



Consejo Económico y Social

Distr. general
6 de mayo de 2010
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2010

Nueva York, 28 de junio a 22 de julio de 2010

Tema 6 a) del programa provisional*

**Aplicación y seguimiento de las decisiones adoptadas
en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones
Unidas: seguimiento de la Conferencia Internacional
sobre la Financiación para el Desarrollo**

Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2009/5 del Consejo Económico y Social, se pasa revista a las actividades realizadas a nivel nacional e internacional en apoyo de la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo. También se subraya la forma en que los elementos fundamentales de las políticas adoptadas por cada país en respuesta a la crisis financiera y económica reflejaron el enfoque del Pacto y se destacan los esfuerzos del sistema multilateral por reorientar su asistencia técnica y financiera para atender a las necesidades en materia de empleo y protección social de los países y las poblaciones más vulnerables. En el informe se examinan las principales experiencias adquiridas en la práctica normativa de las respuestas nacionales a la crisis y se exhorta a poner en práctica políticas más enérgicas de empleo y protección social y a intensificar la coordinación internacional en la esfera normativa, a fin de acelerar y mantener el ritmo de la recuperación, especialmente en los países de ingresos medios y bajos con un espacio fiscal reducido.

* E/2010/100.



I. Introducción

1. El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2009/5 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo exhortó a un conjunto de actores a hacer el seguimiento de la resolución titulada “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo”¹, aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo, y promover su contenido. Asimismo, se pidió al Secretario General que presentara un informe al Consejo en su período de sesiones sustantivo de 2010 sobre los progresos realizados en la aplicación de la resolución 2009/5 del Consejo.

2. Como se subraya en la resolución 2009/5 del Consejo Económico y Social, el Pacto Mundial para el Empleo es el único marco normativo convenido a nivel internacional para hacer frente a las consecuencias sociales y laborales de la crisis financiera y económica. El objetivo del Pacto es reducir el lapso que media entre el inicio de la recuperación económica y el resurgimiento de oportunidades de trabajo decente. El Pacto promueve una recuperación productiva centrada en las inversiones, el empleo y la protección social, los derechos laborales y el diálogo social. En el Pacto se observa que los conjuntos de medidas de recuperación deben adaptarse a las necesidades y circunstancias propias de cada país y deben tener en cuenta los efectos de la crisis económica para las mujeres y los hombres, incorporando la perspectiva de la igualdad entre los géneros en todas las medidas que se adopten en respuesta a la crisis. Se reconocen, además, las necesidades propias de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, y se pide una globalización justa, sostenible y armonizada con el medio ambiente. Como se indica en el presente informe, muchas de las medidas adoptadas por los países en materia de empleo y protección social en respuesta a la crisis reflejan el enfoque del Pacto. Por otro lado, numerosos países se han dado a la tarea de elaborar pactos nacionales para el empleo en consonancia con sus necesidades y circunstancias. Para apoyar esas políticas, el sistema multilateral ha realizado nuevos esfuerzos para coordinar las iniciativas nacionales y reorientar y reorganizar la asistencia técnica y financiera con el fin de atender a las necesidades particulares de los países y las poblaciones más vulnerables.

3. El informe comienza haciendo una breve reseña de la contribución del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales a la promoción del enfoque del Pacto Mundial para el Empleo. Más adelante, se examinan las consecuencias en el plano social y laboral de la crisis financiera y económica mundial y se subrayan sus efectos en las situaciones de vulnerabilidad antiguas y nuevas. En la sección IV se examinan las experiencias adquiridas en la aplicación de una gama de medidas normativas adoptadas en el marco del Pacto Mundial para el

¹ “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo”, resolución aprobada en el 98º período de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio de 2009). En el presente informe, el término “pacto mundial para el empleo” remite a la resolución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Pacto de la OIT incorpora varios elementos de la iniciativa conjunta para luchar contra la crisis, aprobada por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en abril de 2009, en la que el encabezamiento “pacto mundial para el empleo” remite a los aspectos relacionados con el empleo contenidos en la resolución de la OIT. En la resolución de la OIT sobre la aprobación del Pacto Mundial para el Empleo se abordan, además, las cuestiones relativas a la protección social y la armonización de la economía con el medio ambiente, que son objeto de sendas iniciativas incluidas en la propuesta de nueve puntos de la Junta.

Empleo. Por último, en la sección V se describen los obstáculos principales para conseguir los objetivos del Pacto y encaminar la economía hacia una recuperación que genere empleos, el crecimiento inclusivo y la erradicación de la pobreza.

II. Apoyo internacional

4. El respaldo ofrecido por el Consejo Económico y Social condujo a la adopción de una serie de decisiones por distintos órganos, reuniones y conferencias internacionales en apoyo del Pacto Mundial para el Empleo, entre ellos la Cumbre del Grupo de los 20 (G-20) celebrada en Pittsburg; la Unión Africana; la Organización de los Estados Americanos; la Unión Europea; el Foro Árabe sobre el Empleo; el Pacto en materia de empleo para la recuperación y el crecimiento (Beirut, octubre de 2009); la Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas sobre la crisis económica en Europa oriental, Asia central y Turquía (Almaty, diciembre de 2009); los Ministerios de Trabajo de la Argentina, el Brasil, Chile y México (Santiago, enero de 2010); la Reunión tripartita de alto nivel sobre trabajo decente para el desarrollo sostenible en el Pacífico (Port Vila, febrero de 2010); los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de la comunidad de países de lengua portuguesa (Fortaleza, febrero de 2010); la cuarta Cumbre del Foro para el Diálogo de la India, el Brasil y Sudáfrica, y la Cumbre de 2010 del grupo BRIC (Brasil, Federación de Rusia, India y China)².

A. El sistema de las Naciones Unidas y el Pacto Mundial para el Empleo

5. Muchos organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas participan de manera periódica en toda una serie de actividades que contribuyen a lograr los objetivos del Pacto Mundial para el Empleo, desde programas de desarrollo social y programas humanitarios hasta actividades para el fomento de las empresas pequeñas y medianas, la ampliación de la seguridad social, el apoyo del desarrollo rural, la promoción de la capacidad empresarial de las mujeres y los jóvenes, la microfinanciación, las inversiones en infraestructura y otras obras públicas, la reestructuración industrial, el uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. A raíz del empeoramiento de la situación económica a nivel mundial, se vuelve más estrecha la relación entre esas dimensiones de las responsabilidades de las Naciones Unidas, por un lado, y, por el otro, el empleo y el mercado laboral, así como las iniciativas para ayudar a los países en desarrollo a superar la crisis del empleo, fortalecer su capacidad de resistencia y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La iniciativa conjunta de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación para luchar contra la crisis alentó la cooperación institucional para promover una respuesta de todo el sistema a la crisis económica mundial, que comprende el Pacto Mundial para el Empleo, el establecimiento de un nivel mínimo de protección social y varias esferas normativas conexas.

² Véase “Giving effect to the Global Jobs Pact: consolidation of international declarations (julio de 2009-febrero de 2010)”, Rev.1 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, marzo de 2010), que se puede consultar en http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/giving_effects.pdf.

6. En general, el empleo y el mercado laboral no han ocupado hasta hoy un lugar destacado en el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se han visto casi siempre confinados a proyectos en pequeña escala. En 2008, por ejemplo, la cartera mundial de programas de empleo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) constaba de unos 470 proyectos, con una dotación presupuestaria total de 162 millones de dólares de una corriente total de recursos de ayuda de 5.000 millones de dólares al año, de los cuales casi tres cuartas partes provinieron de contribuciones hechas por los donantes para fines específicos³. La cartera de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es de tamaño similar y, aunque se integra cada vez más en los programas nacionales de trabajo decente, posee todavía los atributos de muchos proyectos relativamente pequeños. La OIT y el PNUD han decidido colaborar más estrechamente entre sí con el objetivo de aumentar la eficacia del apoyo que prestan a la consecución de los objetivos prioritarios nacionales en la esfera del empleo y la protección social (véase párr. 14 *infra*).

