



## Consejo de Administración

319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013

GB.319/HL/1

Sección de Alto Nivel  
Segmento de Políticas Estratégicas

HL

Fecha: 16 de septiembre de 2013

Original: inglés

### PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

## La situación de la economía y el empleo a nivel mundial: opciones de política

#### Finalidad del documento

Se invita al Consejo de Administración a que examine la actual situación de la economía y el empleo a nivel mundial y la contribución que pueden aportar las políticas sociales y de empleo para lograr una recuperación y un crecimiento sostenidos de la economía, y a que facilite orientaciones con respecto a las futuras actividades de la OIT en este ámbito.

**Objetivo estratégico pertinente:** Empleo y los demás objetivos estratégicos.

**Repercusiones en materia de políticas:** Sí.

**Repercusiones jurídicas:** Ninguna.

**Repercusiones financieras:** Ninguna.

**Seguimiento requerido:** Sí.

**Unidad autora:** Oficina de la Directora General Adjunta de Políticas (DDG/P) y Departamento de Investigaciones.

**Documentos conexos:** Ninguno.

## Resumen ejecutivo

Aunque la economía mundial se ha recuperado de los efectos más graves de la crisis, el crecimiento sigue estando por debajo de los niveles registrados antes de que ésta se produjera y es desigual en los distintos países y regiones. La persistente volatilidad de los mercados financieros ha repercutido negativamente en el crecimiento de algunas economías emergentes. La tasa mundial de empleo se sitúa en el 55,7 por ciento, un punto porcentual por debajo del nivel anterior a la crisis. En los últimos años el crecimiento del empleo ha sido más marcado en muchas economías emergentes y en desarrollo que en los países desarrollados, pero la propagación de los efectos negativos desde las economías avanzadas hacia las economías emergentes ha conducido más recientemente a una desaceleración del crecimiento del empleo en la mayoría de países y regiones. Ante esta situación, los responsables de la formulación de políticas de los países del G-20, por ejemplo, han optado por desviar la atención de la consolidación fiscal para centrarla en el fortalecimiento del crecimiento y el empleo. Han procurado estimular el crecimiento del consumo, la inversión y el gasto público para fines específicos cuando se disponía de margen fiscal, además de insistir en el desarrollo de las exportaciones y las reformas estructurales. Las políticas del mercado de trabajo se perciben como herramientas que pueden contribuir a aumentar los ingresos y el consumo de los hogares, lo que a su vez podría estimular la inversión. La OIT ha participado activamente en los diálogos sobre políticas del G-20 y en el debate sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015; además, en colaboración con interlocutores externos como el Banco Mundial, está desarrollando un programa de investigación conjunta sobre la creación de empleo.

### I. Factores macroeconómicos adversos en la economía y los mercados de trabajo mundiales

1. El crecimiento mundial no ha logrado recuperar los niveles que se registraban antes de la crisis y continúa situándose por debajo de la tasa tendencial de crecimiento del 4,2 por ciento que se observó desde 2000 hasta el estallido de la crisis en 2007. La proyección más reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el crecimiento de la economía mundial en 2013 (3,1 por ciento) ha sido revisada a la baja, reproduciendo así el esquema de revisiones a la baja de las previsiones que ha prevalecido desde 2011<sup>1</sup>. La mayoría de las economías emergentes y en desarrollo continúan creciendo aunque a un ritmo más lento que antes de la crisis, y en algunos casos la desaceleración ha sido muy marcada. Recientemente se han observado mejoras en algunos datos económicos de varias economías avanzadas pero, en general, la recuperación en los Estados Unidos, Europa y el Japón sigue siendo débil, incluso en comparación con las recesiones provocadas por crisis financieras anteriores. La disminución prevista de los estímulos monetarios por parte de los bancos centrales de las economías avanzadas con un crecimiento más sólido ha generado incertidumbre en los mercados financieros, lo que podría incidir negativamente en algunas economías emergentes y en desarrollo. En los últimos meses, se han producido importantes salidas de capital y fuertes depreciaciones cambiarias en algunos países de Asia Meridional y Asia Sudoriental, lo cual ha repercutido en las perspectivas de crecimiento económico y empleo en esos países.

<sup>1</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI): *Actualización de Perspectivas de la economía mundial*, 9 de julio de 2013, Washington, D.C.

