

De las respuestas ante la crisis, a la recuperación, el empleo y el crecimiento sostenible

Declaración de Juan Somavia
Director General de la Oficina Internacional del Trabajo
ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité
para el Desarrollo

Estambul, Turquía
4-5 de octubre de 2009

Persisten los riesgos para el empleo y la estabilidad económica y social en todo el mundo

1. Los indicadores de la grave situación que atraviesa el mercado de trabajo se están disparando, y es probable que sigan empeorando hasta bien avanzado 2010, aun cuando hay algunos primeros indicios de que la caída de la producción se está atenuando y de que los resultados podrían volverse positivos. Según las estimaciones calculadas por la OIT, la persistencia del deterioro del mercado laboral en todos los países durante 2009 redundará en un aumento del desempleo mundial de entre 39 y 61 millones de trabajadores con respecto a 2007, lo que podría arrojar un desempleo total mundial de entre 219 y 241 millones de personas, es decir, el nivel más alto registrado hasta hoy ¹. Por cierto, en estas cifras no se incluye el gran aumento del número de trabajadores desalentados, de las personas que trabajan a tiempo parcial por motivos ajenos a su voluntad y de las personas que se han visto empujadas hacia el trabajo en la economía informal. Todo ello arroja un enorme déficit de puestos de trabajo, a pesar de las medidas favorables al empleo y la protección social adoptadas por los gobiernos del G-20 desde el inicio de la crisis económica; dichas medidas crearán o mantendrán un total estimado de entre 7 y 11 millones de empleos en los países del G-20 este año ².
2. Como consecuencia de la crisis, las dificultades a que está confrontado el mercado de trabajo siguen siendo enormes. Y esta crisis del empleo puede empeorar aún más si las medidas especiales se retiran o se deshacen con excesiva premura. Pese a que algunos países de Asia y América Latina han logrado mantener el crecimiento de sus economías, aunque a un ritmo reducido, en cambio la creación de empleo se ha ralentizado al tiempo que las pérdidas de empleos han aumentado en casi todo el mundo. Para todas las mujeres y los hombres, y en particular para los más vulnerables y desfavorecidos, el retroceso de la crisis no será una realidad sino

¹ *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (KILM)*, sexta edición, 2009.

² *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible*. Comunicación de la OIT presentada a la Cumbre del G-20 en Pittsburgh, septiembre de 2009. Véase el sitio web:
http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/-download/protecting_people_promoting_jobs_summary_es.pdf.

cuando consigan un trabajo decente y estén amparados por un régimen mínimo de protección social.

3. Me parece muy acertada la observación del Director Gerente del FMI, en el sentido de que «incluso si se recupera el crecimiento, todavía podría pasar algún tiempo antes de que se inicie la recuperación del empleo. El desempleo podría seguir aumentando el próximo año, incluso después de que se reactive la economía. Para quienes han perdido su empleo, la crisis no se ha acabado. En muchos países, y sobre todo en aquéllos que no tienen redes de seguridad social adecuadas, la pobreza seguirá siendo una realidad. Esto conlleva riesgos para la estabilidad social»³. Una recuperación sin empleo no sería sostenible, ni en lo económico, ni en lo social, ni en lo político.
4. La población económicamente activa mundial aumenta cada año en unos 45 millones de personas, en su mayoría mujeres y hombres jóvenes que se incorporan al mercado laboral en los países en desarrollo. El desafío que se nos plantea consiste en reducir el desempleo y absorber el incremento de la fuerza de trabajo. Para lograrlo, tendremos que asegurar que el empleo tenga una recuperación vigorosa, paralelamente a la reactivación de la producción.
5. Como consecuencia de los prolongados efectos del desempleo y el subempleo, existe un grave peligro de deterioro a largo plazo de las perspectivas de empleo y productividad de toda una generación de jóvenes trabajadoras y trabajadores.

