



## Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/4 (Rev.)

# PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

CUARTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## Respuesta de la OIT a la crisis

### Presentación resumida

#### Cuestiones abordadas

Este documento hace un balance de la respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera mundial, y presenta propuestas para las próximas etapas de las actividades de apoyo de la OIT a una recuperación económica globalmente débil, pero muy diferenciada.

#### Repercusiones en materia de políticas

La discusión del Consejo de Administración definirá la labor futura en esta esfera.

#### Repercusiones financieras

Ninguna.

#### Acción requerida

El documento se presenta para debate y orientación.

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

GB.309/ESP/1/2, GB.309/WP/SDG/1, GB.306/WP/SDG/1.

Pacto Mundial para el Empleo, 2009.

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



## Introducción

1. En este documento se hace un balance de la respuesta de la OIT a la crisis económica y financiera mundial y se presentan propuestas para las próximas etapas de las actividades de apoyo de la OIT a una recuperación económica globalmente débil, pero muy diferenciada.
2. Los antecedentes del documento son los logros alcanzados por la OIT desde su primer debate sobre la crisis mundial, en noviembre de 2008, que redundó más tarde en la adopción del Pacto Mundial para el Empleo por la Conferencia Internacional del Trabajo, en su reunión de junio de 2009. El documento se refiere también a la nueva fase de la crisis, marcada por un ritmo de recuperación muy diferenciada, en cuyo marco el crecimiento más rápido que se observa en las economías emergentes y los países en desarrollo contrasta con el desempeño más débil y los mayores riesgos a que se ven confrontados los países de ingresos más altos. Al mismo tiempo, la recuperación económica mundial sigue siendo frágil, a pesar de las numerosas medidas que se han adoptado para corregir algunas de las causas profundas de la crisis.
3. Asimismo, la preparación del documento se apoyó en el análisis presentado a la Comisión de Empleo y Política Social <sup>1</sup>, en el examen de la evolución a nivel mundial y de las iniciativas internacionales en que participa la OIT <sup>2</sup>, y en otros informes recientes de la OIT <sup>3</sup>.
4. A la luz de estos documentos y de las constataciones y los debates que han tenido lugar respectivamente en la Comisión de Empleo y Política Social y en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización, es conveniente que el Consejo de Administración considere las opciones que se abren para la labor futura de la Organización en apoyo a la recuperación en curso.

## Respuesta de la OIT a la crisis mundial: breve panorama

5. Los objetivos centrales de la respuesta de la OIT han sido y siguen siendo: aportar a los mandantes de la OIT datos y análisis sobre las consecuencias que la crisis tiene para el empleo, las empresas y las condiciones sociales y laborales; establecer foros tripartitos para analizar la evolución reciente y las respuestas de política; y equipar a los mandantes con las herramientas que les permitan potenciar sus propios esfuerzos para afrontar la situación desencadenada por la crisis mundial.
6. Las iniciativas desplegadas por la Oficina se han notificado debidamente al Consejo de Administración y a varias de sus Comisiones, en particular la Comisión de Empleo y Política Social, y el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización.
7. Tras la adopción del Pacto Mundial para el Empleo, se celebraron reuniones en las cinco regiones de la OIT con el objeto de examinar la aplicación de dicho Pacto en el contexto

<sup>1</sup> Documento GB.309/ESP/1/2.

<sup>2</sup> Documento GB.309/WP/SDG/1.

<sup>3</sup> Véanse OIT/FMI: *The challenges of growth, employment and social cohesion* (Ginebra, 2010); Instituto Internacional de Estudios Laborales: *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Ginebra, OIT, 2010); OIT: *Revista Internacional del Trabajo, Número monográfico: La crisis mundial*, vol. 129, núm. 2 (Ginebra, 2010).

regional <sup>4</sup>. En paralelo, la Oficina puso en marcha un mecanismo para ayudar a los países que deseen aplicar el Pacto; al respecto, el Director General dio a conocer el 9 de noviembre de 2009 las disposiciones especiales previstas con tal fin. Hasta la fecha, nueve países han solicitado a la Oficina que ayuden a los mandantes a asegurar la aplicación integrada del Pacto. Además, la Oficina ha atendido varias peticiones de otros países que deseaban contar con asistencia a corto plazo en el contexto de la crisis, sobre materias que iban desde la puesta en práctica de programas de perfeccionamiento de competencias laborales en sectores específicos afectados por la recesión, hasta la aplicación de políticas de empleo (por ejemplo, en Côte d'Ivoire), análisis actuarial (por ejemplo, en Grecia), medidas de urgencia para el fomento del empleo (por ejemplo, en Jamaica), obras públicas comunitarias intensivas en empleo (por ejemplo, en Filipinas), y políticas sobre perfeccionamiento profesional y salarios (por ejemplo, en Ucrania).