1. Iniciativas conjuntas del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a la crisis

7. En abril de 2009, a propuesta del Comité de Alto Nivel sobre Programas, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación aprobó una estrategia general de adopción de medidas en todo el sistema en respuesta a la crisis financiera y económica. La estrategia se basa en nueve iniciativas conjuntas del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a la crisis, cada una de las cuales es coordinada por un organismo principal en colaboración con un grupo de organizaciones cooperantes. El marco de esas iniciativas conjuntas contra la crisis abarca varios ámbitos importantes para el Pacto Mundial para el Empleo, como el nivel mínimo de protección social, la seguridad alimentaria, el comercio, la tecnología y la innovación y el fomento de una economía armonizada con el medio ambiente que genere “empleos verdes” (véase el documento CEB/2009/1).

8. El objetivo principal de cada una de esas iniciativas es crear, sobre la base de la labor del sistema de las Naciones Unidas, una reserva de conocimientos especializados, recursos, creación de capacidad y redes de conocimientos en la que se puedan apoyar los países a la hora de elaborar políticas y programas para enfrentar la crisis. En general, las iniciativas conjuntas para hacer frente a la crisis aportan una perspectiva común en relación con esferas normativas vitales para enfrentar la crisis. Asimismo, gracias a esas iniciativas, el sistema de las Naciones Unidas puede atender de manera rápida y flexible a las nuevas necesidades de los Estados Miembros, desde una perspectiva macroeconómica mundial y teniendo en cuenta las dimensiones sociales y ambientales de la recuperación (véase CEB/2010/14).

9. Además de prestar un apoyo directo a sus miembros en la aplicación de la resolución sobre el Pacto Mundial para el Empleo, la OIT ha promovido la intensificación del diálogo interinstitucional y el intercambio técnico, gracias a la

³ Véase “Programas de empleo para responder a la crisis financiera y económica mundial”, informe a la Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, primer período ordinario de sesiones de 2010 (DP/2010/12).

función principal que desempeña en la iniciativa del Pacto Mundial para el Empleo de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación⁴. Esta iniciativa ayudó a determinar en qué esferas de trabajo específicas revestiría una importancia particular la contribución de distintas organizaciones a la aplicación del Pacto, como el desarrollo de empresas pequeñas y medianas y la microfinanciación; las cadenas de valor; la construcción de obras públicas y los planes de garantía del empleo; la creación de “empleos verdes”; la generación de oportunidades de empleo en las zonas rurales y el desarrollo comunitario. Han surgido dos nuevos problemas fundamentales: la necesidad de disponer de conocimientos oportunos y detallados sobre las consecuencias de las conmociones económicas para los empleos vulnerables y el sector no estructurado de la economía; y la importancia de hacer análisis sólidos de los resultados de los diferentes conjuntos de medidas en materia de empleo. Se ha puesto en marcha un programa de colaboración entre la OIT y el Banco Mundial para examinar los estudios de tendencias globales en materia de empleo a nivel regional y mundial, analizar los efectos distributivos de la crisis sobre el empleo y realizar un inventario de las medidas normativas de respuesta a la crisis y a favor de la recuperación.

10. La iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social fue objeto de una acogida muy entusiasta y un apoyo considerable por parte de los asociados internacionales del sistema de las Naciones Unidas y de interlocutores gubernamentales y de las Naciones Unidas a nivel nacional, lo que constituyó una señal concreta de la conciencia cada vez mayor acerca de la función de la protección social y los beneficios que genera⁵. Esta iniciativa, encabezada por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con la participación activa del Fondo de las Naciones para la Infancia, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos, promovió una cooperación interinstitucional dinámica y constructiva mediante el establecimiento de una red mundial de asesoramiento sobre niveles mínimos de protección social entre organismos cooperantes de las Naciones Unidas y asociados para el desarrollo. Están en marcha varios proyectos nacionales con los que colaboran estrechamente las organizaciones de las Naciones Unidas (en Burkina Faso, Camboya, Maldivas y Mozambique). Otros cuatro países han expresado un interés similar y la coalición interinstitucional ha informado del establecimiento de contactos iniciales con otros países. Se debate la posibilidad de aplicar el enfoque del nivel mínimo de protección social en la reconstrucción de Haití, lo que constituye una oportunidad nueva y estimulante. Gracias a la estrecha cooperación mantenida con la Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur del PNUD, la

⁴ Participan en la iniciativa la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la OIT, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, el PNUD, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat); la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), las comisiones regionales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

⁵ El apartado 1 del párrafo 12 del Pacto Mundial para el Empleo dice lo siguiente: “Los países deberían considerar la posibilidad, según proceda, de ... instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (“piso social”), que incluya el acceso a la atención sanitaria; la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres”.

cuestión del nivel mínimo de protección social está firmemente integrada en las actividades de aprendizaje Sur-Sur, mientras que los cursos en español, francés e inglés del Centro Internacional de Formación de la OIT han contribuido por su parte a fomentar la capacidad de aplicación de las políticas nacionales relacionadas con el nivel mínimo de protección social. En su conjunto, el concepto ha tenido una aceptación más rápida de lo que se esperaba y los órganos rectores de varias organizaciones de las Naciones Unidas han hecho suyos elementos importantes del concepto. El problema radica en incorporar el concepto en las actividades habituales de las organizaciones y, al mismo tiempo, crear mecanismos sostenibles de cooperación para mantener el impulso.

11. Varios otros componentes del conjunto de iniciativas de nueve puntos de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación están comprendidos en las cuestiones abordadas en la resolución de la OIT. Entre esos componentes cabe mencionar la iniciativa en favor de una economía verde, encabezada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁶, que ha producido resultados particularmente valiosos en materia de investigación, promoción y capacitación, si se tiene en cuenta que alrededor del 15% de los planes de estímulo nacionales han sido definidos como inversiones relacionadas con la protección del medio ambiente, cuyos incentivos claves han sido la creación de empleos, la facilitación de medios de vida alternativos y la reducción de la pobreza, además de sus ventajas ecológicas. La iniciativa sobre seguridad alimentaria, encabezada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, se basó en la labor del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria establecido por el Secretario General, lo que brindó la oportunidad de incorporar los aspectos relacionados con la crisis en el Marco Amplio para la Acción revisado respecto de esta cuestión y establecer una amplia colaboración con los actores pertinentes⁷. Las organizaciones que participan en la iniciativa sobre comercio⁸, encabezada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC), siguen de cerca la evolución del comercio y las inversiones para contrarrestar el proteccionismo, alentar el cumplimiento de las promesas hechas en relación con la ayuda para el comercio y promover la conclusión de las negociaciones de la Ronda de Doha.

12. En respuesta al llamamiento hecho por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo (véase el anexo de la resolución 63/303 de la Asamblea General), el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado modalidades de apoyo de los programas

⁶ En el apartado 3 del párrafo 21 del Pacto Mundial para el Empleo se alienta a cooperar para “la transformación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio ambiente, de forma que ayude a acelerar la recuperación del empleo, reducir las brechas sociales y apoyar la realización de los objetivos de desarrollo y también a hacer realidad el trabajo decente a lo largo de dicho proceso”.

⁷ En el apartado 5 del párrafo 22 del Pacto Mundial para el Empleo se reconoce “el valor de la agricultura en las economías en desarrollo y la necesidad de infraestructuras, industrias y empleos en el sector rural”.

⁸ En el apartado 2 del párrafo 21 del Pacto Mundial para el Empleo se alienta a cooperar para promover “un comercio y unos mercados eficientes y bien regulados que redunden en beneficio de todos, y la adopción de medidas para evitar que los países recurran al proteccionismo. A la hora de suprimir los obstáculos a los mercados nacionales y extranjeros hay que tomar en consideración los diferentes niveles de desarrollo de los países”.

sobre el terreno de respuesta a la crisis impulsados por los propios países, que estén orientados a los países y las poblaciones más vulnerables y aprovechen los conocimientos, los recursos y las redes disponibles en relación con cada una de las nueve iniciativas conjuntas para hacer frente a la crisis. La iniciativa sobre financiación adicional para los más vulnerables, encabezada por el PNUD y el Banco Mundial, no ha logrado sin embargo movilizar nuevos recursos financieros en apoyo del Pacto Mundial para el Empleo (véase CEB/2010/4).