El Pacto Mundial para el Empleo de la OIT

6. Lograr la articulación entre la recuperación económica y la ampliación de las oportunidades de trabajo decente, a través de una base acordada internacionalmente para la formulación de políticas, es el objetivo fundamental del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en junio de 2009⁴. El Pacto es un llamado a una movilización mundial urgente, tanto a nivel nacional como regional y mundial. Los Jefes de Estado y de Gobierno, Vicepresidentes, Ministros de Trabajo y dirigentes de organizaciones de empleadores y de trabajadores de todas las regiones que participaron en la Cumbre de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo, celebrada del 15 al 17 de junio de 2009, manifestaron un firme apoyo político al Pacto Mundial para el Empleo. Éste recibió también un vigoroso respaldo del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en un mensaje dirigido a la Cumbre.
7. El Pacto es una sólida respuesta de los representantes de los gobiernos, la comunidad empresarial y los trabajadores — es decir, de los actores de la economía real — al aumento sin precedentes del desempleo, el subempleo y el trabajo informal en todo el mundo, tendencia que ha agravado los problemas que ya existían en el mercado de trabajo. El Pacto propone un conjunto equilibrado y realista de medidas de política que los países, con el apoyo de las instituciones regionales y multilaterales, pueden adoptar a fin de potenciar los esfuerzos en curso para hacer frente a la crisis y de buscar al mismo tiempo la sostenibilidad económica, social y medioambiental. El Pacto presenta una cartera integrada de políticas viables y de probada eficacia que ponen el empleo y la protección social en el centro de las respuestas a las crisis. Estas políticas se pueden adaptar a las situaciones

³ Observaciones de Dominique Strauss-Kahn, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, en la reunión cumbre sobre liderazgo y creatividad celebrada en Nueva York el 23 de septiembre de 2009.

⁴ «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo». Resolución adoptada por la 98.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 2009. Véase la dirección http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/-wcms_108439.pdf.

nacionales y locales, y ya son muchos los países que están aplicando algunas de ellas.

8. El Pacto propone medidas y políticas para:

- mantener en el empleo a las mujeres y los hombres el mayor tiempo posible, y respaldar a las empresas, en particular las pequeñas, medianas y microempresas;
- promover inversiones en sectores intensivos en empleo, incluidos los empleos verdes, y apoyar la creación de empleo en todos los sectores económicos, destacando el papel crucial de la agricultura para el empleo y el desarrollo económico en los países en desarrollo;
- facilitar una reinserción más rápida en el empleo y contener la deflación de los salarios;
- proteger a las personas y las familias afectadas por la crisis, en particular las más vulnerables y las que tienen ocupación en la economía informal, mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social para mantener ingresos y niveles de subsistencia sostenibles, y la seguridad de las pensiones;
- acelerar la recuperación del empleo y ampliar las oportunidades de ocupación, actuando simultáneamente sobre la demanda y la oferta de trabajo; y
- dotar a la fuerza de trabajo de las competencias laborales necesarias tanto ahora como en el futuro.

9. El Pacto Mundial para el Empleo se basa en el Programa de Trabajo Decente de la OIT; por consiguiente, en él se recuerda que el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la promoción de la igualdad de género y el fomento de la expresión, de la participación y del diálogo social también son cruciales para la recuperación y el desarrollo. Si se adoptan de forma integral y coordinada, estas políticas pueden reducir las tensiones sociales, mitigar el impacto negativo de la recesión en las personas, estimular la demanda agregada y reforzar tanto a las economías de mercado competitivas como un proceso de crecimiento más incluyente.

10. Es importante señalar que el Pacto Mundial para el Empleo hace un llamado a favor de iniciativas de política coordinadas a nivel mundial, a fin de potenciar al máximo su impacto positivo para el empleo y las empresas sostenibles de todo el mundo. El Pacto presta especial atención a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados, y a los países cuya capacidad para responder a la crisis está limitada por un escaso margen fiscal y de políticas.

