

## **Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social**

**Conferencia conjunta OIT-FMI, en cooperación  
con la Oficina del Primer Ministro de Noruega**

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

---

---

## Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social: versión resumida

«Surgimos de las cenizas de un mundo en ruinas, imbuidos de la férrea determinación de nuestros fundadores de nunca volver a repetir los errores del pasado, esos errores que habían conducido al nacionalismo económico y a la guerra. Nuestro objetivo primordial es promover mejores relaciones entre los países y eliminar las causas económicas de la inestabilidad y el conflicto. Nuestra función comienza en la estabilidad económica, pero concluye en la meta que comparten todas las instituciones multilaterales: construir un mundo estable y en paz.»<sup>1</sup>

«La crisis ha puesto nuevamente en evidencia algo que todos sabíamos: los buenos empleos, los empleos de calidad y el trabajo decente son esenciales para la vida de las mujeres y los hombres, en cualquier parte del mundo. El trabajo decente es fuente de dignidad personal, brinda estabilidad a las familias y los hogares y paz a la comunidad, e infunde confianza en los gobiernos y las empresas, al tiempo que fomenta la credibilidad general de las instituciones que gobiernan nuestras sociedades. El trabajo representa mucho más que un mero costo de producción. Esta sencilla aspiración, a tener una oportunidad equitativa de obtener un empleo decente, ocupa un lugar destacado en la agenda política y es una de las principales prioridades según las encuestas de opinión. Sin embargo, las políticas no están respondiendo a esta aspiración.»<sup>2</sup>

<sup>1</sup> D. Strauss-Kahn (Director Gerente del FMI): «Crisis and beyond – The next phase of IMF reform», presentación ante el Instituto Peterson de Economía Internacional, Washington, D.C., 29 de junio de 2010.

<sup>2</sup> J. Somavia (Director General de la OIT): «Lograr y mantener una recuperación basada en el empleo: Estrategias estadounidense y mundial para los gobiernos, las empresas, los trabajadores y las familias», alocución ante una mesa redonda en la Institución Brookings, Washington, D.C., 26 de febrero de 2010.

### 1. Introducción

El mundo está tropezando con grandes obstáculos que impiden la creación de empleos en cantidad y calidad suficientes para sostener el crecimiento y el desarrollo. La crisis financiera de 2007-2009 provocó un enorme aumento de los despidos y frenó el ritmo de las contrataciones, lo que redundó en un incremento del desempleo, del subempleo y del trabajo informal. Hoy, al cabo de casi dos años, el desempleo se mantiene en niveles muy elevados en muchas economías desarrolladas, y prácticamente no hay indicios de que esos niveles puedan bajar a corto plazo.

En los países emergentes y los países en desarrollo, pese al devastador impacto que la crisis económica tuvo en los empleos de los sectores de exportación, se observa ya un movimiento de recuperación, en parte gracias a que los exportadores han diversificado sus mercados a fin de ser menos dependientes de las economías avanzadas. Dicho esto, la recesión también golpeó a las grandes economías informales de los países en desarrollo. Por consiguiente, ha aumentado el empleo informal y se ha incrementado el número de trabajadores y trabajadoras que no logran ganar lo suficiente para evitar caer junto con sus familias por debajo del umbral de la pobreza.

Los estragos causados por las adversidades de los mercados de trabajo podrían persistir durante mucho tiempo, y en el caso de los jóvenes que no logran acceder a su primer empleo, toda una vida. Los dirigentes políticos, comunitarios, empresariales y sindicales del mundo entero buscan soluciones para solventar la amenaza de una recuperación económica lenta y sin creación de empleo. Y desean tener la seguridad de que esa recuperación podrá evolucionar hasta convertirse en un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado.

Este es el desafío que ha llevado al FMI y a la OIT a unir fuerzas para impulsar un debate activo sobre las formas en que la cooperación internacional y la innovación en

---

materia de políticas pueden responder a la necesidad urgente de mejorar la capacidad de las economías para generar empleos de calidad y abundantes — trabajo decente — y poder así satisfacer las necesidades de las sociedades.

El documento para debate (cuya versión íntegra está disponible en inglés) tiene por objeto suscitar el diálogo y los intercambios en nuestra conferencia conjunta sobre «Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social», que tendrá lugar en Oslo el 13 de septiembre de 2010. Esperamos asimismo que esta Conferencia, a cuya celebración ha contribuido de forma decisiva nuestro anfitrión, el Primer Ministro de Noruega, Jens Stoltenberg, focalice la reflexión y la acción en torno a cómo lograr que las prioridades de las políticas coincidan con las prioridades de la gente: generar más y mejores empleos.

Nuestro objetivo en la Conferencia de Oslo es mejorar la integración de las políticas sociales y de empleo con las estrategias nacionales e internacionales sobre política macroeconómica. Para ello, es indispensable potenciar la comprensión de las fuerzas que interactúan en la economía mundial y de sus factores coadyuvantes, tanto a nivel del planeta como en el ámbito nacional, así como de la forma en que la acción de un espectro más amplio de herramientas de política puede contribuir a mejorar los resultados en beneficio de la gente, de las comunidades y de un crecimiento mundial sostenible.