8. El Pacto Mundial para el Empleo ha recibido un fuerte apoyo del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que aprobó una resolución sobre el particular en julio de 2009, de la Cumbre de Líderes del G-20, reunida en Pittsburgh, y de diversas reuniones e instituciones regionales. La Oficina proporcionó información técnica y apoyo a la reunión de los Ministros de Empleo y Trabajo de los países que participan en el G-20, organizada por el Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos el 20-21 de abril de 2010, en Washington, DC.
9. La OIT está trabajando en estrecha cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuya Junta Ejecutiva adoptó en enero de 2010 una decisión en el sentido de apoyar el Pacto Mundial para el Empleo en el marco de las actividades operativas del PNUD a nivel de países <sup>5</sup>.
10. Recientemente, la OIT y el Fondo Monetario Internacional (FMI), junto con el Gobierno de Noruega, se unieron para organizar una importante conferencia sobre los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social, la cual tuvo lugar en Oslo <sup>6</sup>. La OIT también está colaborando con el Banco Mundial en la documentación de las políticas sociales y de empleo que aplican los países.

## **Primeras enseñanzas de la experiencia de la OIT en la movilización frente a la crisis**

11. Dos años después de que, en septiembre de 2008, la tormenta desencadenada en un importante centro financiero enviara ondas de choque por todo el mundo, se pueden distinguir cuatro primeras enseñanzas de la experiencia de la OIT en las acciones de contención y recuperación emprendidas hasta la fecha.
12. En primer lugar, el Pacto Mundial para el Empleo se basa en el Programa de Trabajo Decente y comparte los mismos objetivos. El Pacto Mundial es el Programa de Trabajo Decente aplicado al contexto de crisis. La crisis financiera mundial se transformó rápidamente en una crisis de la economía, del empleo y de la progresión social, que agravó las frágiles condiciones preexistentes, como lo ha señalado, por ejemplo, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Mundialización. Esto ilustra la importancia de la agenda de la OIT antes de la crisis, durante la misma, y en la fase de recuperación.

<sup>4</sup> Véase el documento GB.306/WP/SDG/1.

<sup>5</sup> Véase el documento GB.307/WP/SDG/1, párrafo 10.

<sup>6</sup> Véase el documento GB.309/WP/SDG/1, párrafos 7-9.

