retos de manera efectiva.

En las sesiones de la Comisión celebradas la semana pasada y en la sesión del lunes del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización se abordaron diversos aspectos del seguimiento del Pacto Mundial para el Empleo.

Una dimensión importante de ese seguimiento ha sido la colaboración con el sistema multilateral. El informe periódico que ustedes han presentado en esta reunión se centra casi exclusivamente en las iniciativas relacionadas con la crisis que se han impulsado conjuntamente con el sistema multilateral.

Les remito asimismo al documento informativo en el que se pone de relieve el apoyo generalizado que ha obtenido el Pacto Mundial para el Empleo en todas las regiones, independientemente de los niveles de desarrollo respectivos.

Creo que hoy deberíamos aprovechar esos debates y ese apoyo para analizar los elementos fundamentales de un marco de acción centrado en el empleo como vía para alcanzar un crecimiento equilibrado. Desearía concentrarme en el análisis de esas cuestiones, tarea para la cual solicito su orientación, asesoramiento e ideas.

Mi impresión es que la OIT ha dado una respuesta adecuada a la crisis mundial del empleo; pero eso no debería hacernos caer en la autocomplacencia.

La crisis del empleo sigue agudizándose en muchos países, a pesar de que se vislumbran algunos signos de recuperación de la producción, si bien éstos son sumamente diversos. Oportunamente dijimos que la solución al problema radicaba en impulsar una recuperación intensiva en empleo. Y estábamos en lo cierto.

Pero esta solución aún no se ha materializado. La crisis del empleo persiste y afecta a todos nuestros países, incluso a los que están en mejores condiciones. No podemos apartarnos de un cauce de políticas orientadas a generar más puestos de trabajo y a dar protección a las personas.

Como hemos visto, y como muchos de ustedes han subrayado, la precariedad y la incertidumbre siguen imperando y, para muchos sectores de la población, se han recrudecido.

Valga reiterar que no puede haber recuperación económica sin una recuperación del empleo.

Ahora bien, el hecho de que sigamos confrontados a una crisis mundial del empleo no debe llevarnos a concluir que las medidas adoptadas, entre las que se cuenta el propio Pacto, no han dado resultados. La OIT ha estimado que, sin los efectos derivados de las medidas de estímulo y de la acción de los estabilizadores automáticos, el desempleo habría alcanzado cifras casi un tercio superiores a las registradas. Así, pues, parece que la tormenta está amainando, e incluso que la tendencia se está invirtiendo, aun cuando es evidente que existen graves riesgos de que en muchos países la recuperación pueda resultar más débil de lo anunciado en las previsiones más optimistas.

Debemos ser ambiciosos y demostrar que las buenas políticas, aplicadas de manera integrada en el ámbito nacional y bien coordinadas a nivel internacional, pueden acelerar una recuperación con un alto coeficiente de empleo.

Durante el último año, los Gobiernos han aplicado activamente políticas acordes con las orientaciones establecidas en el Pacto. Esa experiencia está arrojando ricas enseñanzas. Hemos comprobado que la situación de los distintos países presenta algunas características comunes, pero también hemos observado numerosas especificidades nacionales y regionales.

La OIT es el canal de que disponemos para compartir esas experiencias; al respecto, estamos preparando una gran variedad de informes y estudios para respaldar el diálogo sobre políticas.

La conferencia celebrada el pasado lunes por la tarde, titulada "Saliendo de la crisis del empleo: ¿Qué se sabe de las experiencias exitosas?", fue un buen ejemplo del intercambio de conocimientos al que me refería; reitero mi agradecimiento a los Gobiernos del Brasil y Francia por haber tomado la iniciativa de organizar dicho acto en colaboración con nuestro Instituto.

Disponemos también de una página web dedicada al Pacto Mundial para el Empleo, que les invito a utilizar como plataforma de intercambio de conocimientos.