La OIT y el FMI tienen distintos mandatos y distintos mandantes, si bien los Estados Miembros respectivos son esencialmente los mismos. No es extraño, pues, que nuestros enfoques y análisis también sean distintos. La publicación conjunta, cuya síntesis tienen ustedes ante sí, comprende dos contribuciones: una relativa al costo humano de las recesiones, a su evaluación y a los medios para reducirlo, que fue preparada por el personal del FMI, y otra relativa a la formulación de un marco de acción basado en la creación de empleo como vía para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado, que fue preparada por el personal de la OIT. A lo largo del proceso de redacción del documento, los autores mantuvieron un amplio y provechoso intercambio de consultas, el cual permitió poner de relieve muchas cuestiones de máxima importancia y urgencia que habrán de ser debatidas por los asistentes a la Conferencia de Oslo y, de manera más general, por investigadores, analistas y responsables de la formulación de políticas. Entre tales cuestiones se incluyen las siguientes:

1. ¿Cuál fue el impacto de la Gran Recesión de 2007-2009 en los mercados de trabajo? ¿Cuáles son las perspectivas para el empleo en 2011? ¿En qué difieren las perspectivas para los países avanzados de las perspectivas para otros países?
2. ¿Qué políticas han sido más eficaces para reducir los costos humanos de la recesión en los mercados de trabajo: el estímulo fiscal y monetario, los programas de jornada laboral reducida, las prestaciones de los seguros de desempleo, las subvenciones para la creación de empleo, u otras?
3. ¿Pueden las políticas fiscal y monetaria seguir sosteniendo la demanda agregada, y por consiguiente el empleo, a corto plazo (es decir, en el período 2010-2012)? ¿Es necesario que los países coordinen sus políticas fiscales y monetarias a fin de mejorar la eficacia de éstas?
4. ¿Pueden seguir aplicándose en el corto plazo las políticas que se adoptaron para aliviar las dificultades impuestas por la crisis a los mercados de trabajo (por ejemplo, los programas de jornada laboral reducida o las prestaciones de los seguros de desempleo), o tal vez habría que modificarlas o suprimirlas gradualmente?
5. ¿Qué políticas (por ejemplo, las subvenciones para la creación de empleo) pueden acelerar la recuperación del empleo a corto plazo?

6. ¿Qué combinación de políticas es necesaria para impulsar la transición desde la fase de recuperación hacia un crecimiento mundial sólido, sostenible y equilibrado? ¿Qué herramientas de política podrían contribuir a asegurar un incremento equilibrado de los salarios y de la productividad para sustentar un crecimiento sostenible?
7. ¿Qué políticas de formación profesional y de desarrollo de las pequeñas empresas son más eficaces para potenciar el crecimiento de la productividad agregada y los resultados de la economía en general?
8. ¿Qué políticas de protección social y de fomento de mercados de trabajo incluyentes son necesarias para lograr un desarrollo mundial más equilibrado?
9. ¿Cómo pueden fortalecerse las funciones que cumplen la negociación colectiva, las consultas tripartitas y el diálogo social?
10. ¿Cómo puede mejorarse la coherencia de las políticas en aras de una globalización más justa, en particular entre las políticas sociales, macroeconómicas y de mercado de empleo?

Algunos de estos temas se han abordado en el marco de las deliberaciones del Grupo de los Veinte (G-20), a las que han contribuido tanto el FMI como la OIT.

#### **El FMI y la OIT: breve síntesis de sus orígenes**

Uno de los fines del FMI, establecidos en la Conferencia de Bretton Woods, en julio de 1944, es «facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica.» (Artículo I, *ii*).

La Declaración de Filadelfia, documento que relanzó a la OIT en su Conferencia de mayo de 1944 y que pasó a formar parte de su Constitución, afirma que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades», y que «incumbe a la Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero» (artículo II). La Declaración reconoce también «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan (...) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida» (artículo III).

Estas dos conferencias, que tuvieron lugar consecutivamente en 1944, estuvieron impulsadas por la convicción de que el desempleo masivo de los años veinte y treinta, que para muchos había sido a la vez causa y consecuencia de la ruptura de la cooperación internacional que condujo a la guerra, no debía volver a repetirse.

Hoy, 66 años más tarde, el mundo afronta las secuelas de la peor crisis financiera y económica desde la década de 1930, que amenaza con dejar un legado perdurable de desempleo y subempleo a gran escala y de mayor inseguridad e informalidad en el mercado de trabajo.

Tal como lo previeron los arquitectos de la estructura de gobernanza mundial posterior a 1945, para lograr el pleno empleo y un desarrollo que erradique la pobreza hacen falta políticas que aseguren la coherencia entre los ámbitos de responsabilidad respectivos de los ministerios y las organizaciones internacionales. En realidad, gran parte de la historia transcurrida desde entonces está marcada por la creciente especialización de las políticas e incluso por el carácter contradictorio de las mismas. Deshacernos de estas anteojeras será probablemente un paso importante en nuestros esfuerzos por encontrar mejores cauces para configurar una globalización más justa.

---

## 2. El costo humano de las recesiones: cómo evaluarlo y reducirlo

### ***El desempleo en la Gran Recesión de 2007-2009***

**La difícil situación de los mercados de trabajo:** Se ha estimado que actualmente hay más de 210 millones de personas sin empleo en todo el mundo, lo que traduce un aumento de más de 30 millones de desempleados desde 2007. De ese incremento, tres cuartas partes corresponden a las economías «avanzadas» y el resto, a las economías de mercado emergentes. Entre las economías avanzadas, el problema es particularmente agudo en los Estados Unidos, es decir, el epicentro de la Gran Recesión, ya que este país registró el mayor aumento del número de desempleados desde 2007 (7,5 millones de personas).