2. Una cuestión que sigue suscitando debates intensos es la de los factores que determinan el crecimiento más lento de la economía mundial. Sin embargo, casi todos los especialistas concuerdan en que la insuficiencia de la demanda agregada mundial es el factor predominante. Los hogares privados no han podido impulsar una recuperación más fuerte del consumo, sobre todo en aquellas economías donde durante años, incluso décadas, el nivel de los salarios se ha estancado y en los países que ahora deben pagar la deuda que adquirieron para compensar la insuficiencia de ingresos. Este último factor es particularmente importante en las grandes economías avanzadas en donde el consumo es el principal componente de la actividad económica, representando con frecuencia dos tercios o más del producto interior bruto (PIB) total. El bajo nivel de consumo en estas economías de gran tamaño influye considerablemente en la demanda agregada mundial; ello lleva a su vez a que las empresas se muestren renuentes a invertir, pese a una elevada rentabilidad media y unos tipos de interés medios históricamente bajos, ya que en muchos sectores hay un exceso de capacidad y no está claro cuáles pueden ser las nuevas fuentes de la demanda<sup>2</sup>. Esa renuencia a invertir se ha exacerbado a consecuencia de la reticencia de algunos bancos a conceder préstamos, actitud que refleja la precariedad de sus balances generales. El acceso insuficiente al crédito es especialmente problemático en algunos países europeos y afecta en particular a las pequeñas empresas, que para sus operaciones y su expansión dependen en gran medida del crédito bancario. Asimismo, para abordar el problema de la deuda, los gobiernos de la mayoría de las economías avanzadas han emprendido programas de reajuste fiscal. A consecuencia de ello, en muchos países el sector público está reduciendo la demanda al mismo tiempo que el sector privado. Algunas economías compensan parcialmente la insuficiencia de la demanda interna con un aumento de las exportaciones, estrategia que a nivel mundial sólo beneficia a algunos países y que, en el contexto de una demanda estancada, sólo es posible a expensas de otros.
3. Ante estos desafíos, la principal respuesta de los bancos centrales de los Estados Unidos, la zona del euro, el Japón y algunos otros países ha sido la de un esfuerzo sostenido y coordinado encaminado a impulsar el crecimiento económico mediante políticas monetarias acomodaticias. No obstante, cuatro factores fundamentales están atenuando los efectos de estas medidas en el crecimiento de la economía real.
- En primer lugar, los niveles relativamente elevados de la deuda pública han aumentado los costos del servicio de la deuda y engendrado el riesgo de contagio a las primas de riesgo de la deuda soberana. De ahí que muchas economías avanzadas emprendieran un reajuste prematuro de sus presupuestos fiscales, recortando drásticamente el gasto público y, de ese modo, persiguiendo objetivos contrapuestos a los que pretenden lograrse con los estímulos monetarios<sup>3</sup>.
  - En segundo lugar, a consecuencia de los altos niveles de endeudamiento privado, desempleo y subempleo, así como del estancamiento de los salarios, muchos hogares privados han iniciado un proceso de desendeudamiento y optado por aplazar el consumo.
  - En tercer lugar, debido a la escasa demanda y la incertidumbre acerca de las perspectivas económicas a corto y mediano plazo, muchas empresas han optado por aplazar la inversión y las contrataciones.

<sup>2</sup> Para una discusión sobre las pautas de inversión, véase OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2013: Reparando el tejido económico y social*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2013.

<sup>3</sup> FMI: *Perspectivas de la economía mundial*, 1.º de abril de 2013, Washington, D.C.

- En cuarto lugar, los bancos y otras instituciones de préstamo — sobre todo en las economías avanzadas — tienen dificultades para ampliar el crédito porque en sus balances generales todavía hay numerosos activos improductivos, incluidas las deudas soberanas. Como los bancos siguen teniendo dificultades, algunas empresas que desean ampliar sus operaciones, en particular las pequeñas y medianas empresas, siguen sin poder acceder a la financiación que necesitan.
4. La expansión de la oferta monetaria y los bajos tipos de interés no han sido suficientes para superar estas limitaciones de la economía real. A modo de ejemplo, el cuadro 1 muestra que las empresas de muchas regiones siguen recurriendo esencialmente al desapalancamiento e invierten poco, a pesar de las políticas de tipos de interés bajos. Un impacto inicial de la crisis en 2008-2009 fue la reducción de la formación bruta de capital fijo en todas las regiones y países de los que se dispone de datos, salvo en China. Los datos relativos a la recuperación hasta el cuarto trimestre de 2012 indican que el crecimiento de la inversión todavía es negativo en los países de la UE-27, casi nulo en los países desarrollados de Asia Oriental y todavía muy bajo en otros países y regiones.
5. A raíz de la relajación de las políticas monetarias impulsada por las economías avanzadas se produjeron importantes flujos de capital hacia las economías emergentes y en desarrollo. Según las estimaciones del Banco de Pagos Internacionales, en el primer trimestre de 2013 los flujos de capital hacia los mercados emergentes sumaron 3,4 billones de dólares de los Estados Unidos, lo que representa un aumento sin precedentes del 8 por ciento para ese trimestre. Sin embargo, como se indica en el cuadro 1, esos flujos no produjeron incrementos importantes en la formación bruta de capital fijo en la economía real de esos países. Ahora que la Reserva Federal de los Estados Unidos y tal vez los bancos centrales de otros países se proponen comenzar a restringir la flexibilidad de la política monetaria, las salidas de capital están desestabilizando los tipos de cambio y la balanza de pagos en varios países en desarrollo, como ya se ha indicado.

**Cuadro 1. Tasa media de crecimiento intertrimestral de la formación bruta de capital fijo, por región y países seleccionados, en los períodos de impacto y recuperación (porcentajes)**

Promedios de regiones y países seleccionados	Impacto	Recuperación
	Segundo trimestre 2009 – Segundo trimestre 2008	Cuarto trimestre 2012 – Cuarto trimestre 2009
Unión Europea (27 países)	-4,01	-0,18
Países desarrollados de Asia Oriental <sup>1</sup>	-2,38	0,31
Sudáfrica	-0,36	1,08
Estados Unidos	-4,1	1,09
América Latina <sup>2</sup>	-3,55	1,36
India	-0,67	1,58
Asia Sudoriental y el Pacífico <sup>3</sup>	-0,75	1,74
Federación de Rusia	-4,13	1,88
China <sup>4</sup>	5,29	2,54 <sup>5</sup>

<sup>1</sup> Japón, República de Corea. <sup>2</sup> Argentina, Brasil, Chile, México. <sup>3</sup> Australia, Indonesia, Nueva Zelanda. <sup>4</sup> Cálculos basados en datos del Banco Mundial relativos a las tasas de crecimiento anuales (Indicadores del desarrollo mundial). <sup>5</sup> Cálculos basados en los últimos datos disponibles (2011).