Si, basándome en nuestra experiencia, tuviera que hacer una primera síntesis muy sucinta de las cuestiones que guiarán nuestra acción futura a mediano y largo plazo, diría lo siguiente: "Es absolutamente necesario disponer de un marco de acción centrado en el empleo que apunte a lograr un crecimiento equilibrado y estable."

Esa necesidad imperativa debe formar parte de las respuestas a la crisis y también de planteamientos a más largo plazo, puesto que una visión a corto plazo no nos permitiría salir adelante. De lo que se trata es de crear un entorno de políticas favorable a la generación de oportunidades de trabajo decente, al desarrollo de empresas sostenibles y a la erradicación de la pobreza.

El desempleo y el subempleo masivos son inherentes a los modelos de crecimiento desequilibrado que tuvieron vigencia en otros tiempos, con consecuencias sociales graves y duraderas. Creo que hay que evitarlos, prestándoles el mismo interés prioritario de alto nivel, desplegando los mismos esfuerzos extraordinarios y proponiendo los mismos planteamientos innovadores que se prodigaron para rescatar a las instituciones financieras e impedir una recesión más profunda.

A través de las conversaciones que he mantenido con diferentes actores, tanto en la OIT como en otros foros, he podido comprobar que predomina la convicción de que se está haciendo todo lo posible para salvar a los bancos y respaldar a las economías, pero que, en cambio, en determinados sectores ha habido cierta displicencia en lo que se refiere a la protección de los puestos de trabajo, por considerarse que en este caso no se puede aplicar el mismo enfoque que sirvió para los bancos, y que las cosas deben seguir su curso durante cuatro o cinco años antes de que la recuperación llegue al empleo.

En realidad, es ahora que tenemos que actuar y movilizarnos con la misma determinación política que permitió salvar a los bancos, con el fin esta vez de apoyar a las empresas sostenibles y de conservar y crear puestos de trabajo. Necesitamos políticas que produzcan estos resultados. La acción decisiva de los gobiernos es esperada con gran expectativa, y de hecho son muchos los que ya han emprendido esta vía.

Reviste vital importancia conseguir que las personas que han perdido el empleo vuelvan a trabajar, y garantizar que los 45 millones de mujeres y hombres jóvenes que comienzan a buscar trabajo cada año inicien bien encaminados su vida laboral.

Si no actuamos en consecuencia, pesará sobre numerosos países la amenaza de una violenta reacción social y política, de la cual se observan ya algunos signos.

Entre las metas para la acción y el diálogo sobre políticas que permitan definir un marco de trabajo basado en el empleo como vía para alcanzar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, se pueden incluir las siguientes:

Primero: convertir la creación de empleo en una prioridad macroeconómica, tal como se han considerado prioritarios el mantenimiento de una tasa de inflación baja y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Recordemos que en las cartas fundacionales de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se hace referencia al pleno empleo.

Habida cuenta de las enormes dificultades en materia fiscal a que se ven confrontados muchos países, debemos formular una estrategia de empleo que sea al mismo tiempo una estrategia fiscal razonable.

Segundo: debemos diseñar un modelo de crecimiento centrado en el aumento de los ingresos. La demanda agregada debería reposar firmemente en los ingresos obtenidos y en un amplio acceso al empleo, pero no en el incremento de la deuda; ello contribuiría a aumentar progresivamente el poder adquisitivo real de los hogares con ingresos medios y bajos. Con tal fin, debe fortalecerse el vínculo entre el aumento de la productividad y el aumento de los salarios. El desarrollo de las competencias laborales es también una inversión fundamental en los trabajadores del futuro. Otros factores, como el fortalecimiento de las instituciones laborales, la revisión periódica de los salarios mínimos, la existencia de un sistema eficaz de inspección del trabajo y la extensión de la práctica de la negociación colectiva pueden desempeñar una función clave. En otras palabras, el desarrollo debería basarse en un enfoque centrado en los ingresos, y no en el enfoque centrado en el endeudamiento, que dio lugar a la crisis.