13. En segundo lugar, las raíces de las situaciones de crisis a corto plazo se encuentran a menudo en las condiciones estructurales anteriores a la crisis. Un factor generador fundamental de la crisis actual fue el desarrollo de sistemas financieros disfuncionales en varias de las economías avanzadas. Otro factor fue la insuficiente articulación entre el crecimiento económico y los objetivos de creación de empleos más abundantes y de mejor calidad en las empresas sostenibles, lo que hubiera asegurado una distribución equilibrada del ingreso y la promoción de los derechos de los trabajadores. Aunque las pérdidas de empleo han sido en general considerables durante la crisis, sus efectos fueron particularmente graves para determinados sectores, como la construcción, que ya adolecían de profundos desequilibrios económicos antes de entrar en la crisis. Así, los países en que predominaban situaciones sociales y del empleo difíciles se debilitaron aún más. En síntesis, los problemas a corto plazo tienden a tener raíces profundas, originadas en la insuficiente atención que antes de la crisis se prestó a las cuestiones del empleo, la protección social, los derechos laborales y el diálogo social.
14. Ya en 2004, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Mundialización, impulsada por la OIT, advirtió del carácter insostenible del modelo de globalización que se estaba imponiendo entonces, el cual no prestaba suficiente atención a las políticas sociales, laborales y de empleo. Ahora bien, la práctica ha mostrado que, en la mayoría de los casos, los remedios a corto plazo son poco útiles para resolver problemas que están profundamente arraigados.
15. En tercer lugar, las diversas iniciativas emprendidas por la OIT en respuesta a la crisis, como su aporte a la Cumbre de Líderes del G-20, han señalado claramente la necesidad de fortalecer la capacidad de la Oficina para documentar las políticas que los países están poniendo en práctica y poner a disposición de los interesados, de forma inmediata y detallada, la información correspondiente. «¿Qué políticas son más pertinentes y dan mejores resultados, y en qué contextos?» era una pregunta que se hacía frecuentemente a la OIT antes de la crisis. Esa reflexión fue recogida también en la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, y sirvió de hilo conductor para la experiencia de la primera discusión recurrente sobre el empleo, durante la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en junio de 2010. Durante la crisis, la cuestión se planteó de forma insistente, y constituyó la esencia del mensaje que la OIT hizo llegar en 2009 y 2010 a los Líderes del G-20 y a los Ministros de Empleo y de Trabajo de los países que integran este Grupo.
16. El fortalecimiento de la capacidad analítica de la OIT está bien encaminado, como se desprende de diversas publicaciones producidas por la OIT en los últimos años, como las memorias del Director General a las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, los informes técnicos dimanantes de diversas unidades de la OIT, el informe conjunto presentado recientemente por el FMI y la OIT, y el informe anual *World of Work Report* que prepara el Instituto Internacional de Estudios Laborales.
17. En cuarto lugar, la crisis ha suscitado una mayor cooperación entre las instituciones multilaterales. Valga señalar que si bien dicha tendencia ya se había manifestado mucho antes de septiembre de 2008, se ha consolidado significativamente desde entonces. Hay dos razones para esto. Primeramente, la iniciativa «Unidos en la acción», de las Naciones Unidas, se ha traducido en resultados concretos (incluso en su fase inicial) que demuestran el potencial de su enfoque, fundado en una mayor colaboración. Además, y de manera más fundamental, la crisis desatada por el colapso financiero tuvo un elevadísimo costo para todo el mundo en términos de empleos y de ingresos. Por consiguiente, una respuesta adecuada a la crisis no debe apuntar sólo a la reparar los fallos de funcionamiento de los mecanismos financieros o a reactivar el crecimiento, sino que tiene que apoyarse en un enfoque integral de solución de los desequilibrios financieros, económicos, comerciales, del empleo y de la protección social revelados por la crisis. Esta toma de conciencia ha

favorecido una mayor colaboración entre todos los organismos de las Naciones Unidas y los organismos financieros internacionales, y suscitado también un renovado interés en los círculos políticos por una cooperación eficaz.

## Posibles direcciones futuras

18. A continuación se esbozan algunas propuestas respecto de las cuales se esperan comentarios y observaciones de parte del Consejo de Administración, que podrá convertirlas en orientaciones para el Director General.
19. En primer lugar, pese a que globalmente ya se ha emprendido la fase de recuperación, altamente diferenciada, varios países siguen sumidos en la crisis y han pedido o podrían pedir el apoyo de la OIT. De ahí que la Oficina debería mantener su capacidad para reaccionar rápidamente a las solicitudes de apoyo urgente.
20. En segundo lugar, como lo prueba la experiencia inicial en los nueve países que han solicitado el apoyo de la OIT para aplicar el Pacto Mundial para el Empleo, lo que realmente está en juego son las políticas y las medidas que permitirán fortalecer las pautas de trabajo decente conducentes a una recuperación rápida y a un crecimiento y un desarrollo económicos sostenibles y equilibrados. Por ende, es lógico que se transforme progresivamente el enfoque especial previsto en el Pacto Mundial para el Empleo, para convertirlo en un enfoque integrado de apoyo al trabajo decente. Los Programas de Trabajo Decente por País son la mejor vía para alcanzar este objetivo. En consecuencia, en los programas por países que se formulen o revisen en el futuro podría aprovecharse la metodología aplicada para el Pacto Mundial para el Empleo. Concretamente, los análisis por países que se están aplicando con respecto al Pacto Mundial podrían convertirse en análisis por países sobre trabajo decente, e integrarse en la metodología aplicable a la elaboración, revisión y actualización de los Programas de Trabajo Decente por País. Estos análisis podrían utilizarse también como insumos para los programas por país de la iniciativa «Unidos en la acción», en el ámbito del Marco de Asistencia para el Desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.
21. En tercer lugar, la recopilación, sistematización y difusión de información en tiempo real sobre las políticas y las medidas aplicadas por los países deberían convertirse en actividades habituales en todos los ámbitos del mandato de la OIT, en particular por lo que se refiere a los resultados del Programa y Presupuesto. Esta enseñanza ya fue señalada por el Director General en su Carta de Orientación sobre los preparativos de las propuestas de Programa y Presupuesto para 2012-2013.
22. En cuarto lugar, la crisis ha puesto crudamente de manifiesto la necesidad de adoptar una perspectiva diferente para enfocar y analizar los temas del empleo, la protección social, los derechos laborales y el diálogo social. Esta cuestión fue un aspecto central de la conferencia organizada conjuntamente por el FMI y la OIT, con el respaldo del Gobierno de Noruega, en Oslo, en septiembre de 2010, y también de la discusión recurrente sobre el empleo que tuvo lugar en la pasada reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2010. Asimismo, se examina ampliamente en un documento presentado a la Comisión de Empleo y Política Social en esta misma reunión del Consejo de Administración<sup>7</sup>. La medida en que el crecimiento económico conlleva mejoras amplias para la situación social, laboral y del empleo de la mayor parte de la fuerza de trabajo varía enormemente de un país a otro y también fluctúa con el transcurso del tiempo, tanto en los períodos de alto crecimiento como en los de bajo crecimiento.