Fuente: Cálculos de la OIT basados en estadísticas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

6. Debido en parte a estos y otros factores macroeconómicos desfavorables en las economías avanzadas, el ritmo de la recuperación de la crisis se ha ralentizado recientemente en el África Subsahariana y en las economías en desarrollo de Asia y América Latina. A pesar

de la escasez de datos correspondientes a muchos países en desarrollo sobre los componentes del crecimiento en períodos específicos durante y después de la crisis, es evidente que la recuperación del consumo se ha interrumpido en el mundo en desarrollo. Por ejemplo, en Argentina, Indonesia, Polonia y Sudáfrica la participación del consumo en el PIB no ha alcanzado los niveles previos a la crisis. Aunque en varios países en desarrollo se ha producido una ligera recuperación de las exportaciones, ésta no sólo ha sido muy desigual sino que los niveles alcanzados son inferiores a los que existían antes de la crisis. La recuperación de las tasas de crecimiento de la inversión en estos países ha sido más acelerada que en las economías avanzadas, oscilando entre un 1 y un 2 por ciento por trimestre en el período comprendido entre 2009 y 2012, en comparación con otros episodios de desaceleración anteriores; con todo, en la mayoría de países en desarrollo la inversión ha crecido a un ritmo más lento que en el período anterior a la crisis. Para compensar el crecimiento más débil de los componentes de la demanda agregada relativos al sector privado algunos países en desarrollo han recurrido una vez más a medidas de estímulo públicas. Sin embargo, la deuda pública, que oscila entre el -0,6 por ciento del PIB en Europa Central y Oriental y el -5 por ciento del PIB en Oriente Medio y África Septentrional, limita en algunas regiones el margen para la aplicación de medidas de estímulo.

7. En algunos países avanzados que enfrentan crisis fiscales muy severas la contracción de la demanda global y la reducción de los ingresos fiscales han sido tan marcadas que el endeudamiento público, en lugar de disminuir, ha aumentado a pesar de los drásticos recortes del gasto público; ello, a su vez, ha dado lugar a nuevos recortes y amenaza con convertirse en un círculo vicioso. Por ejemplo, desde el inicio de la crisis, Grecia ha perdido un 25 por ciento de la actividad económica, lo que constituye la mayor pérdida registrada en tiempo de paz por una economía en la historia reciente. El costo de los ajustes en muchos países de la zona del euro ha repercutido en los mercados de trabajo: por una parte, a causa de los esfuerzos para aumentar las exportaciones mediante la reducción de los costos laborales y, por otra, debido a las reducciones en los programas de empleo público. La falta de flexibilidad cambiaria en la zona del euro impide recurrir a la devaluación externa para incrementar las exportaciones, y las reducciones salariales han sido consideradas como una forma de «devaluación interna». Estos recortes en la masa salarial del sector privado determinados por la competitividad han coincidido con los recortes del gasto público relacionados con la reducción de la masa salarial del sector público. Así pues, el doble costo del ajuste, que en gran medida ha recaído en el mercado de trabajo, ha resultado en una disminución de los ingresos de los hogares y en una contracción de la demanda de consumo interno, con repercusiones negativas en la demanda agregada mundial.
8. En razón de todos los factores mencionados, la tasa de empleo mundial se sitúa en el 55,7 por ciento, casi un punto porcentual por debajo de la tasa registrada antes de la crisis. Según las previsiones, el crecimiento del empleo disminuirá gradualmente a mediano plazo (véase el cuadro 2) y, a nivel mundial, se mantendrá medio punto porcentual por debajo de las tasas registradas en el decenio de 1990. La situación en las economías emergentes y en desarrollo es algo más positiva: en efecto, en 13 de los 28 países sobre los que se dispone de información las tasas de empleo superan los niveles anteriores a la crisis, y en otros 11 países hay indicios de que están mejorando. En los primeros años, inmediatamente después del inicio de la crisis financiera, se observó cierta divergencia entre los países con fuerte crecimiento y bajo crecimiento de empleo, como se explica en el informe titulado *Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip*. Sin embargo, debido a las consecuencias negativas que se propagaron de las economías avanzadas a las economías emergentes se ha ido perfilando una tendencia generalizada hacia una desaceleración del crecimiento del empleo en la mayoría de países y regiones.

**Cuadro 2. Crecimiento medio del empleo**

	1992-1995	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-2018
Mundo	1,7	1,6	1,7	1,2	1,4	1,2
Economías desarrolladas y Unión Europea	0,4	1,1	0,6	0,3	0,4	0,5
Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)	-0,3	0,1	1,0	0,8	0,7	0,0
Asia Oriental	1,4	1,1	1,0	0,5	0,7	0,2
Asia Sudoriental y el Pacífico	2,7	2,1	1,7	2,0	1,7	1,4
Asia Meridional	2,4	2,0	2,7	0,8	1,9	1,8
América Latina y el Caribe	3,2	2,3	2,5	2,1	1,9	1,6
Oriente Medio	3,5	3,2	4,8	3,4	3,0	2,4
África Septentrional	2,4	2,6	3,2	2,7	1,8	1,9
África Subsahariana	3,2	2,6	3,0	2,9	3,1	3,1

Nota: Tasas medias de crecimiento del empleo por promedios quinquenales.