**Las tasas de desempleo en las economías avanzadas:** Desde 2007, el desempleo ha aumentado en tres puntos porcentuales en los países avanzados y en un cuarto de punto porcentual en los mercados emergentes. En lo que atañe a las economías avanzadas, algunos de los mayores aumentos de la tasa de desempleo se han registrado en España (con casi diez puntos porcentuales), Estados Unidos, Nueva Zelanda y Taiwán (China). En cambio, la tasa de desempleo prácticamente no se modificó en Alemania y Noruega. Estas diferencias entre países parecen obedecer a tres grupos de factores. El primero guarda relación con la magnitud de la caída de la demanda agregada. El segundo se refiere a la incidencia simultánea del descenso de la demanda agregada, por una parte, y de las tensiones extremas que han pesado sobre otros sectores, como el financiero y el de la vivienda, por la otra. El tercer grupo de factores se refiere a la medida en que los países recurrieron a la aplicación de políticas activas en el mercado de trabajo destinadas a proteger el empleo (como, por ejemplo, los programas de jornadas laborales reducidas) y a las instituciones del mercado de trabajo existentes (como la utilización generalizada de los contratos de empleo temporal).

**El desempleo de los jóvenes:** Históricamente, la tasa de desempleo de los jóvenes (entre 15 y 24 años) ha sido dos veces y media más alta que la de los grupos de más edad. El desempleo de los jóvenes aumentó considerablemente en la mayoría de los países de la OCDE durante la Gran Recesión, y sobre todo mucho más que en las recesiones anteriores. El mayor incremento se registró en España, donde el desempleo de los jóvenes se duplicó, pasando de menos del 20 por ciento a casi un 40 por ciento.

**El desempleo de larga duración:** La mayoría de los países de la OCDE ha acusado un aumento de la proporción del desempleo de larga duración a partir de 2007. Además, en los escasos países que escaparon a esa tendencia, como Alemania, Francia, Italia y Japón, el desempleo de larga duración ya se había mantenido en niveles muy elevados incluso antes de la crisis. Por lo que se refiere a Estados Unidos, si bien es cierto que la proporción de trabajadores sin empleo durante 27 o más semanas (calculada con respecto al número total de desempleados) había aumentado en cada recesión, el incremento observado durante la Gran Recesión es alarmante, ya que en esta última casi una de cada dos personas desempleadas ha estado sin trabajo durante 27 o más semanas.

### ***El costo humano del desempleo***

Si consideramos que los efectos de las recesiones pasadas son una referencia válida, podemos suponer que quienes pierden el empleo podrían verse expuestos también a una baja duradera de los ingresos, a la reducción de la esperanza de vida y al deterioro de los resultados académicos y los ingresos de sus hijos. Además, el desempleo tiende a alterar los comportamientos de un modo que reduce la cohesión social, y este es un costo que recae en todas las personas.

---

**Reducción del ingreso a lo largo de la vida:** Los despidos conllevan no sólo pérdidas inmediatas del ingreso, sino también pérdidas futuras, y unas y otras son más cuantiosas cuando el desempleo se produce durante una recesión. Estudios realizados en Estados Unidos indican que, incluso 15 ó 20 años después de la pérdida del empleo en una recesión, la reducción del ingreso alcanza una proporción media del 20 por ciento. Los efectos adversos sobre los ingresos de toda la vida activa son más pronunciados cuando los períodos de desempleo se producen en la juventud, sobre todo al concluir los estudios universitarios.

**Costo para la salud:** Se considera que los despidos entrañan a corto plazo un mayor riesgo de sufrir infartos y otras enfermedades relacionadas con el estrés. A largo plazo, se ha observado que la tasa de mortalidad de los trabajadores despedidos es mayor que la de grupos comparables de trabajadores que han mantenido sus empleos. Según un estudio realizado en Estados Unidos, se estima que el aumento de la tasa de mortalidad a raíz del desempleo persiste hasta 20 años después de ocurrida la pérdida de empleo y se traduce en una disminución media de la esperanza de vida de entre un año y un año y medio.

**Costo para los hijos:** La pérdida del empleo puede reducir los resultados académicos de los hijos de trabajadoras o trabajadores; según un estudio, la pérdida del empleo de los padres aumenta en casi un 15 por ciento la probabilidad de que un hijo repita el año escolar. A largo plazo, la pérdida de ingresos de los padres también reduce las perspectivas de ingresos de sus hijos e hijas: en Canadá, por ejemplo, se ha estimado que los ingresos anuales de los hijos de padres que perdieron el empleo son casi un 10 por ciento inferiores a los de grupos comparables de hijos cuyos progenitores lograron conservar el empleo.

### ***Políticas de intervención durante la crisis***

**Una política en tres vertientes:** Hay que reconocer el mérito de la mayoría de los países, que se esforzaron por minimizar los costos de la crisis aplicando políticas contundentes para:

- sostener la demanda agregada con medidas de política monetaria y fiscal;
- aliviar las dificultades que pesaban sobre los mercados de trabajo, instaurando programas de organización del trabajo a corto plazo y prestaciones del seguro de desempleo; y
- acelerar la recuperación del empleo mediante la concesión de subvenciones de variada naturaleza.