11. En el Pacto se invita a los países donantes y a los organismos multilaterales a que consideren la posibilidad de aportar financiación, inclusive con cargo a los recursos existentes para responder a la crisis, a fin de aplicar las recomendaciones y las opciones de política propuestas en el mismo. El Pacto puede contribuir a reforzar y hacer más eficaz la coordinación de las políticas y las medidas que se emprendan en todas las organizaciones internacionales pertinentes, incluidas las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, las organizaciones regionales y los bancos de desarrollo. Además, en el Pacto se plasma el compromiso de la OIT de poner en práctica las decisiones de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas en el marco de su iniciativa de respuestas conjuntas a la crisis a nivel de todo el sistema, y de contribuir al G-20 y a otros procesos gubernamentales.

Los empleos de calidad como elemento central de la recuperación

12. La Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh convino en la importancia de establecer un marco orientado al empleo para el crecimiento económico futuro. En este contexto, reafirmamos la importancia de la Conferencia de Londres sobre el Empleo y de la Cumbre Social de Roma. Asimismo, nos felicitamos de la adopción reciente por la OIT de la Resolución titulada «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo», y nos comprometemos a poner todo nuestro empeño en lograr que nuestros Estados Miembros adopten los elementos fundamentales de su marco general para promover la dimensión social de la globalización. Las instituciones internacionales deberían tener en cuenta las normas de la OIT y los objetivos del Pacto para el Empleo en los análisis que realicen de la crisis y del período posterior a la crisis, así como en sus actividades de elaboración de políticas ⁵.
13. En sus previsiones recientes, el FMI, el Banco Mundial y las Naciones Unidas han coincidido en señalar que hay relativamente pocos indicios de recuperación y que se deben seguir coordinando los esfuerzos para evitar que la economía mundial se precipite en una grave depresión. Los mercados financieros todavía no están funcionando normalmente, y los trabajadores y las empresas tienen escasa confianza en el futuro. Como consecuencia de esto, en muchos países el consumo, principal impulsor del crecimiento, y las inversiones son débiles. Como sostuve en la declaración que pronuncié en abril de este año ante el Comité Monetario y Financiero Internacional y el Comité para el Desarrollo, «los desequilibrios en los mercados financieros están relacionados con desequilibrios de mayor amplitud en la sociedad y en el proceso de globalización».
14. Para crear el marco de un crecimiento mundial fuerte, sostenible y equilibrado que genere los empleos de calidad que necesitan las personas — iniciativa que asumieron conjuntamente los líderes del G-20 en Pittsburgh — hace falta la adopción de un nuevo enfoque del desarrollo mundial que tenga por objetivo corregir los desequilibrios que constituyeron las causas fundamentales de la crisis actual. En muchos países, se infravaloraron las empresas sostenibles y el trabajo decente en la economía real y se sobrevaloró el sector financiero, cuyo crecimiento en los últimos años dio origen a la burbuja que acaba de estallar. No se ha dado a las dimensiones sociales y medioambientales del desarrollo sostenible la misma prioridad que a la dimensión económica. En las políticas del mercado de trabajo ha predominado la flexibilidad sobre la necesidad igualmente importante de ofrecer seguridad laboral. La oleada de liberalización a cualquier precio ha ocultado con demasiada frecuencia la importancia de una reglamentación inteligente de los mercados.
15. Una de las consecuencias de estos desequilibrios es que, en la mayoría de las regiones del mundo, la parte de los ingresos nacionales correspondiente al trabajo ha disminuido progresivamente en los dos o tres últimos decenios de globalización. La apertura financiera y las crisis financieras han repercutido negativamente en los ingresos laborales ⁶. El desplazamiento de los ingresos, desde el trabajo al capital, ha contribuido a incrementar la desigualdad. La reducción de la parte de los ingresos correspondiente al trabajo es, pues, consecuencia de un crecimiento salarial lento y del bajo componente de empleo en el crecimiento del producto a lo largo del período

⁵ Declaración de los líderes presentes en la Cumbre de Pittsburgh, 24 y 25 de septiembre de 2009 (párrafo 46). Véase el sitio web: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>.