Fuente: OIT, *Trends Econometric Models* (Modelos econométricos de las tendencias), julio de 2013.

9. El nivel del desempleo mundial sigue siendo muy superior al que existía antes de la crisis. Los datos revisados correspondientes al desempleo en 2012 indican que 196 millones de personas estaban en busca de empleo, y se prevé que en 2013 el número de desempleados ascienda a 202 millones. La tasa de desempleo mundial pasará del 5,9 por ciento de la fuerza de trabajo mundial en 2012 al 6 por ciento en 2013. La crisis ha ocasionado la pérdida de 32 millones de empleos en los últimos cinco años, cerca de la mitad en las economías avanzadas y en la Unión Europea (véase el cuadro 3). Asimismo, la crisis sigue teniendo repercusiones negativas en los países en desarrollo. En el África Subsahariana se han perdido 4,5 millones de empleos — pese al hecho de que durante la crisis el crecimiento medio del empleo, del 2,9 por ciento anual, haya estado muy por encima de la tasa media de crecimiento del empleo a nivel mundial (1,2 por ciento anual) — y en el resto del mundo en desarrollo, otros 11,9 millones de empleos. El crecimiento medio del empleo ha sido inferior al 1 por ciento en Asia Oriental, Asia Meridional y Europa Central y Sudoriental; de aproximadamente un 2 por ciento en Asia Sudoriental y el Pacífico, y América Latina y el Caribe; y de aproximadamente un 3 por ciento en África Septentrional y Oriente Medio.

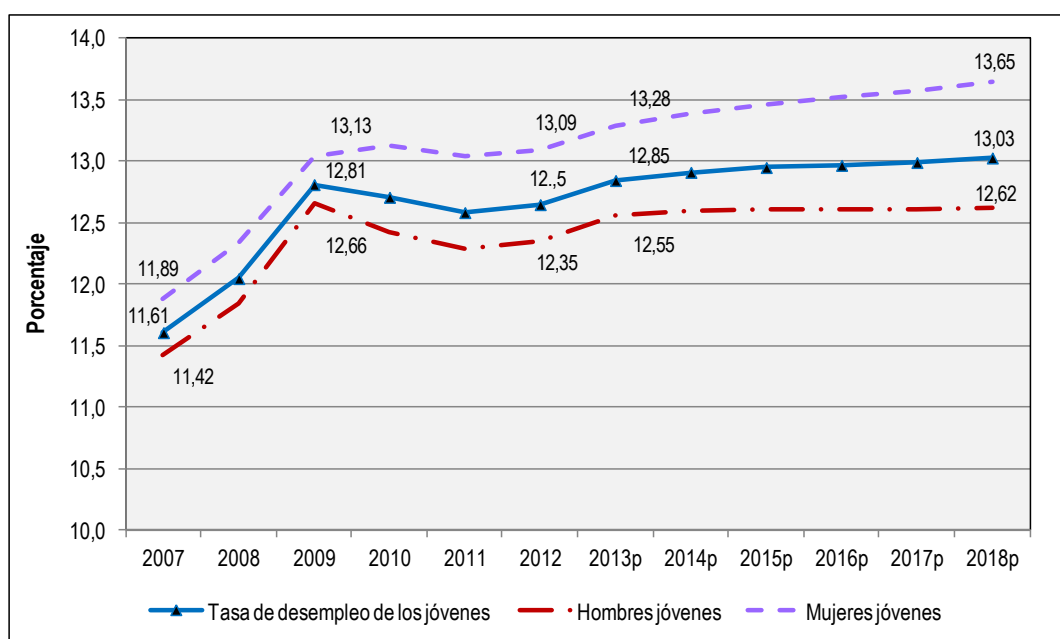
**Cuadro 3. Pérdida de empleos durante la crisis, por región, 2007-2013 (millones)**

Mundo	32,2
Economías desarrolladas y Unión Europea	15,8
UE-28	10,1
Estados Unidos	4,9
Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI)	0,6
Asia Oriental	8
Asia Sudoriental y el Pacífico	-1,6
Asia Meridional	0,5
América Latina y el Caribe	1,2
Oriente Medio	1,9
África Septentrional	1,3
África Subsahariana	4,5

Fuente: OIT: *Trends Econometric Models*, julio de 2013.