**Sostener la demanda agregada:** La política monetaria se orientó rápidamente a estimular la demanda agregada mediante el recorte de los tipos de interés, la reducción de las restricciones cuantitativas de la política monetaria y otras intervenciones. Además, muchos gobiernos adoptaron medidas de estímulo fiscal y de respaldo a sus sectores financieros. Estas acciones de política se destacaron también por la consistencia y coherencia de su aplicación en los distintos países, resultado que se logró en parte gracias a las deliberaciones que los países del G-20 mantuvieron durante la crisis.

**Aliviar las dificultades:** Los gobiernos implantaron políticas para permitir que las empresas conservaran a sus trabajadores, pero reduciendo las jornadas de trabajo y los salarios. Los programas de tiempo de trabajo reducido permiten distribuir el peso de la recesión económica de manera más uniforme entre los empleadores y los trabajadores, reducir los costos de contratación futuros y proteger el capital humano, es decir, los trabajadores, hasta que se recupere el mercado de trabajo. Durante la Gran Recesión, estos programas se utilizaron ampliamente en Alemania, Italia y Japón.

---

Si bien es demasiado pronto para llevar a cabo una evaluación completa, cabe señalar que se considera que estos programas hicieron una contribución esencial a la contención del incremento del desempleo en muchos países. En algunos, como Nueva Zelanda, los empleadores y los trabajadores suscribieron acuerdos sobre la instauración de jornadas laborales reducidas casi sin recurrir a la intervención de las autoridades. Otra medida adoptada por los gobiernos para aliviar las dificultades de los mercados de trabajo fue permitir la activación del estabilizador automático constituido por las prestaciones del seguro de desempleo. Muchos países ya habían alargado los períodos de percepción de las prestaciones del seguro de desempleo; otros países los extendieron conforme se iba prolongando la recesión (por ejemplo, en Estados Unidos, la duración de las prestaciones pasó de 26 a 99 semanas).

Por el contrario, una política del mercado laboral que parece haber agravado las dificultades derivadas de la recesión fue la del sistema dual de los mercados de trabajo, que se había introducido para darles mayor flexibilidad. Ahora bien, la utilización cada vez más extendida de los contratos temporales de empleo los convirtió en una de las principales variables de ajuste del mercado laboral durante la Gran Recesión. Así ocurrió en particular en España, donde tanto la proporción de contratos de empleo temporal como su caída han alcanzado, por una gran diferencia, las mayores magnitudes.

**Acelerar la recuperación del empleo:** En 2009, los mecanismos concebidos para estimular la demanda de fuerza laboral fueron extensamente utilizados para afrontar la crisis en muchos países avanzados. En particular, las subvenciones (ya sea en forma de subsidios directos al empleo, de subsidios a los salarios o de reducción de los impuestos sobre la nómina) se orientaron a proteger a los segmentos de la fuerza de trabajo más vulnerables ante el desempleo: los desempleados de larga duración y/o los jóvenes (por ejemplo, en Austria, Finlandia, Portugal, Suecia y Suiza). Algunos países también orientaron sus esfuerzos de creación de empleo hacia determinadas zonas especialmente castigadas por la crisis (por ejemplo, la República de Corea y México) o sectores económicos específicos (por ejemplo, el sector de los servicios, en el caso de Japón).

### ***Políticas de intervención durante la recuperación***

**Una estrategia evolutiva en tres vertientes:** Durante 2011 y en lo que resta de 2010, debería mantenerse la estrategia en tres vertientes adoptada durante la crisis, si bien la importancia relativa de cada una de dichas vertientes debería ir variando con el tiempo, a medida que se consolide la recuperación (en el supuesto de que así suceda). Dicha importancia relativa también debería diferir según los países, en función de sus circunstancias específicas.

**Seguir sosteniendo la demanda agregada:** La recuperación de la demanda agregada es el mejor remedio para el desempleo:

**Política fiscal:** Como estrategia general, la mayoría de las economías avanzadas no deberían endurecer sus políticas fiscales antes de 2011, pues un endurecimiento prematuro podría minar la recuperación. Los planes de consolidación que estos países tienen para 2011 presuponen que se alcance una variación media del balance estructural de 1¼ puntos porcentuales del PIB. Una consolidación más abrupta tendría por efecto frenar la demanda interna, que sigue siendo débil. En todo caso, la situación fiscal de los países es claramente dispar, por lo que es preciso adaptar esta estrategia general al margen fiscal de que disponga cada uno.

**Política monetaria:** Ésta sigue siendo una herramienta de política importante para sostener la demanda agregada. Las presiones inflacionistas han disminuido, y se prevé que la inflación general se mantenga en torno al 1¼-1½ por ciento en 2010 y 2011. De hecho, en algunas economías avanzadas los riesgos de deflación siguen siendo pertinentes, habida

---

cuenta de las previsiones poco auspiciosas con respecto al crecimiento y de la persistencia de una atonía considerable en la economía. Por consiguiente, es posible que las condiciones monetarias sigan siendo favorables en el futuro inmediato en la mayoría de las economías avanzadas. Por lo demás, si se materializaran los riesgos de contracción del crecimiento, la política monetaria debería ser la primera línea de defensa en muchas economías avanzadas. En tal hipótesis, con unos tipos de interés de referencia que ya rozan el cero por ciento en muchas economías, los bancos centrales tal vez tengan que volver a apoyarse con más fuerza en sus balances a fin de relajar aún más las condiciones monetarias.