13. La escasa financiación adicional es un factor importante que reduce el margen de maniobra de los equipos de las Naciones Unidas en los países para apoyar la aplicación de programas amplios y coordinados de respuesta a la crisis en los países vulnerables. Otro factor más que inhibe la aplicación de enfoques integrados en respuesta a la crisis es la tendencia a volver a los enfoques basados en proyectos, menos aptos para encarar las amplias repercusiones sociales de una disminución generalizada de los niveles de actividad económica o una sucesión de conmociones económicas múltiples. La necesidad de lograr una mayor coherencia entre las instituciones de Bretton Woods y el resto del sistema de las Naciones Unidas a nivel nacional sigue siendo un reto, especialmente en lo que concierne a los facilitadores macroeconómicos y fiscales de las disposiciones normativas. Un obstáculo muy concreto a la elaboración de políticas y programas bien diseñados y con fines específicos es la falta en muchos países de estadísticas amplias y pertinentes sobre el mercado laboral y los efectos sociales de la crisis.

2. Otras iniciativas de las Naciones Unidas

14. En su 306º período de sesiones, celebrado en Ginebra del 5 al 20 de noviembre de 2009, el Consejo de Administración de la OIT reiteró su exhortación a que se diera una respuesta “orientada al empleo” a la crisis económica mundial, basada en las disposiciones normativas enunciadas en el Pacto Mundial para el Empleo. El Consejo de Administración solicitó al Director General de la OIT que aumentara el apoyo a los países que estaban aplicando el Pacto, movilizara recursos adicionales para financiar las iniciativas normativas que tuvieran como marco el Pacto y ampliara la capacidad de la OIT para responder a las solicitudes de sus miembros, incluso mediante la cooperación Sur-Sur. También alentó a la Organización a seguir desarrollando su cooperación con las instituciones multilaterales. En el 307º período de sesiones del Consejo de Administración de la OIT, celebrado en Ginebra del 11 al 26 de marzo de 2010, se examinó el cumplimiento del Pacto Mundial para el Empleo.

15. En su primer período ordinario de sesiones de 2010, celebrado en Nueva York del 19 al 22 de enero, la Junta Ejecutiva del PNUD/UNFPA aprobó la decisión 2010/11, titulada “Respuesta del PNUD ante la crisis financiera y económica: promoción del Pacto Mundial para el Empleo”. En la decisión se exhortó al PNUD a que integrara el Pacto Mundial para el Empleo en sus actividades operacionales con arreglo a su plan estratégico. Se solicitó a la Administradora que fortaleciera la cooperación interinstitucional a nivel nacional para reforzar los vínculos temáticos con la iniciativa de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas sobre el nivel mínimo de protección social global. Se solicitó además al PNUD que incluyera en el informe anual de la Administradora un informe sobre los progresos realizados en el que se describieran las iniciativas que hubiera emprendido para aplicar la decisión 2011.

16. En cumplimiento de lo dispuesto en la decisión 2010/11, se han adoptado medidas concretas para profundizar la colaboración entre el PNUD y la OIT en ámbitos fundamentales, entre los que cabe mencionar los siguientes: a) realizar actividades para promover la creación de empleos, la generación de ingresos y la reintegración social en los países que salen de situaciones de conflicto; b) enfrentar el cambio climático mediante la generación de empleos verdes en actividades de adaptación y mitigación; c) crear una base empírica y conocimientos más sólidos sobre las consecuencias para el empleo de las diferentes políticas y programas, y d) impulsar la labor conjunta de promoción de la iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social, incluso mediante iniciativas nacionales.

17. Conforme a la solicitud formulada por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y el Consejo Económico y Social, la OIT está prestando apoyo a países y organismos multilaterales para determinar las relaciones que existen entre sus políticas, estrategias, programas y actividades y sus resultados para el empleo y el trabajo decente. En las directrices de 2010 del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la elaboración de marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo se promueve la utilización de la Guía práctica para la incorporación sistemática del empleo y el trabajo decente⁹ en las actividades de los equipos de las Naciones Unidas en los países a fin de elaborar los actuales marcos de asistencia para el desarrollo o los programas “Unidos en la acción”. La Guía ayuda a promover una mejor comprensión de las opciones de política incluidas en el Pacto Mundial para el Empleo e incorporarlas en los resultados nacionales. Con ayuda de la Guía, la OIT ha prestado asistencia a gobiernos nacionales y organizaciones de las Naciones Unidas en la incorporación de las cuestiones relacionadas con el trabajo decente en las actividades que se llevan a cabo en la Argentina, Indonesia, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Unida de Tanzania, Serbia, el Uruguay y Viet Nam.

18. El Pacto Mundial para el Empleo también recibió el apoyo de la Comisión de Desarrollo Social. En su 48º período de sesiones, celebrado en Nueva York del 4 al 13 de febrero de 2010, la Comisión recomendó que el Consejo Económico y Social aprobara un proyecto de resolución titulado “Promoción de la integración social”, en que el Consejo tomaría nota de la aprobación del Pacto y de las iniciativas conjuntas de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación para hacer frente a la crisis. Reconociendo que la crisis financiera y económica mundial podía tener consecuencias negativas para el desarrollo social, en el proyecto de resolución se instó a los gobiernos a que, con la cooperación de las entidades competentes, desarrollaran sistemas de protección social con el objetivo de ampliar la cobertura de seguridad social y apoyar la participación en el mercado laboral.

19. El Pacto Mundial para el Empleo se aprobó como punto de partida y base de la labor permanente del equipo interinstitucional de tareas para la aplicación del plan de acción de todo el sistema de las Naciones Unidas para promover el pleno empleo y el trabajo decente para todos, en el marco del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)¹⁰. Además, el equipo de tareas

⁹ Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo (primera edición), 2007.

¹⁰ El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017) proporciona un marco de reflexión y de acción a mediano plazo para impulsar las actividades

convino en que, habida cuenta de la prioridad que atribuye a las cuestiones del pleno empleo y el trabajo decente, la red de coordinadores del Segundo Decenio podría ser un mecanismo conveniente para desencadenar acciones interinstitucionales en relación con el Pacto Mundial para el Empleo, evitando así la duplicación de esfuerzos y ayudando al sistema a actuar coherentemente. Teniendo en cuenta su alcance y su calendario, el Segundo Decenio podría también servir de canal para extraer y divulgar enseñanzas de la experiencia del sistema de las Naciones Unidas en la adopción de medidas en materia de empleo y trabajo decente para lidiar con las cuestiones relacionadas con la respuesta a la crisis y la recuperación, con miras a fortalecer la capacidad del sistema para ocuparse de esos aspectos de su labor.

20. Como se subraya en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los progresos realizados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (A/64/665), el acceso a empleos decentes y productivos y la promoción de la capacidad empresarial son fundamentales para acelerar el ritmo del cumplimiento de todos los Objetivos. En el informe, además, se alienta a los Estados a que presten especial atención a las recomendaciones contenidas en el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT.

B. La Cumbre de Pittsburg del Grupo de los 20 y la Reunión de Washington de Ministros de Trabajo y del Empleo

21. En la Cumbre de Pittsburg de 2009, los dirigentes del G-20, empeñados en hallar un enfoque más equilibrado de la economía mundial, se comprometieron a sentar las bases de un crecimiento vigoroso, sostenible y equilibrado que asegurara “una recuperación duradera capaz de generar los empleos dignos que nuestros pueblos necesitan”. En la declaración final de los dirigentes del G-20 se invitó a las instituciones internacionales a que tuvieran en cuenta los objetivos del Pacto de la OIT en sus análisis de la crisis y sus consecuencias y en la adopción de sus decisiones.