- 10.** Se prevé que la tasa de desempleo mundial disminuya muy poco a mediano plazo, con una tasa proyectada que debería mantenerse más o menos al mismo nivel de 2013 en los próximos cinco años, es decir, medio punto porcentual por encima del nivel registrado antes de la crisis. Al mismo tiempo, el número de personas en busca de empleo seguirá aumentando a medida que la fuerza de trabajo vaya creciendo a nivel mundial. Según las proyecciones actuales, en promedio habrá 2,5 millones de desempleados más cada año de aquí a 2018. Se prevé que el desempleo de los hombres aumente ligeramente, pasando al 5,7 por ciento este año y al 5,8 por ciento en 2014, un porcentaje inferior al nivel más alto registrado durante la crisis. En cambio, el desempleo de las mujeres, que actualmente es del 6,4 por ciento, aumentará al 6,5 por ciento el año próximo, superando el nivel más alto registrado durante la crisis.
- 11.** La duración de la crisis y la lentitud del proceso de recuperación han conducido a un aumento del desempleo de larga duración en muchos países, en particular en aquellos cuyos mercados de trabajo han sido duramente golpeados por la crisis. Por ejemplo, en Irlanda y España el desempleo de larga duración aumentó más de un 20 por ciento. Muchas de las personas que no pueden encontrar trabajo terminan abandonando el mercado laboral. La disminución de la participación en la fuerza de trabajo puede adquirir un carácter estructural en algunos países, con repercusiones a largo plazo en el mercado laboral y el crecimiento.
- 12.** La desaceleración de la actividad económica sigue afectando a los jóvenes en particular. Tras una ligera mejora de la tasa mundial de desempleo de los jóvenes desde finales de 2009, el número de jóvenes en busca de empleo parece estar aumentando de nuevo en 2013 (véase el gráfico 1). Según las previsiones, la tasa de desempleo de los jóvenes alcanzará el 12,8 por ciento, el mismo nivel registrado en 2009 en el momento más grave de la crisis, y continuará aumentando hasta alcanzar el 13 por ciento en 2015. En razón de los cambios demográficos y de la diversidad de opciones educativas, la población joven en el mercado laboral será menos numerosa en los próximos cinco años. A consecuencia de ello, y pese al aumento de la tasa de desempleo de este grupo de población, el número de jóvenes en busca de empleo se estabilizará en torno a los 73 millones en todo el mundo, 4 millones más que antes de la crisis de 2007. La crisis afecta especialmente a las mujeres jóvenes, cuya tasa de desempleo mundial se prevé que alcance un nivel sin precedentes en 2015, del 13,6 por ciento.

**Gráfico 1. Tasa mundial de desempleo de los jóvenes**  
(15 a 24 años de edad)



Nota: p = proyección.

Fuente: OIT: *Trends Econometric Models*, julio de 2013.

- 13.** Debe señalarse que en algunos países afectados por la crisis el grupo de adultos jóvenes — edades comprendidas entre los 25 y los 34 años — ha perdido más puestos de trabajo que el grupo de jóvenes de edades entre los 15 y los 24 años<sup>4</sup>. Por tener menos antigüedad y experiencia, estos adultos jóvenes suelen ser los primeros en perder su empleo en tiempos de crisis, y en ocasiones no pueden acogerse a programas del mercado de trabajo o de readaptación profesional destinados específicamente a los jóvenes, lo que dificulta particularmente la reincorporación de las personas de este grupo de edad al mercado laboral.
- 14.** Las tasas regionales de desempleo de los jóvenes muestran variaciones importantes. En 2012, las tasas de desempleo juvenil más altas se registraron en Oriente Medio (28,3 por ciento) y África Septentrional (23,7 por ciento), y las más bajas en Asia Oriental (9,5 por ciento) y Asia Meridional (9,3 por ciento). Entre 2011 y 2012, las tasas regionales de desempleo de los jóvenes aumentaron en todas las regiones, salvo en Europa Central y Sudoriental (países no pertenecientes a la UE) y la Comunidad de Estados Independientes (CEI), América Latina y el Caribe, y Asia Sudoriental y el Pacífico. En Azerbaiyán, Indonesia y Filipinas se observan progresos en la reducción del desempleo juvenil.
- 15.** En los países y regiones con altos niveles de pobreza y proporciones elevadas de empleo vulnerable, el desafío del empleo de los jóvenes es un problema que tiene que ver tanto con la baja calidad del empleo como con el desempleo. Por ejemplo, en las regiones de Asia Meridional y África Subsahariana las tasas de desempleo juvenil son relativamente bajas, pero están asociadas a niveles muy altos de pobreza, lo que significa que el trabajo constituye una necesidad para muchos jóvenes. Los datos indican que en la India las tasas de desempleo juvenil son más altas entre las familias cuyos ingresos están por encima del umbral de pobreza de 1,25 dólares por día que en aquellas cuyos ingresos están por debajo de este umbral.

<sup>4</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): *Employment Outlook 2013* (París).