**Aliviar las dificultades:** Las subvenciones al trabajo en jornada laboral reducida ejercieron una fuerte presión sobre las finanzas públicas durante la crisis. Valga señalar, además, que estas subvenciones pueden convertirse en un factor de pérdida de eficiencia, ya que las empresas se ven tentadas a utilizarlas, aunque no las necesiten, incluso cuando las condiciones ya han mejorado. Asimismo, si los efectos de la recesión terminan por comprometer de manera definitiva el destino de algunas empresas e industrias, el hecho de concederles subvenciones puede frenar también la necesaria redistribución de recursos hacia otras empresas o industrias. Por otra parte, durante una recesión grave y en las primeras etapas de la recuperación, el gasto en subvenciones suele considerarse de importancia secundaria. En cambio, cuando la recuperación ya está en marcha, la gente tiende a ver el costo de las subvenciones en su verdadera magnitud, por lo que cabe suponer que las subvenciones deberían comenzar a eliminarse gradualmente en el curso de 2011. Por lo que atañe a la prolongación de las prestaciones del seguro de desempleo, ésta debería condicionarse a que las personas desempleadas sigan una formación profesional y participen en trabajos sociales, lo que les permitirá mantenerse en contacto con la vida laboral.

**Recuperación del empleo:** Es difícil diseñar subvenciones a la contratación que sean eficaces en una justa medida, y podría suceder que se otorguen subsidios a la creación de empleos que de todos modos se hubieran generado por otros medios (lo que constituye una pérdida de eficiencia de las subvenciones) o a la creación de empleos que no tienen razón de ser o que deberían eliminarse en el futuro. No obstante, es probable que, en el período inmediato tras una profunda recesión, las eventuales ineficiencias originadas en las subvenciones a la contratación sean menos graves que los costos del desempleo persistente. Las estrategias orientadas a grupos específicos que aplica la mayoría de los países deberían servir para reducir la posible ineficiencia en la atribución de subvenciones, ya que favorecen la contratación de miembros de los grupos más perjudicados y con menos probabilidades de volver a ser contratados cuando no existan subvenciones.

### **3. Creación de un marco de acción basado en la generación de empleo para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado**

El grave deterioro del empleo desde finales de 2008 ha acentuado la inquietud internacional con respecto a la disparidad de las pautas de la globalización y a la incapacidad de la economía mundial para generar suficientes oportunidades de trabajo decente en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Durante las últimas tres décadas, las desigualdades se han acentuado en muchos países debido a diversos factores, como la disminución de la parte de los salarios en la renta nacional, la creciente disparidad de los ingresos salariales y el cambio tecnológico. Estas desigualdades se han repercutido en el proceso de globalización y han afectado la estructura de la demanda, contribuyendo al surgimiento de desequilibrios a nivel nacional e internacional y planteando múltiples problemas de equidad. Es esencial alcanzar una recuperación con alto coeficiente de empleo y asegurar ingresos de amplia base, no sólo para lograr equidad y cohesión social, sino también para sentar las bases de un crecimiento



---

sostenible, sustentado en el incremento de la capacidad de producción y de una demanda real adecuada.

## **Aspectos clave de la evolución de los mercados de trabajo en el mundo**

En el período de diez años que culminó en 2009, el número de personas empleadas en todo el mundo pasó de 2.740 millones a 3.210 millones; más de la mitad de la fuerza de trabajo mundial (56,3 por ciento) se concentra en Asia. El desempleo mundial, que se había mantenido por encima del 6 por ciento durante varios años, antes de disminuir entre 2004 y 2007, aumentó abruptamente en 2009. En 2010, cerca de 210 millones de personas están sin empleo, lo que refleja un aumento de 30 millones desde 2007.

Habida cuenta de que, con un crecimiento anual de 1,6 por ciento, la fuerza de trabajo mundial se incrementa cada año en 45 millones de personas que comienzan a buscar empleo, es muy difícil que disminuyan las dificultades exacerbadas por la crisis. En los próximos diez años, se necesitarán más de 440 millones de empleos nuevos para absorber a las personas que se incorporen al mercado de trabajo, y otros millones más para contrarrestar el desempleo provocado por la crisis. Por otra parte, los países en desarrollo deben crecer con rapidez para poder absorber la expansión de su fuerza laboral y satisfacer la demanda de empleo de los migrantes que abandonan las zonas rurales.

Las trabajadoras y trabajadores jóvenes representan actualmente una quinta parte de la fuerza laboral del mundo (619 millones de personas). A pesar del rápido crecimiento económico registrado durante algunos años, el desempleo de los jóvenes se ha mantenido en un nivel persistentemente alto, elevándose al 13,0 por ciento (81 millones) en 2009.

Muchas economías avanzadas están confrontadas al problema del envejecimiento de la población y del consiguiente aumento de las tasas de dependencia. Es fundamental reducir el desempleo y elevar la tasa de actividad de la población en edad de trabajar.

También es esencial mejorar la calidad del empleo — es decir, ofrecer trabajos más productivos y mejor remunerados — para sostener la reducción de la pobreza y el desarrollo. Las presiones generadas por la globalización han aumentado la vulnerabilidad de los trabajadores, que se ven sometidos a una mayor intensidad del trabajo, a la generalización de contratos más flexibles, a la disminución de las protecciones sociales y a la pérdida de su poder de negociación y de movilización.