22. Como seguimiento de la Cumbre de Pittsburg, y por invitación de la Secretaria de Trabajo de los Estados Unidos, los días 20 y 21 de abril de 2010 se celebró en Washington, D.C. una reunión de los Ministros de Trabajo y del Empleo del G-20. Los ministros evaluaron la situación de los mercados laborales después de la crisis, examinaron los efectos de las numerosas medidas adoptadas en respuesta a la crisis y debatieron la adopción de posibles nuevas medidas para asegurar una recuperación sostenida del empleo. Al examinar estas cuestiones, los ministros reconocieron que el Pacto Mundial para el Empleo de la OIT y su programa sobre trabajo decente eran valiosos recursos para elaborar nuevas medidas dirigidas a fortalecer los sistemas de

encaminadas a promover el cumplimiento de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente para la erradicación de la pobreza, en particular los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Puesto que para ayudar a los pobres a mejorar sus aptitudes y ejercer debidamente sus derechos es fundamental contar con políticas e instituciones de fomento del empleo, ese marco se ha centrado en el pleno empleo y el trabajo decente. El equipo de tareas está encabezado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría y la OIT. Los otros miembros del equipo son la FAO, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el PNUMA, la ONUDI, el Servicio de enlace de las Naciones Unidas con las organizaciones no gubernamentales, la Organización Mundial del Turismo (OMT), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el FMI y la Secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

empleo y protección social. Los ministros elaboraron una lista de cinco recomendaciones fundamentales para los dirigentes del G-20, como contribución a las bases de un crecimiento vigoroso, sostenible y equilibrado definidas en la Cumbre del G-20 y a la aplicación de políticas más coherentes (véase el recuadro I). Esas recomendaciones reflejan la diversidad de las economías y los niveles de desarrollo de los países del G-20 y ofrecen amplio margen para su adaptación a las necesidades propias de cada país. No obstante, constituyen un marco común para la acción conjunta de los gobiernos con el objetivo de lograr “un mayor equilibrio en el progreso y bienestar de los ciudadanos”.

Recuadro 1

Resumen de las recomendaciones formuladas por los Ministros de Trabajo y del Empleo del G-20 a los dirigentes del G-20 (Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2009)

Intensificar la creación de empleos para garantizar la recuperación sostenible y el crecimiento futuro

A medida que en algunos países comienza a observarse una recuperación económica, recomendamos que se siga prestando atención a la creación y preservación de empleos, incluidos la aplicación resuelta de las políticas vigentes y el examen de nuevas medidas en materia de empleo.

En el caso de los países con altas tasas de subempleo y pobreza y una economía en la que abundan los sectores no estructurados, recomendamos que se realicen esfuerzos específicamente dirigidos a generar empleo para los hogares pobres y los grupos vulnerables, aprovechando las experiencias adquiridas en la aplicación de innovaciones normativas recientes.

Fortalecer los sistemas de protección social y promover políticas laborales activas e inclusivas

Recomendamos que, cuando sea necesario, se fortalezcan los sistemas de protección social y las políticas activas en relación con el mercado laboral, ya que un número considerable de personas, entre ellas las más desfavorecidas, permanecerán desempleadas incluso después de que se consolide la recuperación, mientras que otras necesitarán ayuda para adaptarse a los cambios estructurales en nuestras economías.

Recomendamos que todos los países establezcan sistemas de protección social adecuados para que todos los hogares disfruten de un nivel de seguridad que les permita aprovechar las oportunidades económicas.

Dar al empleo y la reducción de la pobreza un lugar central en las estrategias económicas nacionales y mundiales

Recomendamos que nuestros dirigentes otorguen prioridad al empleo y la mitigación de la pobreza a la hora de sentar las bases de un crecimiento vigoroso, sostenido y equilibrado para beneficio de todos.

Mejorar la calidad de los empleos de nuestros ciudadanos

Recomendamos que se preste una atención renovada a las políticas e instituciones laborales a fin de mejorar la calidad de los empleos y respetar los derechos laborales fundamentales. Subrayamos la importancia del diálogo social.

Preparar nuestra fuerza de trabajo para futuros desafíos y oportunidades

La educación, el aprendizaje permanente, la formación profesional y el desarrollo de aptitudes deben tener prioridad y vincularse con las estrategias de crecimiento. Una mejor previsión de las aptitudes necesarias y su correlación adecuada con los empleos puede ayudar a la fuerza laboral a aprovechar la reestructuración después de la crisis y las nuevas oportunidades.

III. El empleo y las consecuencias sociales de la crisis: situación actual

A. Diversas perspectivas de recuperación y crecimiento

23. A dos años de estallar la crisis, se ha iniciado un proceso de recuperación que avanza a ritmos diferentes. En el documento titulado *Perspectivas de la economía mundial*, publicado en abril de 2010 por el FMI, se pronostica una expansión de la economía mundial del 4,2% en 2010. Ello encubre diferencias importantes entre las regiones. Se prevé que la recuperación de las economías avanzadas, a las que todavía corresponde el mayor peso en la economía mundial, sea del 2,3%, aunque sigue siendo frágil y ha tenido como principal impulso un extraordinario apoyo normativo y el giro en el ciclo de inventario. La situación de los mercados crediticios continúa siendo tensa y es posible que a lo largo de 2010 y parte de 2011 persistan los altos niveles de desempleo, lo que provocará un estancamiento del consumo en muchos países. El peligro de que se ponga freno a las medidas de estímulo antes de que se afiance la recuperación sigue siendo motivo de preocupación. El riesgo al que se exponen los bancos con préstamos inmobiliarios morosos en algunos países y el temor de posibles suspensiones de pagos de la deuda soberana constituyen otros tantos factores que erosionan la confianza.

24. Se espera que la economía de los países en desarrollo y los países emergentes en su conjunto crezca un 6,3%, a un ritmo notablemente más rápido que la de los países adelantados, en lo que influyen también las enérgicas medidas de estímulo adoptadas en los países más grandes. Los sistemas financieros de la mayoría de los países en desarrollo se revelaron asimismo más adaptables que los de los principales centros financieros. De ese modo, la crisis fue “importada” en virtud de la desaceleración de los ingresos de exportación y de la inversión extranjera, además de la disminución, en algunos países, de las remesas de los trabajadores. No obstante, difieren enormemente las perspectivas de los distintos países. Se pronostica que el producto interno bruto de las economías asiáticas, encabezadas por China y la India, aumentará un 8,7%. La reanudación del crecimiento de China es un motor importante para la región y los exportadores de recursos minerales al atraer la importación de componentes y materias primas. En las demás regiones, México sufrió una drástica caída del 6,5% en 2009, aunque se espera una recuperación del 4,2% en 2010. De manera similar, el Brasil podría registrar un

crecimiento del 5,5%. La economía de la Federación de Rusia, ayudada por el aumento de los precios de los productos básicos, está volviendo a crecer tras una profunda recesión en 2009. Se pronostica que otras economías en desarrollo y emergentes registrarán un crecimiento del 4% al 5,5%.

B. Debilidad de la recuperación en los mercados laborales

25. La crisis ha tenido consecuencias devastadoras para el empleo y ha afectado sobre todo a las personas que no se beneficiaron de anteriores períodos de crecimiento. Aun así, la reducción del empleo se ha visto mitigada por los efectos combinados del estímulo fiscal de la economía y la atención prestada a la cuestión del empleo y la protección social en respuesta a la crisis. Según estimaciones de la OIT, la tasa de desempleo habría aumentado en un tercio aproximadamente de no haber sido por los efectos de las medidas de estímulo y la activación de estabilizadores automáticos, con la creación o preservación de unos 21 millones de puestos de trabajo entre 2009 y 2010 solamente en los países del G-20¹¹.

26. No obstante, la recuperación en materia de empleo podría llevar varios años, lo que plantea graves riesgos y desafíos para muchos países. Está aumentando el desempleo a largo plazo y será difícil de invertir el aumento de los empleos en el sector no estructurado. Según se estima en el documento de la OIT titulado *Global Employment Trends*¹² (Tendencias del empleo a escala mundial), el desempleo afectó a 212 millones de personas en 2009, cantidad nunca antes registrada. En varios países adelantados, como España, Estados Unidos de América e Irlanda, las tasas de desempleo aumentaron de manera particularmente pronunciada, lo que probablemente esté vinculado a los agudos efectos de la crisis financiera registrada en esos países¹³.