## II. Tendencias divergentes en la calidad del empleo y los ingresos

16. Si bien la integración de la economía mundial significa que las ramificaciones de la recesión experimentada en la UE y el lento crecimiento registrado en otras grandes economías avanzadas han afectado significativamente a otras economías en diferentes etapas de desarrollo, por lo que se refiere a la evolución de la calidad del empleo se observan diferencias notables entre los distintos países y regiones. También hay diferencias en la evolución de la calidad del empleo entre los distintos sectores y grupos de ingresos dentro de un mismo país.
17. En varias economías avanzadas la crisis mundial ha venido acompañada de un deterioro de la calidad del empleo. En el *Informe sobre el trabajo en el mundo* de 2012 se indica que, entre 2007 y 2010, la incidencia del empleo a tiempo parcial involuntario y del empleo temporal involuntario aumentó, respectivamente, un 85 por ciento y un 80 por ciento en las economías avanzadas analizadas. Desde 2010, el empleo a tiempo parcial involuntario y el empleo temporal involuntario se han incrementado en muchos países en los que se ha reactivado el crecimiento del empleo. La proporción del empleo a tiempo parcial involuntario aumentó en la mitad de los mercados de trabajo que obtuvieron mejores resultados en términos de tasas globales de empleo y la del empleo temporal involuntario aumentó en un tercio de estos mercados en el mismo período. Se ha observado un aumento de fenómenos como los contratos de cero horas, que prevén unas relaciones de trabajo en las que todo el riesgo económico es asumido por el empleado.
18. En la mayoría de las economías más avanzadas las desigualdades de ingresos se han acrecentado durante los dos últimos años, repitiendo la tendencia que precedió al estallido de la crisis financiera mundial. Los datos disponibles también indican un aumento de las desigualdades salariales, tras una breve pausa en el período inmediatamente posterior a la crisis. La tendencia al alza de los ingresos más elevados se ha reanudado recientemente en la mayoría de las economías avanzadas sobre las que se dispone de información.
19. En los países emergentes y en desarrollo, la proporción del empleo informal sigue siendo elevada; en dos tercios de los países sobre los que se dispone de datos esa proporción supera el 40 por ciento. En este sentido, el reto que tienen por delante los países emergentes y en desarrollo en el ámbito de las políticas radica en consolidar los logros alcanzados anteriormente, en particular, mediante la facilitación de la transición a la economía formal y la construcción de sistemas de protección social adecuados y sostenibles.
20. Una tendencia positiva que se ha mantenido a lo largo de la crisis es la reducción de la pobreza y de las desigualdades de ingresos en la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo sobre las que existen datos. En estos países la pobreza ha disminuido y el grupo de ingresos medios está creciendo. En 2013 más del 42 por ciento del total de empleados en los países en desarrollo pertenecían al grupo definido como clase media (cuyos ingresos oscilan entre los 4 y los 13 dólares de los Estados Unidos por día teniendo en cuenta la paridad de poder adquisitivo), o en el grupo de ingresos superiores. Este dato representa una mejora muy significativa en comparación con la proporción del 24,8 por ciento que correspondía a este grupo en la década anterior. La reducción de la pobreza y la expansión de la clase media a escala mundial han continuado durante la crisis, aunque a un ritmo más lento que en la década anterior.

21. La pobreza se ha reducido principalmente en los países de rápido crecimiento de Asia Oriental y Asia Sudoriental, aunque en otras regiones también se han registrado un aumento gradual de los ingresos medios y una reducción de la tasa de pobreza entre los trabajadores. Estas mejoras todavía son frágiles y es preciso señalar que las personas pobres y vulnerables siguen representando la mayoría de la población en los países emergentes y en desarrollo. El coeficiente promedio de Gini, indicador de la desigualdad de los ingresos, sigue siendo superior a 40 en la mayoría de los países en desarrollo y emergentes, y en muchas economías de América Latina y África se sitúa en más de 50.
22. La expansión de la clase media en los países emergentes y en desarrollo ha contribuido oportunamente a sostener la demanda agregada a nivel mundial. Estos grupos contribuyen considerablemente al crecimiento económico a través del aumento de la demanda y de la inversión en educación y en el desarrollo de competencias para los miembros de sus hogares. En efecto, el aumento de la clase media ha impulsado el crecimiento del consumo en estos países, lo que ha compensado en parte la desaceleración de las exportaciones a medida que la demanda de las economías avanzadas se debilitaba. En los países que dependen de los productos básicos la demanda de los consumidores ha compensado en parte la desaceleración o caída de los precios de los productos básicos. Al mismo tiempo, ha contribuido a un cierto progreso en el reequilibrio de los flujos comerciales internacionales entre las economías avanzadas y las emergentes, un factor que se cree puede conducir a una recuperación más estable de la economía mundial y, en última instancia, a un crecimiento sostenible del empleo.

### **III. Respuestas y opciones de política para hacer frente a los retos en materia de empleo**

23. A nivel mundial, la debilidad de la demanda de los consumidores y de la demanda agregada está frenando la inversión en la economía real. Así, dos de los cuatro componentes principales de la actividad macroeconómica arrojan resultados insatisfactorios. Un tercer componente, el gasto público, se ha contraído en muchos países debido al alto nivel de la deuda, al aumento del costo del crédito o a los temores de contagio financiero que afectarían al costo del servicio de la deuda soberana. No obstante, en algunos países con niveles de deuda manejables la consolidación fiscal se ha convertido en la opción política preferida. El componente macroeconómico final, las exportaciones netas, no puede registrar un aumento en todas las economías del sistema económico mundial. En una situación de atonía de la demanda mundial, las economías que han aumentado sus exportaciones lo han hecho sobre todo a expensas de otras economías. Por lo tanto, el reto para los responsables políticos radica en revertir lo que se ha convertido en un círculo vicioso, en el que la baja demanda conduce a un bajo nivel de inversión, lo que se traduce en una reducción de los ingresos públicos y en la consiguiente contracción del gasto público. Si se depende del aumento de las exportaciones netas cuando la demanda interna es deficiente se corre el riesgo de que se adopten estrategias de exportación de corte proteccionista.
24. El debate sobre las políticas que pueden ayudar a estimular la aceleración del crecimiento económico y la creación de empleo ha dominado las discusiones en los foros mundiales de política en 2013, en particular en el G-20 y en las reuniones de las instituciones financieras internacionales. La discusión del G-20 bajo la presidencia de Rusia se ha centrado primordialmente en estos temas<sup>5</sup>. Reconociendo la necesidad de coordinar las políticas

<sup>5</sup> Bajo la presidencia de la Federación de Rusia, en la discusión han participado también Etiopía, que actualmente preside la Unión Africana, Senegal, que actualmente preside la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, Brunei Darussalam, que actualmente preside la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, Kazajstán, que representa a la Comunidad de Estados Independientes y a la

macroeconómicas y de empleo para alcanzar los objetivos de lograr un crecimiento más fuerte y sostenible y crear más empleo, Rusia convocó por primera vez una reunión conjunta de los Ministros de Finanzas y los Ministros de Empleo y Trabajo del G-20 con el fin de explorar los retos y las posibles respuestas de política para hacerles frente.