Tercero: salir de la pobreza. Las estrategias nacionales de desarrollo y la cooperación internacional para el lograrlo deberían centrarse en políticas orientadas a incrementar el empleo productivo y el trabajo decente como vías fundamentales para salir de la pobreza, sobre todo en lo que respecta a las economías informales de la mayoría de los países en desarrollo. El examen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) previsto para 2010 debería concentrarse en esa cuestión. Toda persona con experiencia en cuestiones relativas a la pobreza sabe que la primera aspiración en este campo es la dignidad del trabajo.

Cuarto: hay que establecer un régimen mínimo de protección social para los más vulnerables. De su experiencia en el marco de las respuestas a la crisis, muchos actores están comprendiendo que la protección social aporta un triple beneficio: protege a las personas, impidiendo que se vean atrapadas en una pobreza debilitante, las capacita para aprovechar las oportunidades del mercado y contribuye a crear demanda agregada. La crisis ha mostrado claramente el impacto de la protección social sobre la demanda; de ahí que, por primera vez, muchos analistas del sector financiero ya no consideren que la protección social sea simplemente una partida del gasto público, sino más bien una inversión.

Quinto: hay que establecer una articulación más directa entre las políticas en materia de comercio, de empleo y de protección social, tal como se indica en las conclusiones de un estudio conjunto de la OIT y la OMC titulado: “Comercio y empleo: los retos de la investigación sobre las políticas”. Las condiciones del comercio entrañan ajustes, tanto en los países importadores como en los exportadores, y estos ajustes tienen consecuencias en el mercado de trabajo.

Además, muchos países recurren a las exportaciones como una forma de acelerar el crecimiento. Pero el crecimiento basado en las exportaciones no puede ser una estrategia mundial. Ese crecimiento debe tener una contrapartida, a saber, una estrategia de crecimiento basado a las importaciones; si no, la ecuación simplemente no se equilibra. La idea de que todos los países apliquen una misma estrategia impulsada por las exportaciones carece de sentido.

Sexto: hay que prepararse para la transición mundial hacia las energías limpias. Esta evolución afectará a un gran número de empresas, empleos y puestos de trabajo. Se necesitarán nuevas competencias laborales. Surgirán nuevos empleos verdes. Disponer de un sistema de incentivos adecuado sería de gran ayuda para una transición como ésta. Las alianzas público-privadas son idóneas para esta labor.

Como ustedes bien saben, la OIT colabora con las redes mundiales de sindicatos y de organizaciones de empleadores y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en la formulación de políticas destinadas a “hacer más verde» la economía. Nuestra función consiste en facilitar el diálogo entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los gobiernos, diálogo que es esencial para impulsar los cambios necesarios en la tecnología, la producción, el consumo y el empleo y para asegurar así un proceso de transición justo y sin contratiempos hacia el logro de una economía verde (es decir, compatible con la protección del medio ambiente).

Séptimo: la promoción de planes integrados de políticas en materia de finanzas, inversión, protección social y políticas activas del mercado laboral produce un efecto adicional, es decir, el todo resulta mayor que la suma de las partes. La integración crea sinergias, mientras que la división tiene menos efecto.

Octavo: aumentar la intensidad en empleo del crecimiento, mediante la aplicación de estrategias nacionales que fomenten la inversión productiva y el trabajo decente, con la meta de alcanzar una ampliación significativa del empleo global a través de un buen

equilibrio entre los sectores que hacen uso intensivo de la mano de obra y los sectores con alto crecimiento y alta productividad. Para ello, se requieren metodologías más precisas que permitan evaluar el contenido de empleo de las diferentes opciones de inversión y pautas de crecimiento.