Pese a los avances considerables de los últimos años, en 2008 aproximadamente 1.200 millones de hombres y mujeres (un 40 por ciento de la fuerza de trabajo del mundo) aún no ganaban lo suficiente para mantenerse junto a sus familias por encima del umbral de pobreza, fijado en 2 dólares de EE.UU. por día. Tras un período de disminución del empleo informal y de los niveles de pobreza de los trabajadores, se estima que ambas variables han vuelto a aumentar desde la crisis. En los últimos veinte años, la pobreza también creció en dos tercios de los países industrializados (sobre la base de una mediana del 50 por ciento con respecto al umbral de ingreso).

Junto con los cambios en la estructura del empleo, en muchos países también se ha acentuado la desigualdad en la distribución de los salarios e ingresos. La desigualdad de salarios e ingresos ha aumentado en la mayoría de los países debido en gran parte al incremento de la renta de quienes ocupan el segmento superior de la pirámide de distribución del ingreso. Además, puesto que el salario real ha tenido un crecimiento medio de tan sólo 0,75 por ciento por cada punto porcentual de crecimiento del PIB, en los últimos años se ha producido una reducción considerable de la proporción de los salarios con respecto al producto en muchos países desarrollados y en desarrollo.

---

## ***Gestión macroeconómica, recuperación, desigualdad y crecimiento***

En el futuro inmediato, en un contexto de recuperación aún frágil del sector privado mundial, las políticas fiscales y monetarias de muchos países tendrán que seguir apoyando la demanda efectiva. En este ambiente de incertidumbre, los hogares y las empresas de algunos países avanzados están aumentando sus ahorros para pagar las deudas que acumularon en el período previo a la crisis. El proceso de desapalancamiento por parte del sector privado llevará algún tiempo. Paralelamente a este proceso, se ha incrementado la deuda pública. Si bien es cierto que los aumentos del gasto público han redundado en un aumento del déficit público y del saldo de la deuda, la fuerte caída de los ingresos fiscales resultante de la recesión es la principal causa del incremento de las necesidades de crédito de los gobiernos.

Muchos países, especialmente entre las economías avanzadas, están claramente confrontados a la necesidad de estabilizar o reducir los niveles de endeudamiento público. Sin embargo, un ajuste fiscal prematuro podría menoscabar el crecimiento y provocar volúmenes aún mayores de déficit y endeudamiento. Los cambios abruptos y simultáneos en las orientaciones de la política fiscal de un gran número de países podrían desestabilizar la recuperación y debilitar el crecimiento futuro. Un retorno gradual y creíble hacia la estabilidad fiscal a lo largo de varios años es tal vez una mejor estrategia, no sólo para la recuperación y el crecimiento, sino también para la reducción del déficit y de la deuda. Para que el proceso de consolidación fiscal sea política y socialmente viable, debe tener lugar en el contexto de una recuperación estable del crecimiento mundial. El diálogo social es esencial para evitar una explosión de descontento social. También es de vital importancia para garantizar que la aplicación metódica y bien coordinada de las estrategias a corto plazo para salir de la crisis y de las políticas de reducción del déficit se articule con una recuperación progresiva de la economía real y del empleo, resulte en una repartición justa tanto de los beneficios como de las dificultades del ajuste y asegure sobre todo la protección de los más vulnerables.

A más largo plazo, el crecimiento sostenible exigirá una combinación de cambios estructurales, de aumento de la productividad de todos los factores y de incremento simultáneo de la cantidad y la calidad del empleo. Sin embargo, la desigualdad creciente y la disminución de la proporción de los salarios con respecto al producto en muchos países desarrollados y países en desarrollo muestran que, en los últimos años, los trabajadores de muchos países no se han beneficiado de manera significativa de las ganancias de productividad. Al mismo tiempo, la reducción del coeficiente de empleo en el crecimiento es una causa de preocupación creciente. Si se consideran las previsiones de aumento sostenido e importante de la fuerza de trabajo en los próximos años y la necesidad de reducir el número actual de desempleados, las perspectivas para muchos países son muy inquietantes.

La fuerza de trabajo mundial es un componente esencial del crecimiento, en la vertiente de la oferta. Al mismo tiempo, los ingresos laborales son un motor del consumo, el cual es a su vez el principal factor del crecimiento en la vertiente de la demanda. Para que el crecimiento sea sólido, sostenible y equilibrado, también debe haber un buen equilibrio entre el crecimiento del empleo y de la productividad y las partes del ingreso que se destinan al capital y al trabajo.

En el proceso de salida de la crisis actual se ha venido cristalizando una convicción, a saber, que la creciente desigualdad es y ha sido una de las causas importantes de las crisis mundiales, del pasado y el presente. El aumento de la desigualdad observado en las últimas décadas y su relación con los resultados en materia de crecimiento en los países ha sido ampliamente registrado y estudiado. Los desequilibrios internos resultantes de la desigualdad y de la extrema concentración del ingreso han tenido consecuencias diferentes

---

en función de las circunstancias institucionales y políticas de los diferentes países. En algunos, y particularmente en los Estados Unidos, es posible que el aumento de la desigualdad haya redundado en el crecimiento de la deuda de los hogares y, por ende, se haya convertido en un factor importante de la crisis de las hipotecas de alto riesgo. En este caso, el consumo fue estimulado por unas tasas de interés cada vez más bajas, y por la implantación de productos financieros que favorecían un gran endeudamiento. En otros países, como China en particular, el bajo nivel que siguen teniendo los ingresos de los hogares, por una parte, y las grandes ganancias acumuladas por las empresas, por la otra, han dado lugar a un alto nivel de ahorro nacional y a una fuerte orientación exportadora que tiende a compensar la relativa debilidad de la demanda interna.