⁶ Lübker, M.: *Labour Shares*, Departamento de Integración de Políticas de la OIT, nota técnica núm. 1.

Véase la página web:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_086237.pdf.

que precedió a la crisis. Estos desplazamientos permiten explicar también la dependencia de algunos países con respecto a las exportaciones como medio para impulsar el crecimiento y, en otros, la presión que se ha ejercido sobre los asalariados a fin de que contraten préstamos excesivos para financiar sus viviendas y el consumo.

Perspectivas

16. El estancamiento o la disminución de los salarios reales y el débil crecimiento del empleo representan una amenaza para una recuperación sólida y sostenida. En el futuro, para ser firme, sostenible y equilibrado, el crecimiento mundial tendrá que basarse en un aumento de la parte de los ingresos nacionales que se destina a los salarios. Las reducciones salariales en un mercado deprimido pueden ser tan perjudiciales como el proteccionismo comercial, ya que desencadenan una espiral de caída de la demanda. Durante la actual crisis, algunos países que disponen de estabilizadores automáticos sólidos previstos en sus sistemas de protección social y que han adoptado medidas a favor del empleo han resultado menos perjudicados que los países cuyos mercados de trabajo no estaban tan reglamentados. La recuperación no se verá favorecida si la principal política destinada a promover el crecimiento del empleo se limita a una búsqueda de la flexibilidad. Lo que necesitamos son mercados de trabajo integradores, que engloben en su ámbito a instituciones que hayan superado la prueba del tiempo y sustenten la seguridad y adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas.
17. Dentro del conjunto de los beneficios totales de las empresas, la proporción de los beneficios derivados de los servicios de intermediación del sector financiero aumentó en numerosos países durante los años que duró la burbuja, lo cual desalentó las inversiones en empresas productivas y, por tanto, frenó el crecimiento sostenible. El crecimiento futuro requiere que se haga nuevamente hincapié en el rendimiento, a mediano y largo plazo, de las inversiones productivas, particularmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas.
18. La recesión mundial ha mostrado que es urgente empezar a reflexionar acerca de la creación y generalización de los «estabilizadores automáticos» de la protección social. La extensión de los sistemas de protección social en todos los países puede desempeñar un papel importante en este cambio de dirección hacia un crecimiento más equilibrado. El establecimiento de un régimen mínimo de protección social básica debería incluir el acceso a la atención de la salud, la seguridad del ingreso para las personas mayores y las personas con discapacidades, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso, combinadas con programas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres. Para lograrlo, es necesario adaptarse a las realidades locales y apoyarse en una base fiscal sostenible. Los países menos adelantados deberían recibir asistencia para el desarrollo a fin de respaldar este esfuerzo. Se trata de un área clave para fortalecer la cooperación entre el FMI, el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la OIT.
19. En el marco de políticas necesario para alcanzar un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado deben preverse incentivos destinados a los nuevos motores del desarrollo, es decir, las inversiones productivas, la generación de oportunidades de trabajo decente y la expansión de una demanda basada en los ingresos.
20. Los esfuerzos coordinados para generar una recuperación vigorosa y configurar una globalización más incluyente deben abarcar medidas destinadas a apoyar a los países que están confrontados a limitaciones de política resultantes de problemas estructurales básicos. Varios países emergentes y países en desarrollo no tienen

capacidad para aplicar las medidas de estímulo fiscal o monetario que utilizan algunos países más ricos para evitar la recesión. Ahora bien, si estos países tuvieran que adaptarse aplicando medidas de reducción de plantilla, se debilitarían las perspectivas de una recuperación mundial y se generarían fuertes tensiones sobre un tejido social que en muchos casos es frágil. Los países con limitaciones de política necesitan apoyo internacional, bajo la forma de ayudas financieras en condiciones favorables a mediano y largo plazo, a fin de disponer del tiempo y el margen necesarios para aplicar estrategias de ajuste a través del crecimiento. Nos parece muy atinada la decisión del FMI de incluir a los países menos adelantados entre los países que tienen derecho a financiación en condiciones favorables.