25. El comunicado conjunto emitido por los Ministros después de la reunión es ilustrativo en cuanto a la evolución de las opciones de política consideradas <sup>6</sup>. Los Ministros llegaron a la conclusión de que:

Es crucial coordinar e integrar las políticas públicas para lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, y para restaurar la confianza en la economía global. Apoyamos firmemente los esfuerzos que se están desplegando para encontrar el equilibrio adecuado entre la demanda y la oferta de trabajo, garantizando al mismo tiempo una protección social adecuada a través de un conjunto integral y coherente de medidas. Dada la gran importancia de la inversión a largo plazo para el crecimiento y el empleo, respaldamos la adopción de medidas destinadas a mejorar el acceso a fuentes de financiación, en particular para las pequeñas y medianas empresas, que se adapten a las circunstancias de cada país.

Mantendremos entornos macroeconómicos propicios para la creación de empleo, la inversión y el desarrollo empresarial, a fin de que el sector privado pueda desempeñar su función como impulsor del empleo y el crecimiento.

26. Los Ministros del G-20 coincidieron en que:

Las diferentes circunstancias de cada país significan, inevitablemente, que habrá que encontrar la combinación adecuada de políticas que mejor se adapte a la situación específica de cada país, y que no hay una respuesta única a la mejor forma de promover el crecimiento y el empleo. No obstante, convenimos en que, desde una perspectiva amplia, las siguientes políticas deberían ocupar un lugar preponderante en nuestras consideraciones mientras seguimos esforzándonos por apoyar el crecimiento económico y el empleo en nuestros países:

1. Formular políticas macroeconómicas, financieras y del mercado de trabajo que promuevan el crecimiento y el empleo.
2. Fomentar un entorno favorable para la inversión interna y las empresas, en particular para las PYME, las empresas incipientes y las empresas de capital riesgo.
3. Poner en marcha reformas para fomentar el crecimiento y la creación de empleo, abordar la fragmentación del mercado laboral, reducir la informalidad, y promover mercados de trabajo incluyentes, respetando plenamente los derechos de los trabajadores y garantizado su protección social.
4. Implementar políticas que potencien la participación de la fuerza de trabajo, en particular de los jóvenes, las mujeres, los trabajadores de edad, y las personas con discapacidad, y que ayuden a reducir el desempleo estructural, el desempleo de larga duración, el subempleo, y la informalidad en el empleo.
5. Implementar políticas del mercado de trabajo y de inversión social que sostengan la demanda agregada y reduzcan las desigualdades, en particular, aumentos generalizados de la productividad, medidas específicas de protección social, salarios mínimos establecidos correctamente en el marco de los sistemas nacionales de fijación de salarios, convenios nacionales de negociación colectiva, y otras políticas para reforzar los vínculos entre la productividad, los salarios y el empleo.
6. Promover programas de activación laboral con objetivos bien definidos, rentables y eficientes, centrados en la capacitación y el perfeccionamiento de competencias, especialmente para los grupos vulnerables, fomentar el empleo juvenil, en particular

Comunidad Económica de Eurasia, Singapur, que preside el Grupo de Gobernanza Mundial y España.

<sup>6</sup> Comunicado de los Ministros de Trabajo y Empleo y los Ministros de Finanzas del G-20, 19 de julio de 2013, Moscú (no existe una versión oficial en español).

mediante el régimen de garantías para los jóvenes, promover la formación profesional y el aprendizaje, y facilitar el intercambio de mejores prácticas entre los países del G-20 y los interlocutores sociales en el ámbito de las políticas de activación.

Nos mantenemos firmes en nuestro compromiso de lograr un aumento de la productividad y una mejora de los niveles de vida a través de políticas macroeconómicas y de mercado de trabajo adecuadas. Las inversiones en capital humano y una protección social adecuada son elementos centrales de nuestro programa. Reconocemos la importancia de establecer pisos de protección social definidos a nivel nacional y de modernizar los sistemas de protección social para aumentar su cobertura, eficacia, eficiencia, idoneidad y sostenibilidad. Nuestras políticas de protección social deben incentivar a las personas aptas para el trabajo ayudándolas a encontrar empleo y a permanecer en él.