Del debate sobre las causas de la creciente desigualdad se desprende, en síntesis, que las presiones generadas por la intensificación de la competencia mundial y el cambio tecnológico están estirando hacia los extremos la escala de distribución de los ingresos y vaciando sus escalones medios, y también que la capacidad de las instituciones de empleo y protección social para contrarrestar estas tendencias se debilitó durante el período de aceleración de la globalización.

Las posibilidades que una economía tiene de aproximarse a una situación de pleno empleo dependen esencialmente de que la tasa de crecimiento de la demanda efectiva sea cercana a la tasa de expansión de la capacidad productiva, la que a su vez está determinada por el crecimiento de la fuerza de trabajo y el aumento de la productividad laboral. Mientras que para un país considerado individualmente las exportaciones netas se agregan a la demanda efectiva, a nivel mundial la adición de las importaciones y exportaciones debe resultar en una suma cero. En consecuencia, por lo que se refiere al desafío del empleo, los tan debatidos «desequilibrios mundiales» deben analizarse en un marco que vincule la demanda y la oferta efectivas en los ámbitos nacional y mundial.

Un crecimiento sostenible a largo plazo requiere un cambio estructural en el que la actividad económica se desplace desde los sectores de baja productividad laboral hacia sectores de alta productividad, como la industria y los servicios más dinámicos, que tienen fuertes vínculos en toda la economía. El análisis de las estrategias de crecimiento más eficaces muestra que los aumentos rápidos de la productividad del trabajo son compatibles con un crecimiento acelerado del empleo cuando dichos aumentos son el resultado de un rápido crecimiento de la producción. El aumento conjugado de la productividad y del empleo también puede facilitar la obtención de incrementos sustanciales del salario real. La eficacia de los mecanismos que tienen por función asegurar que los salarios y los ingresos familiares sigan el ritmo de crecimiento de la productividad es un componente esencial de toda vía de crecimiento sostenible.

La disminución de la proporción de los salarios con respecto al producto, el aumento de la desigualdad y el débil crecimiento del empleo formal contribuyen, pues, a acentuar los desequilibrios nacionales e internacionales. Ambos amenazan con desencadenar un período de débil crecimiento mundial y de desempleo elevado y sostenido, así como con reducir la eficacia de las herramientas tradicionales de las políticas fiscal y monetaria. Tal vez ha llegado el momento de considerar la aplicación de políticas focalizadas en los mercados de trabajo y en la distribución del ingreso que complementen las políticas fiscal y monetaria.

Para alcanzar un reequilibrio habrá que reorientar las políticas, tanto en los países con excedentes como en los países con déficit, a fin de apoyar el crecimiento del empleo productivo y un crecimiento de los salarios y los ingresos familiares sustentado en una base de financiación diversificada. Esto significa que habrá que desarrollar mecanismos para garantizar que los beneficios del aumento de la productividad se repartan ampliamente, en forma de aumento de los salarios y de mejoras en los sistemas de protección social. El fomento de una mayor integración regional y del mantenimiento a

---

más largo plazo de los flujos de capital hacia los países en desarrollo también puede contribuir a atenuar el problema de los desequilibrios mundiales. Hace falta que los países asuman un firme compromiso recíproco en el sentido de aplicar políticas coordinadas para gestionar y reforzar la recuperación, habida cuenta de los grandes efectos indirectos y de las externalidades de política que existen en la economía mundial, cada vez más interdependiente. Esta necesidad de cooperación ha sido reconocida en las reuniones cumbre del G-20, y es sumamente importante que el proceso de evaluación mutua y de consultas multilaterales iniciado en 2009 se convierta en un aspecto inherente de la cooperación internacional.

### ***Políticas social y de empleo en el marco de la movilización para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado***

El crecimiento sostenible, el empleo sostenible y las comunidades sostenibles sólo podrán lograrse mediante la puesta en práctica concertada de políticas macroeconómicas y políticas sociales y de empleo óptimas. La promoción de estrategias de crecimiento con un alto coeficiente de empleo presupone necesariamente el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo, a fin de que éstas sean capaces de abordar tres prioridades indisociables:

- Mejorar los mecanismos de fijación de los salarios, de manera que se aseguren mejores niveles de vida y un mayor poder adquisitivo para las familias trabajadoras, es decir, lo que la Constitución de la OIT denomina «garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección» (artículo III, *d*) de la Declaración de Filadelfia).
- Promover el crecimiento de la productividad con medidas que apoyen la movilidad de los trabajadores y el desarrollo de microempresas y de pequeñas y medianas empresas.
- Reducir la desigualdad de los ingresos, haciendo que los mercados de trabajo sean más incluyentes y fortaleciendo los sistemas de protección social.

El funcionamiento y la adaptación eficaces de las instituciones del mercado de trabajo dependen, en gran medida, del respaldo que reciban de todos los actores en el mundo laboral. La equidad es muy importante, en especial en un momento en que muchos consideran que sus vidas han sido perjudicadas sin que hayan incurrido en culpa alguna.