27. La medición del desempleo es menos útil a la hora de evaluar los efectos de la crisis para los mercados laborales en los países en desarrollo, debido a los bajos niveles de empleo formal remunerado. En esos países, la proporción de los trabajadores en situación laboral vulnerable¹⁴ y el número de trabajadores pobres (los que ganan menos de 1,25 dólares o 2 dólares al día) son indicadores más elocuentes. En el documento *Global Employment Trends* de la OIT se estima que el número de personas con empleos vulnerables puede haber aumentado en 110 millones, lo que deja una cifra total de 1.500 millones de personas, o el 50,6% de la población mundial, atrapada en una situación laboral vulnerable.

28. La posibilidad de un aumento considerable del número de trabajadores pobres como resultado de los efectos de la crisis es ilustrada por una simulación de un descenso acumulativo de los ingresos de las personas que viven apenas por encima

¹¹ “Accelerating a job-rich recovery in G-20 countries: building on experience”, informe de la OIT, con la contribución sustantiva de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, Washington, D.C., 20 y 21 de abril de 2010.

¹² Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, enero de 2010.

¹³ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “World Economic Vulnerability Monitor”, No. 4, abril de 2010, que se puede consultar en <http://www.un.org/esa/policy/publications/wespwevm/monitor4.pdf>.

¹⁴ Se define como “situación laboral vulnerable” la suma de las personas que trabajan por cuenta propia y las que trabajan en negocios familiares.

del umbral de pobreza de 1,25 dólares al día. Si los ingresos de esos trabajadores disminuyeran un 10% en 2008 y un 20% en 2009, ello llevaría a 215 millones de trabajadoras y trabajadores a vivir por debajo del umbral de pobreza extrema. Una reducción menos pronunciada del salario de los trabajadores que viven marginalmente por encima del umbral de pobreza, del 5% en 2008 y del 10% en 2009, arrojaría a 110 millones de personas a una situación de pobreza extrema. Estas simulaciones sirven para ilustrar la fragilidad de los progresos realizados en la reducción de la pobreza ante los efectos del empeoramiento de la situación económica¹⁵.

29. Los trabajadores jóvenes siguen siendo uno de los grupos más vulnerables en los mercados laborales en tiempos de crisis económica. Las tasas de desempleo son considerablemente más altas entre los trabajadores jóvenes que entre los que se encuentran en la plenitud de su edad productiva, incluso fuera de los períodos de crisis, a menudo casi 3 o 4 veces más altas, y recientemente esas tasas han aumentando a un ritmo mayor. Hasta ahora la crisis ha provocado el mayor aumento anual del desempleo entre los jóvenes por más de 10 años, que creció en 10,2 millones de personas en todo el mundo de 2008 a 2009¹⁵. Habida cuenta de que la causa principal del aumento del desempleo radica en la disminución de nuevos contratos, los trabajadores jóvenes son particularmente afectados¹⁶. También son motivo de grave preocupación las consecuencias a largo plazo del desempleo para los trabajadores jóvenes, habida cuenta en particular de los efectos “cicatrizantes” a que puede dar lugar. Resulta vital generar oportunidades de empleo productivo para los jóvenes de África, donde el 60% de la población era menor de 25 años en 2008. Los jóvenes de ambos sexos constituyen el 40% de la fuerza laboral, padecen las tasas más elevadas de desempleo y son los más propensos a participar en formas vulnerables de empleo.

30. Los efectos de la crisis en la situación del empleo han tenido repercusiones graves tanto para los hombres como para las mujeres y han hecho retroceder los progresos realizados en la creación de empleos decentes y la generación de ingresos suficientes para reducir la pobreza. Las pérdidas de puestos de trabajo en el sector industrial y en la construcción han tenido efectos más graves para los hombres. En algunas regiones, las mujeres han estado expuestas a un mayor riesgo, como en el caso de los países asiáticos en los que las mujeres constituyen la mayoría de la fuerza laboral empleada en la producción de manufacturas para la exportación. También en muchos países de América Latina las mujeres tienen una presencia dominante en ese sector. La reducción de la demanda de trabajadores migrantes de Asia ha repercutido de manera desproporcionada en las mujeres, que representan aproximadamente las dos terceras partes de los trabajadores migrantes de la región. En África, la mayoría de los trabajadores del sector agrícola y el sector no estructurado que se encuentra en situación laboral vulnerable son mujeres, por lo que las mujeres y los jóvenes son los más afectados por la crisis en ese continente.

¹⁵ Organización Internacional del Trabajo, *Global Employment Trends* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, enero de 2010).

¹⁶ Sandrine Cazes, Sher Verick y Caroline Heuer, “Labour market policies in times of crisis”, *Employment Working Paper No. 35* (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2009).

C. La amenaza de la crisis del empleo para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

31. Aunque no se conocen todavía todos los efectos de la crisis para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es evidente que las condiciones económicas adversas han aminorado el ritmo de los progresos en esa dirección y abierto grandes brechas, particularmente para la población de los países más pequeños y vulnerables del mundo. El empeoramiento de las condiciones del mercado laboral afecta directamente el poder adquisitivo de los pobres y se extiende a otras dimensiones de la pobreza, incluido el acceso a los servicios de atención de la salud y la educación.

32. La pérdida de ingresos productivos y la contracción del gasto social supondrá un duro golpe a los esfuerzos por reducir la pobreza. La región de Asia y el Pacífico posee el mayor número de personas que viven en la pobreza extrema. Según análisis realizados por el Banco Asiático de Desarrollo y las Naciones Unidas el número de personas cuyos ingresos no exceden de 1,25 dólares al día aumentó en 21 millones de 2009 a 2010. Utilizando como medida los ingresos de 2 dólares al día, la Comisión Económica para África y la Unión Africana han estimado que 27 millones más de africanos cayeron en la pobreza como resultado de la crisis, al tiempo que la drástica reducción del crecimiento hizo que los 390 millones de africanos que viven en la pobreza extrema vieran sus ingresos anuales disminuir en un 20%¹⁷. La “feminización” de la pobreza en África supone un mayor riesgo para las mujeres y los niños a medida que avanza la crisis. Se prevé que la pobreza aumentará también en Europa oriental y Asia central. Según pronósticos del Banco Mundial, a diferencia de lo que se esperaba antes de que estallara la crisis, 11 millones de personas más caerán en la pobreza en 2010, mientras que más de 23 millones de personas vivirán apenas por encima del umbral de pobreza¹⁸.

33. Las variaciones regionales son factores determinantes de importancia que subyacen a los esfuerzos para lograr el Objetivo 1 de Desarrollo del Milenio. A nivel mundial, se espera lograr este objetivo fundamentalmente gracias a la disminución sustancial de la pobreza en China y otros países de Asia oriental. Los niveles de pobreza de los países del África Subsahariana han disminuido de manera menos espectacular. Aunque los precios de los alimentos han descendido por debajo de los niveles sin precedentes que llegaron a alcanzar en 2008, la situación sigue siendo volátil. Los indicios observados recientemente de un aumento de los precios podrían tener un efecto perjudicial en los esfuerzos para acelerar los progresos en la reducción de la pobreza. Las tendencias a la disminución del número de personas desnutridas se vieron amenazadas por la crisis alimentaria de 2008; los análisis indican que el número de personas desnutridas aumentó en 63 millones en comparación con las cifras de 2007. La crisis económica podría ser responsable de que en 2009 haya habido 41 millones de personas desnutridas más de las que habría habido sin la crisis¹⁹.

¹⁷ *Economic Report on Africa 2010: promoting high-level sustainable growth to reduce unemployment in Africa* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.10.II.K.1).

¹⁸ Erwin R. Tiongson et al, *The Crisis Hits Home: Stress-testing Households in Europe and Central Asia* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2010).