27. En la Cumbre del G-20 celebrada en septiembre, los líderes del G-20 hicieron suyas las recomendaciones de los Ministros y convinieron en «movilizar, coordinar e integrar nuestras políticas nacionales (macroeconómicas, financieras, fiscales, y relativas a la educación, el desarrollo de competencias, la innovación, el empleo, y la protección social) para promover la creación de empleos de calidad y aumentar al mismo tiempo la productividad, respetando plenamente los principios y derechos fundamentales en el trabajo, y para que aumenten los niveles de empleo y se reduzcan progresivamente el desempleo, el subempleo y el empleo informal»<sup>7</sup>. Los Líderes del G-20 pidieron a los ministros «que siguieran colaborando para promover la creación de empleos de calidad y un crecimiento sostenido e intensivo en empleo».
28. El hecho de que los Líderes y Ministros del G-20 hagan hincapié en la necesidad de coordinar las políticas macroeconómicas y del mercado laboral se acoge con satisfacción, además de hacerse eco de la posición adoptada por la OIT y el Consejo de Administración a lo largo de los últimos años. La gama de opciones de política reseñadas en estas declaraciones y en la Declaración de los Ministros de Trabajo y Empleo del G-20 guardan una gran semejanza con las posiciones políticas y recomendaciones de la OIT. La inclusión de representantes de grupos regionales de países en las deliberaciones del G-20 amplía la pertinencia y aumenta la legitimidad de las conclusiones alcanzadas.
29. Las deliberaciones y las conclusiones representan una evolución importante del diálogo político a nivel internacional sobre la manera de abordar los retos en materia de empleo. El reconocimiento de que es necesario abordar tanto la oferta como la demanda del mercado de trabajo es una innovación importante en comparación con las discusiones anteriores, y el reconocimiento de que las políticas laborales y sociales también tienen un efecto sobre la demanda agregada y los resultados macroeconómicos globales representa una buena base para seguir progresando.

#### **IV. Actividades de la OIT para promover el crecimiento incluyente y el trabajo decente**

30. Desde que el Consejo de Administración examinó estas cuestiones en su 317.<sup>a</sup> reunión, celebrada en marzo de 2013, el Director General y la Oficina han incrementado sus esfuerzos, en varios foros internacionales, para promover opciones concretas de política y medidas coordinadas. Cabe citar entre ellas la intensificación de la colaboración con las instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial. El Director General y el Presidente del Banco Mundial han acordado elaborar una agenda de investigación conjunta que se centrará en la creación de empleo y la productividad. Además, a la luz de la Declaración de Oslo, adoptada por la novena Reunión Regional

<sup>7</sup> Declaración de los Líderes del G-20, 6 de septiembre de 2013, San Petersburgo (no existe una versión oficial en español).

Europea <sup>8</sup>, la Oficina está reforzando la asistencia que presta a los mandantes en relación con determinados problemas relacionados con la crisis que se han detectado en los países respectivos de la región, incluidos los que se ven directamente afectados por la crisis de la zona del euro.

31. La OIT ha desempeñado un papel más activo en el G-20 este año, en particular en la preparación de la reunión conjunta de los Ministros de Empleo y Trabajo y los Ministros de Finanzas del G-20, así como en las discusiones de los Sherpas celebradas previamente a la Cumbre de los Líderes.
32. Como se señala en el documento GB.319/INS/4, que versa sobre la agenda para el desarrollo sostenible con posterioridad a 2015, la Oficina abogó activamente por la inclusión de la creación de empleo y el trabajo decente como objetivos explícitos en el marco para el desarrollo después de 2015. En colaboración con los mandantes y las oficinas exteriores, la Oficina participó en múltiples foros y preparó dos notas conceptuales que influyeron en el desarrollo de los debates. El informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 designadas por el Secretario General de las Naciones Unidas incluye como uno de sus 12 objetivos ilustrativos el de «crear empleos, medios de subsistencia sostenibles y crecimiento equitativo» <sup>9</sup>. En el informe del Secretario General al sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se observa que «hacer hincapié en el crecimiento inclusivo, el trabajo decente y la protección social» ha sido esencial para impulsar los progresos en relación con los ODM existentes. Según el informe, «se ha comprobado que el crecimiento económico inclusivo, con empleo y sueldos dignos, es un requisito previo para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular el Objetivo 1» <sup>10</sup>. Se enumeran a continuación en el informe una serie de factores clave que serán fundamentales para alcanzar los objetivos del período posterior a 2015, en particular el de «promover el crecimiento inclusivo y sostenible y el empleo decente». Se señala también que «[l]as decisiones sobre la configuración de la próxima agenda corresponden a los Estados Miembros», lo que parece indicar que la coordinación entre la Oficina y los mandantes a los efectos de incluir el trabajo decente en el nuevo marco de desarrollo deberían empezar a ejercerse a nivel de país.
33. Sin embargo, sigue siendo muy difícil traducir las opciones de política adecuadas en acciones concretas a nivel nacional y coordinación a nivel internacional. En los próximos meses la Oficina se propone intensificar su labor analítica en relación con la base de datos empíricos para fundamentar políticas que ayuden a mejorar la cantidad y calidad del empleo y con el papel que desempeña la protección social. Continuará prestando asistencia a los mandantes, incluidos los interlocutores sociales, en los debates nacionales sobre políticas. Mantendrá su alto nivel de participación en los foros mundiales sobre políticas e intensificará su colaboración con los asociados respecto de la labor analítica.

<sup>8</sup> Véase el documento GB.319/INS/6.

<sup>9</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda de Desarrollo Post-2015, disponible en: [http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport\\_Spanish.pdf](http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/07/HLPReport_Spanish.pdf).

<sup>10</sup> Informe del Secretario General al sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, disponible en: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/68/202>.

## **Punto que requiere orientación**

34. Se invita al Consejo de Administración a que examine las actuales discusiones mundiales sobre cuestiones económicas y de empleo y la manera en que las políticas sociales y de empleo pueden contribuir a la recuperación económica y el crecimiento sostenidos, y a que proporcione orientaciones relativas a las futuras actividades de la OIT en este ámbito.