Noveno: apoyar el aumento de las inversiones y la creación de empleo en las empresas sostenibles, en especial a través de medidas destinadas a aliviar la persistente restricción del crédito que sufren la economía real y las pequeñas empresas en particular, y también de medidas que permitan crear condiciones favorables a la economía a largo plazo. Necesitaremos establecer una vinculación mucho más estrecha entre las mejoras del mercado laboral y otros aspectos de la política macroeconómica que la que hemos tenido en los últimos años. Por ejemplo, como ya he mencionado, el logro de niveles altos de creación de empleo debería ser un objetivo macroeconómico específico tan importante como bajar la inflación o asegurar una situación fiscal sostenible. La promoción del trabajo decente y la aplicación de las normas internacionales del trabajo forman parte de esta perspectiva.

Décimo: lograr que los mercados financieros estén al servicio de la economía real. El sector financiero debería responder a la necesidad de inversión, innovación, comercio y consumo de la economía productiva. Las nuevas políticas y reglamentaciones financieras deberían encauzar los flujos y las asignaciones de recursos hacia la inversión productiva a más largo plazo en empresas sostenibles que aumenten la producción y el crecimiento del empleo. Por otra parte, dichas políticas y reglamentaciones deberían desalentar la formación de las nefastas burbujas de inversión especulativa a corto plazo y otras distorsiones del sector financiero.

Undécimo: es esencial aumentar la productividad del trabajo, fomentando un entorno propicio para la innovación, el espíritu de iniciativa y la creación de empresas en el que se articulen reglamentaciones eficaces, infraestructuras mejoradas y servicios para las empresas, así como una oferta de competencias laborales y profesionales adecuadas que complementen las estrategias de desarrollo.

Duodécimo: detener e invertir la tendencia a la baja de los salarios, de manera que el consumo de los hogares pueda recuperarse y sostener una recuperación centrada en los ingresos y el desarrollo sostenible a largo plazo. Para reequilibrar el crecimiento y ampliar gradualmente la demanda sostenible, hacen falta políticas que permitan contrarrestar de forma progresiva las tendencias de reducción de la parte de los salarios en la renta nacional y de los beneficios de contrapartida que los trabajadores deberían percibir conforme se aumenta la productividad.

Décimo tercero: ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social, que han de ser eficaces, asequibles y accesibles para todos. Para proteger a los más vulnerables, se debería tratar de conseguir la ampliación progresiva de una cobertura fiscalmente sostenible. Los países menos adelantados que deseen invertir en un régimen básico de protección social deberían recibir la asistencia de la cooperación internacional para el desarrollo.

Décimo cuarto: incrementar la cooperación internacional para evitar que la competencia fiscal debilite la fuente de ingresos que los países necesitan para asegurar la provisión de bienes públicos esenciales. La experiencia ha mostrado que la influencia de los recortes fiscales en la demanda agregada, a través del aumento del consumo, tiende a ser mayor cuando dichos recortes se centran en los pobres. En cambio, en épocas de incertidumbre, es más probable que los recortes fiscales que benefician a las clases de ingresos medios y altos se traduzcan en un aumento del ahorro, por lo que no se logrará el efecto esperado sobre la demanda.

Décimo quinto: aumentar el apoyo internacional a los países cuyas carencias fiscales entorpecen las respuestas a la crisis e intensificar el apoyo a las políticas de fomento de la recuperación, en el marco de los mayores esfuerzos orientados a aumentar el volumen y la calidad de la financiación para el desarrollo. Como parte del nuevo marco de acción, se necesitan medios de apoyo internacional mucho más cuantiosos e innovadores para asegurar que estos países puedan adaptarse a través del crecimiento y que su recuperación incluya a todos los habitantes.

Décimo sexto: seguir aplicando las medidas de estímulo fiscal excepcionales hasta que la economía real genere trabajo de calidad. Cuando se prepare el orden secuencial de la aplicación de dichas medidas, debería darse prioridad al mantenimiento, durante el tiempo que sea necesario, de las medidas que estén relacionadas con las inversiones productivas, las empresas sostenibles, el empleo y la protección social. Los despidos por reducción de plantilla deberían ser el último recurso. En estos casos, el diálogo social puede y ha demostrado ser una herramienta útil.