¹⁹ *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis* (Washington, D.C., Banco Mundial/FMI, 2010).

IV. Respuestas normativas nacionales

34. Los gobiernos de muchos países respondieron a la crisis financiera y económica con políticas monetarias y fiscales expansionistas sin precedentes. A diferencia de la manera en que se respondió a la crisis financiera de Asia de 1998, muchos países aumentaron o mantuvieron sus niveles de gasto social, lo que limitó el descenso de la producción, contuvo el alcance del contagio financiero y facilitó una recuperación más rápida. La adopción de medidas relativas al empleo y la protección social, como las sugeridas en el Pacto Mundial para el Empleo, fueron los principales componentes de los paquetes de medidas de estímulo fiscal y los planes de recuperación aplicados por la mayoría de los países²⁰.

A. Enseñanzas extraídas de la aplicación de medidas relativas al empleo y la protección social en respuesta a la crisis económica

35. Como se observó más arriba, las medidas fiscales contribuyeron significativamente a mitigar los efectos de la crisis en el empleo. Un estudio realizado por la OIT en julio de 2009 acerca de las medidas nacionales relativas al empleo y la protección social permitió formarse una idea del tipo de medidas que se pusieron en práctica en unos 50 países industrializados y en desarrollo²¹. Según el estudio, las seis medidas más frecuentemente adoptadas fueron: el aumento del gasto en infraestructura; los subsidios y las reducciones de impuestos para pequeñas empresas; los créditos para pequeñas empresas; los programas y servicios de capacitación; las consultas con organizaciones empresariales y sindicales; y la protección social mediante transferencias en efectivo. Estas medidas formaban parte de las opciones normativas esbozadas en el Pacto Mundial para el Empleo.

36. A principios de 2010, la OIT realizó otro análisis, con la contribución sustantiva de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos²². El nuevo estudio indicó un cambio de énfasis en las políticas adoptadas por los países del G-20, que en la primera ronda de iniciativas se había puesto en evitar un descenso vertiginoso del empleo y mitigar los efectos de la situación en los más vulnerables, y luego pasó a la aplicación de medidas para promover una recuperación que generara abundantes puestos de trabajo, ayudar a las personas que llevaban mucho tiempo desempleadas y preparar a la fuerza laboral para que se adaptara a los cambios estructurales, entre ellos los necesarios para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

37. En el estudio se observó que los encargados de formular políticas habían mostrado una cierta preferencia por la adopción de medidas con resultados

²⁰ La aprobación en junio de 2009 de la resolución de la OIT sobre el Pacto Mundial para el Empleo estuvo precedida por una serie de consultas regionales e internacionales con una amplia gama de agentes. Esas consultas, junto a las iniciativas conjuntas para hacer frente a la crisis lanzadas por la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas en abril de 2009, hicieron aportaciones decisivas a la elaboración del Pacto.

²¹ Véase “Protecting people, promoting jobs: a survey of country employment and social protection policy responses to the global economic crisis”, informe de la OIT a la Cumbre de los dirigentes del G-20, Pittsburg, septiembre de 2009.

²² Accelerating a job-rich recovery (OIT, abril de 2010).

demostrados en varios países y para cuya aplicación se dispusiera de cierta capacidad institucional, entre ellas la ampliación o la adaptación de los programas y proyectos existentes. No obstante, los Gobiernos se han esforzado por combinar la adopción de medidas innovadoras con la aplicación de medidas de eficacia demostrada y adaptar los planes de recuperación a las necesidades de sus mercados laborales, la estructura de sus economías y las posibilidades que en función de su nivel de desarrollo. Los países que ya tenían mecanismos automáticos de estabilización pudieron amortiguar los efectos de la recesión en el mercado laboral. Otros países tuvieron que recurrir a medidas discrecionales a gran escala. Muchos tuvieron que hacer frente a disyuntivas difíciles para reajustar sus escasos presupuestos sociales a las nuevas y viejas vulnerabilidades.

38. Aunque se ha observado una gran variedad de particularidades nacionales y regionales, también se han constatado cuestiones y experiencias comunes. El estudio procura sacar conclusiones sobre los efectos de las diferentes medidas en los países del G-20. El conjunto preliminar de enseñanzas que se desprenden de las conclusiones es una valiosa referencia para ayudar a los países a fortalecer sus políticas sociales y laborales en consonancia con el Pacto Mundial para el Empleo y adaptar las medidas a las circunstancias nacionales (véase el recuadro 2).

39. Un examen detallado del conjunto de medidas normativas adoptadas por los distintos países en el ámbito del empleo y la protección social revela que el número de iniciativas adoptadas en los países de ingresos medianos y bajos fue en general inferior al de los países más desarrollados. Se observaron similitudes entre países con niveles de desarrollo diferentes (por ejemplo, el énfasis común en las inversiones en infraestructura, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, y la capacitación y el gasto social), así como diferencias. A menudo se pusieron en práctica políticas laborales dinámicas similares a las adoptadas por los países más adelantados, principalmente en materia de capacitación, que fueron complementadas por la prestación de asistencia para la búsqueda de empleo y la introducción de incentivos empresariales. En algunos países de ingresos medianos y bajos que estaban perdiendo puestos de trabajo en la economía estructurada (casi siempre en los sectores orientados a la exportación), se introdujeron formas básicas de trabajo compartido o ajustes de la jornada laboral, a nivel nacional o de empresas particulares. En general, sin embargo, los países con niveles de desarrollo más bajos prefirieron las intervenciones destinadas a remediar las vulnerabilidades sociales por medio de programas de obras públicas y las transferencias en efectivo, ya sea ampliando los planes existentes como aplicando programas experimentales en ámbitos específicos. En algunas ocasiones se utilizó el aumento de los salarios mínimos como medida complementaria. También se adoptaron con relativa frecuencia medidas en apoyo de la agricultura.

Recuadro 2

Enseñanzas derivadas de la experiencia de los países del G-20 en la adopción de medidas para hacer frente a la crisis

Medidas para estimular la demanda de mano de obra

- Los estímulos fiscales están dando buenos resultados, pero la fecha de aprobación, el volumen y la composición de los gastos son determinantes para lograr que se mantengan y se creen puestos de trabajo.

- El gasto público en infraestructura genera empleos, particularmente cuando los sistemas para formular y aplicar políticas tienen como objetivo principal la creación de puestos de trabajo.
- La retención de los trabajadores mediante la reducción de la jornada laboral y otros planes pueden servir para mantener puestos de trabajo y retener al personal cualificado. Los planes temporales elaborados a través del diálogo social pueden maximizar la eficacia en función de los costos.
- Una amplia gama de medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas contribuye a mantener y crear empleos.
- Las subvenciones a la contratación aceleran la oferta de nuevos contratos que los empleadores, dudosos de las perspectivas de recuperación podrían de otra forma posponer, y además resultan particularmente útiles para aumentar las oportunidades de los trabajadores desfavorecidos, como las personas que llevan mucho tiempo desempleadas, en las fases iniciales de la recuperación.

Medidas para ampliar la protección social

- La protección social ha ayudado a muchas mujeres y hombres y sus familias a hacer frente a la recesión y frenar el deterioro económico, en particular en los países que ya tenían sistemas en funcionamiento y que pudieron ampliarlos en muy poco tiempo. El establecimiento de un nivel mínimo de protección social podría hacer extensivos esos beneficios a cientos de millones de personas más.
- Los programas públicos de empleo especialmente dirigidos a las zonas deprimidas son eficaces siempre que los planes estén bien diseñados y orientados. Los países con experiencia en la aplicación de esos planes de garantía del empleo fueron los que estuvieron en mejores condiciones de ampliarlos durante la crisis.