La existencia de sólidas instituciones del mercado de trabajo contribuye a asegurar que se identifiquen y aborden tanto las posibles concesiones como las posibles conquistas en materia de política social y del empleo, y que si se cometen errores, éstos se subsanen rápidamente. La participación activa de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empleadores, a través de los mecanismos de diálogo social y sobre la base del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, permite asegurar que los conocimientos prácticos sobre el impacto de las políticas se valoren debidamente y que los actores clave del mercado de trabajo se comprometan a garantizar que las políticas surtan los efectos deseados en el terreno. Es cada vez más frecuente que, a la hora de definir sus opciones en cuanto a los mecanismos institucionales del mercado de trabajo, los gobiernos se inspiren en la experiencia de otros países y busquen orientación en las normas internacionales del trabajo.

Un aspecto central es la construcción de un marco en el que las instituciones del mercado de trabajo y las regulaciones laborales contribuyan a generar resultados en materia salarial y del empleo en los sectores público y privado que sean conducentes al crecimiento sostenible y al establecimiento de relaciones salariales eficaces y equitativas.

---

Los mecanismos de fijación del salario mínimo tienen un papel importante en este proceso, inclusive por lo que respecta a las perspectivas de empleo de los trabajadores poco calificados, y también la tienen el diálogo social y la negociación colectiva en los distintos ámbitos de la economía.

El desafío a nivel de las políticas consiste en establecer instituciones que indiquen con precisión a los empleadores y los trabajadores cuáles son los márgenes de maniobra para la introducción de mejoras salariales que sean sostenibles para la economía en su conjunto, y cuál será la posible evolución de esos márgenes en el futuro.

Conforme los cambios estructurales vayan orientando las oportunidades de empleo hacia sectores más productivos, como los servicios e industrias más dinámicos, los trabajadores deberán adquirir las competencias laborales y la movilidad necesarias para desempeñarse en los nuevos puestos de trabajo. Entre las estrategias para lograr esta movilidad y capacitación se incluyen el fomento de la formación y el perfeccionamiento profesionales y el apoyo a las empresas de menor tamaño. Las nuevas pequeñas empresas son un elemento vital del cambio estructural, ya que es en este segmento donde tiene lugar una gran parte de la experimentación en el ámbito económico.

La acción de las instituciones del mercado laboral que funcionan satisfactoriamente tiene múltiples beneficios, entre los que se incluyen una distribución más eficiente de la fuerza de trabajo, el desarrollo equilibrado del empleo y la productividad, y el establecimiento de condiciones de trato equitativas para los trabajadores activos y otras categorías laborales, sobre todo grupos vulnerables como los desempleados. Las estrategias de activación, u obligación recíproca, que combinan servicios efectivos de recolocación en el empleo con fuertes incentivos para la búsqueda de trabajo, se están aplicando de forma cada vez más frecuente y extensa. Las subvenciones a la creación de empleos, pagadas a los empleadores, y las subvenciones a los ingresos, pagadas a los asalariados con bajas remuneraciones, también han sido eficaces para mantener en actividad a los trabajadores y alentar la contratación de miembros de los grupos en riesgo, como los jóvenes, los trabajadores de más edad y los desempleados de larga duración o que tienen dificultades para encontrar empleo.

Los programas de obras públicas y de empleo público dirigidos a las comunidades más desfavorecidas y grupos vulnerables pueden ser eficaces y justificarse desde el punto de vista económico y social. Estos programas suelen combinar elementos de apoyo al ingreso básico con inversiones en infraestructuras; además, en algunos países se han ampliado con actividades en el sector social y los servicios medioambientales, y programas multisectoriales orientados a la comunidad. Éstos últimos están ayudando también a crear oportunidades de empleo para las mujeres.

Los dispositivos de protección social, como, por ejemplo, las prestaciones de desempleo y de atención sanitaria, los servicios de guardería y los mecanismos de protección del ingreso de las personas mayores de edad y con discapacidades, cumplen un papel importante, ya que protegen a las poblaciones de las conmociones económicas y refuerzan la cohesión social. Asimismo, sirven como importante política anticíclica que puede contribuir a mantener el consumo, reducir el ahorro de precaución y estimular la demanda agregada. A largo plazo, la evidencia empírica indica que la protección social contribuye a potenciar el capital humano y la productividad de la mano de obra, contribuyendo así a la sostenibilidad del crecimiento económico. Las prestaciones de desempleo no sólo aportan seguridad de ingreso, sino que permiten además que los trabajadores busquen empleos más adecuados a sus competencias laborales, aumentando así la eficiencia del proceso de búsqueda de empleo.

Dado que el 80 por ciento de la gente en el mundo no tiene acceso a protección social, es urgente que los países, con arreglo a sus recursos, establezcan y mejoren un nivel básico

---

de protección social para quienes viven por debajo del umbral de pobreza o están en condiciones de vulnerabilidad. La cooperación internacional puede aportar un respaldo decisivo y ayudar a los países menos adelantados a concretizar esta política.

La solidez y calidad de las instituciones de mercados de trabajo pueden contribuir sensiblemente a las iniciativas internacionales destinadas a generar crecimiento y desarrollo sostenibles. Si bien las instituciones del mercado de trabajo de cada país tienen su propia historia y naturaleza, los países enfrentan muchos desafíos comunes a la hora de configurar las políticas que propicien la creación de oportunidades de trabajo decente para todos. Se está formando una opinión de consenso a favor de la coordinación de los esfuerzos encaminados a dar prioridad al crecimiento del empleo, puesto que el crecimiento sólido y sostenido de los puestos de trabajo y de los ingresos de los hogares en muchos países al mismo tiempo afianzará la demanda mundial y creará aún más puestos de trabajo.