<sup>7</sup> Documento GB.309/ESP/1/2.

23. Una tendencia preocupante observada en distintos países ha sido la divergencia significativa entre el aumento del valor añadido y de las inversiones para expandir la base productiva, por una parte, y la mejora de las condiciones materiales de las trabajadoras y los trabajadores, por la otra. La inquietud suscitada por esta tendencia se fundamenta en el incremento de la desigualdad, la persistencia del empleo informal y los cambios estructurales que inciden en la naturaleza de los empleos disponibles. Dicha divergencia debilita y termina por socavar la estabilidad económica y social.
24. Los marcos de política macroeconómica centrados en la política monetaria y en el establecimiento de metas de inflación han sido en general incapaces de cumplir con los objetivos más amplios del desarrollo económico y social. Esto sugiere la necesidad de ampliar el horizonte de los objetivos macroeconómicos de manera que éstos abarquen objetivos sociales, en particular el crecimiento de la inversión productiva y el aumento del empleo en empresas sostenibles, la expansión y consolidación de la protección social y el fortalecimiento de las instituciones laborales. Así lo reconoció también la Asamblea General de las Naciones Unidas en su 64.º período de sesiones, concretamente en la resolución relativa al seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio.
25. La OIT, junto con otras instituciones y con el apoyo de numerosos expertos de todas las regiones, tiene que continuar y profundizar sus actividades de análisis de los marcos de políticas macroeconómicas y sociales más abiertos, que toman en consideración las necesidades en materia de bajos niveles de inflación y equilibrio de las finanzas públicas, así como de crecimiento del empleo productivo, de fomento de empresas sostenibles, de aplicación de los derechos fundamentales en el trabajo y de acceso de todos los ciudadanos a una protección social básica. Dicho análisis también debería incluir un esfuerzo más sistemático de evaluación de la eficacia de las diferentes políticas impulsadas.
26. En quinto lugar, lo anterior implica que la OIT tiene que continuar y profundizar su labor de fomento de la coherencia de las políticas de las organizaciones multilaterales, en estrecha colaboración y cooperación con esas organizaciones. La alentadora evolución observada en el último tiempo permite vislumbrar un fortalecimiento sostenido de la cooperación con los programas y organismos de las Naciones Unidas, incluidas las comisiones económicas regionales, así como con el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio y los bancos de desarrollo regionales. La tendencia hacia una cooperación revitalizada que se ha manifestado en los últimos meses sólo puede favorecer una mayor coherencia política y un crecimiento y desarrollo más equilibrados a nivel mundial.
27. El Consejo de Administración tal vez estime oportuno pedir al Director General que tome en consideración los debates del Consejo cuando se preparen las próximas etapas de la respuesta de la OIT ante la crisis y su contribución a la recuperación en ciernes.

Ginebra, 1.º de noviembre de 2010

*Este documento se presenta para debate y orientación*