La evolución reciente de los mercados internacionales de capitales indica que incluso los países avanzados tienen cada vez más dificultades para obtener la financiación necesaria para la puesta en práctica de nuevas medidas. Esto hace que el estímulo fiscal adicional sea más caro y amenaza con obligar a los países a reducir de forma preventiva sus medidas de política.

Décimo séptimo: configurar estrategias de salida de la crisis para todos los países, en relación con la expansión progresiva de la demanda privada y de las inversiones productivas, a fin de contrarrestar el riesgo que constituyen las tasas de endeudamiento excesivo con respecto al PIB y las presiones ejercidas por los mercados financieros a favor de un abandono prematuro de los planes de estímulo. Una estrategia de salida que conduzca a un débil crecimiento del empleo y a la disminución de la protección social podría provocar una recaída de la recesión.

Por último, es fundamental promover una fuerte convergencia política a fin de respaldar y fomentar la iniciativa empresarial y la inversión productiva en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Mantener la capacidad generadora de empleos de calidad que tiene la «pequeña» economía, sector en el que se crean entre el 60 y el 90 por ciento de los puestos de trabajo, es un aspecto central de nuestro enfoque de la forma de vincular la recuperación de emergencia y la recuperación a largo plazo y de alcanzar una recuperación intensiva en empleo.

La coordinación internacional es esencial. Estoy convencido de que la iniciativa impulsada por los países del G-20 evitó lo que podría haberse convertido en una depresión mundial. Sin embargo, aún nos queda un largo camino por recorrer para mejorar los mecanismos de coordinación de políticas. El debate del lunes pasado en el Grupo de Trabajo puso de manifiesto que hay un número importante de países que no tienen capacidad para participar en la aplicación de medidas de estímulo coordinadas y que nuestros mecanismos de apoyo internacional no les están proporcionando el volumen de financiación que necesitan para sus políticas anticíclicas. Esto está frenando las medidas más enérgicas previstas en el Pacto Mundial para el Empleo.

El Sr. José Manuel Salazar-Xirinachs presentará una síntesis del pormenorizado debate sobre el Pacto Mundial para el Empleo que mantuvo la Comisión de Empleo y Política Social (ESP) la semana pasada, de manera que, por mi parte, sólo desearía concluir con algunas reflexiones sobre lo que significa para nuestra Organización la experiencia del último año.

El Pacto se basó en los conocimientos de nuestros Miembros en materia de políticas. En el mismo se reflejaron adecuadamente las respuestas que ya se estaban aplicando en junio

del año pasado. Pero el Pacto ha sido también un llamado para intensificar nuestra movilización, a trabajar juntos y a utilizar el «enfoque integrado» que la OIT desarrolló en la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

La promoción del Pacto ha requerido una colaboración muy estrecha entre la Oficina y los mandantes, así como dentro de la misma Oficina. No hay duda de que el flujo de conocimientos es bidireccional.

Tiendo a hablar del enfoque del Pacto porque, evidentemente, este no es simplemente un formulario que cada país puede descargar de Internet, para marcar sus casillas y en seguida aplicarlo. Muy por el contrario, se trata de un marco que cada país enfoca y adapta según su situación y sus posibilidades. Es decir, ustedes mismos lo adaptan a sus propias realidades.

Con todo, la situación de la mayoría de los países coincide básicamente con lo planteado en el Pacto. En mi opinión, esta es una de sus grandes virtudes, ahora que emprendemos la próxima fase de acción. Así, podemos facilitar la coordinación sin exigir la uniformidad.

Esperamos, pues, que nos hagan llegar sus orientaciones para la preparación de las reuniones de primavera de los ministros del G-20, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, así como para nuestra propia reunión de la Conferencia, en junio próximo.

Muchas gracias por su atención.

* * *