Medidas para promover el empleo y las cualificaciones

- El fortalecimiento de los servicios públicos de empleo y la cooperación con las agencias privadas de colocación pueden ser muy útiles para promover que las personas que buscan empleo se reintegren rápidamente al trabajo a medida que la economía se va recuperando, y son esenciales para ayudar a los trabajadores desfavorecidos a afianzar su posición en el mercado laboral.
- Las empresas y los gobiernos han aprovechado la crisis económica como una oportunidad para mejorar las cualificaciones y se ha ofrecido capacitación adicional a los empleados, las personas en busca de trabajo o los que se incorporan por primera vez al mercado laboral.
- El mantenimiento o, cuando corresponda, el aumento de los salarios de los trabajadores peor remunerados puede contribuir al éxito de las políticas anticíclicas y reducir el riesgo de que aumente la pobreza.

Fuente: OIT, abril de 2010.

B. Progresos realizados en la promoción de un conjunto integral de políticas en relación con el Pacto Mundial para el Empleo

40. Una de las ideas que subyacen al enfoque del Pacto Mundial para el Empleo es que la combinación de medidas tiende, en general, a producir resultados mejores y más duraderos. La mayoría de las medidas normativas tienen efectos secundarios que refuerzan, o debilitan, los efectos de las medidas aplicadas en esferas conexas. De hecho, uno de los principales resultados de la experiencia reciente en materia de respuesta a la crisis es el reconocimiento de que la protección social trae aparejados tres beneficios. Además de proteger a las personas contra la posibilidad de verse atrapadas en una pobreza debilitante, la protección social las empodera para mantener su capital humano y aprovechar las oportunidades del mercado, lo que podría incluso conducir a la creación de microempresas o su mejoramiento. Al mismo tiempo, la protección social contribuye a la demanda global, ampliando las oportunidades de que esas empresas prosperen y generen empleos. De manera similar, la expansión del empleo productivo y sostenible reduce la carga fiscal del gasto social, ya sea directamente, puesto que el aumento de los ingresos permite que las familias paguen los servicios que reciben y no dependan de las prestaciones sociales, o indirectamente, a través de impuestos o ingresos fiscales más altos. La búsqueda de círculos virtuosos y de la combinación óptima de políticas según las circunstancias nacionales es uno de los principales aspectos de la formulación y la aplicación exitosas de políticas.

41. En muchos países, entre ellos Alemania, Chile, el Japón, Singapur y Sudáfrica, las consultas entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales han conducido a la concertación de acuerdos tripartitos, planes de acción nacionales y otros arreglos sobre medidas para mitigar las consecuencias de la crisis y acelerar la recuperación. La participación de asociados sociales ha servido para equilibrar las preocupaciones económicas y sociales y lograr que se aplicaran enfoques convergentes.

42. Algunos países han decidido adoptar de manera integral el enfoque del Pacto Mundial para el Empleo y han solicitado el apoyo técnico de la OIT. En respuesta a su solicitud, la OIT ha elaborado instrumentos de diagnóstico para examinar y analizar las medidas normativas nacionales que utilizan el Pacto como marco y ha efectuado una serie de misiones técnicas a Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania y Sudáfrica. Una labor similar comienza a llevarse a cabo en otros países. La elaboración de un pacto nacional supone, por lo general, un proceso de consultas con asociados sociales y otros interesados. En Indonesia, por ejemplo, se ha establecido un comité directivo tripartito de alto nivel para que se encargue de la labor de supervisión y dirección. La OIT creó un sitio web especial para ofrecer información actualizada sobre las actividades nacionales, regionales e internacionales relacionadas con el Pacto Mundial para el Empleo (véase www.ilo.org/jobspact).

C. Limitaciones fiscales y normativas en los países en desarrollo

43. Las limitaciones de recursos y administrativas afectan la capacidad de muchos países en desarrollo para iniciar intervenciones anticíclicas específicamente

orientadas al empleo y la protección social. Esto, combinado con la existencia generalizada de lagunas en la cobertura de la protección social y la deficiencia de los mecanismos automáticos de estabilización, constituye un problema fundamental. En efecto, obstaculiza los esfuerzos por evitar los efectos deflacionarios acumulativos de las crisis económicas y contribuye a perpetuar una situación de vulnerabilidad e inestabilidad social, particularmente cuando se produce una crisis tras otra, como en el caso de las crisis alimentaria, energética y financiera.

44. En un debate celebrado recientemente en el Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización del Consejo de Administración de la OIT, que se centró en la contribución del Pacto Mundial para el Empleo a la recuperación y el crecimiento, se puso de relieve que un número considerable de países en desarrollo no había podido participar en las medidas coordinadas de estímulo y que los mecanismos internacionales de apoyo no estaban proporcionando recursos financieros anticíclicos en la escala que esos países los necesitaban o en condiciones que estuvieran a su alcance²³. Muchos delegados expresaron su preocupación por que esto estaba frenando la adopción de medidas más enérgicas conforme a lo previsto en el Pacto Mundial para el Empleo.

45. La falta de capacidad para aplicar políticas similares a las que promueve el Pacto Mundial para el Empleo de manera oportuna e integral se observa particularmente en los países de ingresos medianos y bajos, que son más pequeños, donde el espacio fiscal es limitado debido a la reducción de los ingresos tributarios, la caída de las remesas y los ingresos de las exportaciones, y la disminución de la demanda global. La contracción de la situación presupuestaria no sólo está impidiendo que se adopten medidas fiscales discrecionales, sino que, además, en algunos países está provocando recortes en los gastos en la educación, la salud, las transferencias sociales y las redes de seguridad existentes, poniendo así en peligro la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

46. En esos países se han hecho esfuerzos para atender a las necesidades de las personas que ya eran pobres y de las que han caído en la pobreza recientemente, entre ellos la reestructuración del gasto social, la promoción de programas impulsados por las comunidades y el mejoramiento de la orientación y la supervisión de los programas sociales, apartándose en algunos casos de los subsidios para alimentos y combustible. La preparación y la presteza fueron factores que contribuyeron a lograr cambios reales. Los países que tenían sistemas establecidos de protección social o planes de seguridad social que pudieran ampliarse rápidamente, han podido amortiguar mejor los efectos de la crisis en los grupos vulnerables. En algunos casos, la asistencia de emergencia prestada por el Banco Mundial y el FMI alivió la presión ejercida sobre los programas sociales. En otros, la asistencia internacional estuvo acompañada por elementos deflacionarios que provocaron una caída de la demanda y afectaron los ingresos de los pobres. Cierta reorientación de la ayuda internacional ayudó a mitigar los efectos de la crisis sobre el bienestar de los pobres, pero quedaron pocos recursos con que sostener la inversión productiva pública y privada y apoyar las empresas nacionales y el empleo.

47. Se han puesto en marcha iniciativas importantes para aumentar las reservas de las instituciones financieras internacionales y algunos bancos multilaterales de

²³ OIT, informe del Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Mundialización (GB.307/15(rev), marzo de 2010).

desarrollo. No obstante, la demanda de los países en desarrollo para obtener recursos financieros internacionales es muy superior a los recursos disponibles. Sería muy positivo que aumentaran los recursos disponibles, en particular para sostener el gasto público en infraestructura y capital humano, brindar apoyo al sector privado y las empresas sostenibles para que accedan a nuevos mercados, poner en práctica políticas de creación y retención de empleos, y mantener los ingresos y la demanda global, incluso mediante la ampliación de un nivel mínimo de protección social. Como se indicó más arriba, al examinar las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis, los países en desarrollo o desarrollados que han podido aplicar elementos de esas políticas han logrado enfrentar mejor la crisis económica y han emprendido más rápidamente el camino de la recuperación.

V. Retos en materia de políticas: un programa de empleo para el crecimiento y el desarrollo inclusivos

48. Pese a que en muchos países se han hecho esfuerzos normativos considerables para contrarrestar el deterioro de la situación económica e impulsar una recuperación rápida y vigorosa, la creación de empleos es insuficiente y se han incrementado las viejas y nuevas vulnerabilidades. Teniendo en cuenta que las perspectivas de un crecimiento económico global sostenido son desparejas y frágiles, los encargados de formular políticas se enfrentan al desafío de aplicar medidas de estímulo eficaces y dignas de crédito y, al mismo tiempo, velar por la solidez de las finanzas públicas y elaborar conjuntos de medidas que optimicen la generación de empleos y la capacidad de recuperación de la sociedad. La eficacia de los esfuerzos de cada país alcanzará niveles óptimos mediante una mayor coordinación internacional, incluida la facilitación del apoyo financiero a los países que tienen más carencias en el plano normativo. Las políticas para fomentar la creación de oportunidades de trabajo decente y ampliar la protección social básica constituyen uno de los ejes de las estrategias para asegurar la recuperación y emprender la senda del desarrollo sostenible, que es esencial para la erradicación de la pobreza.