21. En lo que atañe a las trabajadoras y los trabajadores, nada indica que la recuperación de la crisis haya empezado. Los indicios de que la recesión ha tocado fondo están fuertemente influenciados por las medidas de estímulo que aplicaron muchos países el año pasado. El aumento continuo del desempleo y la contracción de los salarios constituyen un freno a la recuperación. En la mayoría de los países, la contribución del sector privado al crecimiento sigue siendo débil, pues se ve limitada por una oferta de crédito insuficiente y por la importante pérdida de confianza de las empresas y los hogares. Tal vez sería conveniente reflexionar sobre las estrategias que podrían utilizarse para poner término a los planes de estímulo. Por ejemplo, habida cuenta de la posible debilidad de la demanda de mano de obra, es probable que sea muy importante conservar las medidas de empleo y protección social. Un desmantelamiento prematuro de los paquetes de estímulo podría frenar la recuperación antes de que esté firmemente consolidada.
22. La Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh ha adoptado importantes medidas para definir una estrategia de recuperación y reforma. Al FMI, el Banco Mundial, la OIT y otras instituciones internacionales les incumbe hacer importantes aportes para apoyar la formulación de una nueva estrategia de crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas, a través de sus iniciativas conjuntas para afrontar situaciones de crisis, están haciendo una valiosa contribución a este fin. La OIT acoge con particular agrado el acuerdo de Pittsburgh «sobre la importancia de construir un marco orientado hacia el empleo con miras al crecimiento económico futuro», así como la voluntad manifestada de que «las instituciones internacionales tomen en consideración las normas de la OIT y los objetivos del Pacto para el Empleo en los análisis que realicen durante la crisis y una vez terminada ésta, así como en sus actividades de formulación de políticas». La OIT desea estrechar la colaboración con el FMI y con el Banco Mundial para dar seguimiento al compromiso «de trabajar juntos a medida que avanzamos en la transición hacia un modelo más equilibrado de crecimiento mundial».
23. A fin de evitar un largo período de débil funcionamiento del mercado de trabajo, los responsables de las políticas internacionales deben centrarse en la adopción de medidas destinadas a mejorar sustancialmente el contenido de empleo del crecimiento durante la recuperación. El Pacto Mundial para el Empleo de la OIT aporta un impulso importante a este esfuerzo. La mejora de la coherencia entre las medidas de empleo y de protección social, y las políticas financieras, comerciales y medioambientales es un factor vital para que el trabajo se recupere en todo el mundo. Tenemos que demostrar que somos capaces de adoptar medidas fuertes e innovadoras en los campos del empleo y la protección social, comparables a las que se desplegaron para salvar las instituciones financieras.
24. La OIT también desea colaborar con los Estados Miembros y con el sistema de las Naciones Unidas en cuanto a la adopción de nuevos compromisos sobre el cambio climático en Copenhague. El marco de política para un crecimiento fuerte, sostenible

y equilibrado debe comprender una estrategia mundial de impulso de una economía verde. La transición hacia una economía con niveles más bajos de emisión de carbono se hará en las empresas y los lugares de trabajo de todo el mundo, y creará oportunidades de creación de empleos verdes gracias a la reorientación de las pautas de consumo, producción y empleo. La realización de esas oportunidades y la planificación del abandono gradual de las actividades insostenibles dependen de la utilización generalizada de una herramienta de la OIT: el diálogo social con las empresas y los sindicatos

* * *