49. Los retos principales consisten en lograr una combinación de políticas que resulte adecuada para cada país y movilizar el apoyo nacional e internacional. Uno de los elementos centrales es aprovechar las políticas públicas para estimular nuevas inversiones privadas en relación con las actividades productivas, la innovación y la creación de trabajo decente. Otro es fortalecer y ampliar los sistemas que protegen a las personas contra las crisis económicas reiteradas y los riesgos sociales conexos. Estos dos objetivos están interrelacionados: el aumento de la productividad puede redundar en mayores ingresos, lo que a su vez estimula las inversiones y hace que la productividad siga aumentando. El énfasis que se ponga en la creación de empleos sostenibles, junto a la protección social básica, podrá crear un entorno normativo propicio para impulsar un crecimiento y un desarrollo estables e inclusivos y, consiguientemente, sentar bases sólidas para la erradicación de la pobreza.

50. Como se subraya en la resolución 2009/5 del Consejo Económico y Social, el Pacto Mundial para el Empleo se apoya en los vínculos existentes entre el progreso social, el desarrollo económico y la respuesta a la crisis. La aplicación de las medidas recomendadas en el Pacto ha ayudado a mitigar los efectos de la crisis, en particular en los países que han podido poner en práctica conjuntos de medidas de

estímulo vigorosas. La experiencia acumulada parece indicar que las políticas laborales y sociales que se aplican de manera integrada a nivel nacional y se coordinan internacionalmente pueden acelerar la creación de empleos y sostener la recuperación económica. A largo plazo, el Pacto podría constituir un marco valioso para realizar esfuerzos normativos coordinados dirigidos a superar la crisis por medio de un programa orientado al empleo y que conduzca a una globalización más justa, sostenible y más ecológica.

51. Es preciso emprender nuevos esfuerzos para asegurar una recuperación sostenida y que genere a largo plazo un crecimiento acompañado de una abundante creación de empleo, sobre todo si se tienen en cuenta los alarmantes pronósticos acerca de la debilidad del mercado del trabajo en muchos países. El recorte prematuro del gasto fiscal en un país tras otro por la presión de la especulación financiera internacional tendría efectos contraproducentes. Es importante evitar que disminuya el apoyo público antes de que se afiance la tendencia ascendente en materia de inversiones comerciales y consumo doméstico. Por tanto, resulta esencial disponer de estrategias de salida coordinadas, bien diseñadas y escalonadas.

52. La combinación de medidas relativas al empleo y la protección social en conjuntos integrados puede ayudar a maximizar el efecto en la demanda, la inversión y la creación de empleo y, consiguientemente, redundar en un crecimiento más fuerte, ingresos fiscales más altos y bases económicas más sólidas para soportar los déficits fiscales. La experiencia acumulada en relación con la respuesta a la crisis constituye una fuente de enseñanzas sobre cómo aumentar la eficacia de las políticas, estimular una reflexión normativa e innovadora e impulsar la adopción de un conjunto más flexible de instrumentos y enfoques. La crisis constituye también una oportunidad para aumentar la complementariedad entre las políticas macroeconómicas y las políticas relativas al empleo y la protección social. El hecho de dar al empleo un papel central permite garantizar la coherencia de las distintas intervenciones macroeconómicas.

53. El fortalecimiento del programa de promoción del empleo y el trabajo decente es particularmente importante para los países en desarrollo, en especial para los países de ingresos medianos y bajos que son más pequeños. Es necesario desarrollar la capacidad de recuperación frente a las crisis externas a través de una mayor diversificación económica y un crecimiento más inclusivo y con un alto coeficiente de empleo. El enfoque del Pacto Mundial para el Empleo sugiere que se otorgue prioridad a las inversiones en la infraestructura y la agricultura, se promuevan las empresas sostenibles (especialmente las pequeñas y medianas empresas), se fomente la incorporación de tecnologías y la adquisición de cualificaciones profesionales y empresariales, en particular entre los jóvenes, y se busque remediar el problema del empleo no estructurado y su transición al empleo estructurado.

54. Esas políticas contribuirán al desarrollo de las capacidades productivas y la diversificación de la economía. Lo que es igual de importante, servirán de complemento a las intervenciones que se requieren para asegurar la existencia de un nivel mínimo de protección social básica a nivel nacional. Existe un consenso cada vez mayor entre los asociados para el desarrollo de que los programas orientados a garantizar un mínimo de seguridad económica, en forma de transferencias en efectivo y planes de empleo para grupos específicos, son un componente esencial de las estrategias para reducir la pobreza estructural. Una de las lecciones de la crisis es que estos mecanismos son importantes para mantener a las familias y prevenir la

pobreza, ya que allanan el camino para que los trabajadores se incorporen a la economía de mercado y sostienen el consumo y la demanda global.

55. Los esfuerzos para ayudar a las personas a salir de la pobreza han ocupado el centro de la atención de las iniciativas de la comunidad internacional en favor del desarrollo en los últimos diez años, y los Objetivos de Desarrollo del Milenio han servido de marco de referencia e instrumento de orientación. A raíz de la crisis, y habida cuenta de sus consecuencias para el gasto social y los presupuestos de ayuda oficial para el desarrollo, se ha venido haciendo mucho hincapié en la necesidad de redoblar y acelerar los esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los plazos previstos. La crisis ha mostrado que las políticas para proteger el bienestar de los pobres y las personas que viven en la pobreza extrema deben ir acompañadas de medidas para fortalecer la economía de los lugares donde viven los pobres y reducir la vulnerabilidad de esas personas a las crisis derivadas de la economía internacional. Existe una legítima preocupación por acelerar el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los países que probablemente tengan las mayores carencias. El enfoque del Pacto Mundial para el Empleo es una herramienta importante en el énfasis renovado puesto actualmente en la generación de una dinámica de recuperación y crecimiento que favorezca a los pobres.

56. El carácter sistémico de la crisis también pone de relieve una serie de cuestiones que están pendientes desde hace mucho tiempo con respecto a los patrones del proceso de globalización. El programa de reformas es complejo y en él abundan las prioridades más diversas. Se están dando nuevos pasos para resolver cuestiones relacionadas con la coordinación macroeconómica mundial, la regulación de los mercados financieros, la reanudación de las negociaciones sobre comercio y el cambio climático. El examen de estas cuestiones desde la perspectiva del empleo podría ser una contribución importante para lograr un proceso de formulación de políticas más coherente. Por citar un ejemplo, semejante enfoque ayudaría a aprovechar los posibles efectos multiplicadores que tendría a nivel internacional la aplicación de medidas coordinadas para promover el empleo y la protección social, la financiación de las inversiones productivas, la expansión del comercio y la sostenibilidad ambiental.

57. El Consejo Económico y Social ha desempeñado y continúa desempeñado un papel fundamental en la promoción de la convergencia normativa para asegurar una recuperación económica en la que puedan participar todos los países y abra una senda más estable e inclusiva hacia el desarrollo global. En ese sentido, el Pacto Mundial para el Empleo ha sido un valioso instrumento que ha permitido que los países y el sistema de las Naciones Unidas se concentraran en la tarea prioritaria de resolver el problema del desempleo y el subempleo a nivel mundial. A un año de la aprobación de la resolución 2009/5, empiezan a observarse señales positivas de un cambio de política. No obstante, la escala de los problemas ocasionados por la crisis financiera exige renovados esfuerzos para mejorar la coherencia y la cooperación internacional en materia normativa.