



## Consejo de Administración

309.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2010

GB.309/ESP/1/2

Comisión de Empleo y Política Social

**ESP**

## PARA DEBATE Y ORIENTACIÓN

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

### **Modelos de recuperación y posibilidades de crecimiento y de empleo, con referencia específica a los países que se proponen aplicar de manera integrada el Pacto Mundial para el Empleo**

#### **Presentación resumida**

##### **Cuestiones abordadas**

En este documento se examinan los modelos de recuperación a escala mundial tras la recesión internacional de 2008-2009, con especial hincapié en la producción y el empleo, así como las cuestiones fundamentales relativas a las políticas macroeconómicas encaminadas a mejorar el potencial de crecimiento en el período posterior a la crisis. Se pasa revista a la situación de seis de los países que han solicitado el apoyo de la OIT para aplicar el enfoque integrado del Pacto Mundial para el Empleo (Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania, Mongolia y Sudáfrica).

##### **Repercusiones en materia de políticas**

Este documento tendrá repercusiones en el debate sobre las políticas fiscales en relación con la sostenibilidad y el potencial de crecimiento (párrafos 26-33 y parte II).

##### **Repercusiones financieras**

Ninguna.

##### **Acción requerida**

Ninguna.

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

Ninguna.

## Resumen ejecutivo

En este informe se hace balance de lo aprendido por la Oficina sobre las pautas de recuperación relativas a la producción y el empleo tras la recesión mundial de 2008-2009. Su finalidad es mejorar la comprensión del potencial de crecimiento y empleo en el período posterior a la crisis y de las políticas encaminadas a desarrollar ese potencial. Los temas tratados se enmarcan en las cuestiones fundamentales que se abordan en el Pacto Mundial para el Empleo, en la discusión recurrente sobre el empleo y en las declaraciones del G-20: cómo promover una recuperación que dé lugar a un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado; cómo reducir la brecha entre la recuperación del producto interior bruto (PIB) y la recuperación del empleo; y cómo promover un entorno macroeconómico favorable al empleo.

En la primera parte del documento se examinan los modelos de recuperación a escala mundial en relación con la producción y el empleo y las cuestiones fundamentales relativas a las políticas macroeconómicas encaminadas a mejorar el potencial de crecimiento en el período posterior a la crisis. Se pone de manifiesto que muchos países están experimentando una débil recuperación del empleo, a pesar de que las tasas de crecimiento del PIB empezaron a repuntar a partir del segundo trimestre de 2009. De 76 países, sólo 21 registraron una disminución del desempleo durante el período de recuperación, mientras que en los 55 países restantes el desempleo aumentó.

Los datos relativos a los países muestran que la crisis se transmitió en gran medida a través de las exportaciones, aunque la recesión mundial de 2008-2009 se iniciara como una crisis financiera cuyo epicentro se situó en los Estados Unidos. También hay constancia de que una mayor proporción de economías emergentes confía en las exportaciones para salir de la crisis, si bien un número también mayor de economías con ingresos altos depende del consumo interno para apoyar el proceso de recuperación. Los últimos datos trimestrales ponen de relieve que, a excepción del Asia Oriental, las tasas de inversión están disminuyendo en diversas regiones del mundo.

Los planes de estímulo fiscal adoptados en 2009 permitieron conservar cerca de 21 millones de puestos de trabajo en los países del G-20 y otros 5 millones en algunos países ajenos al G-20. Los países en los que se aplicaron planes de estímulo fiscal a gran escala ampliaron sustancialmente el crédito y la liquidez, y todo parece indicar que la puesta en práctica de políticas de mercado de trabajo bien orientadas contribuyó a invertir la fase recesiva con más rapidez.

Por consiguiente, se plantea la cuestión de si cabe sustituir los planes de estímulo fiscal y las políticas de mercado de trabajo por ejercicios de consolidación fiscal en 2010 y años posteriores. En este documento se sostiene que, a excepción de los países con una proporción muy alta de la deuda respecto al PIB (relación o ratio deuda-PIB), la retirada prematura de las medidas de estímulo constituye un riesgo.

Las medidas de estímulo fiscal concertadas para 2009 no lograron contrarrestar plenamente la brecha del PIB mundial por valor de 3,7 billones de dólares de los Estados Unidos y la correspondiente brecha de 37 millones de puestos de trabajo que se produjeron en 2009. Además, un examen de los balances del sector público y del sector privado en las distintas partes del mundo pone de manifiesto que está en curso un proceso de desapalancamiento en los hogares y las empresas. La retirada prematura de los planes de estímulo fiscal y de las políticas de mercado de trabajo pertinentes no haría sino entorpecer este proceso de desapalancamiento e incluso podría dar lugar a una doble recesión.

En la segunda parte del documento se analizan las experiencias de seis de los países que han solicitado el apoyo de la OIT para aplicar el enfoque integrado del Pacto Mundial para el Empleo (Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania, Mongolia y Sudáfrica). De acuerdo con la tendencia mundial, la recuperación del PIB también está en curso en esos seis países, si bien en algunos es más lenta y en otros, más rápida.

Un examen de los modelos de crecimiento anteriores y posteriores a la crisis sugiere que los países que se están analizando siguen atravesando grandes dificultades en materia de empleo y mercado de trabajo, como un alto índice de desempleo y subempleo, la infrautilización de las capacidades y talentos de los jóvenes y la persistencia de las disparidades de género en múltiples aspectos.

Si bien estos países adoptaron políticas anticíclicas para paliar la crisis, éstas han dado paso ahora a una política monetaria estricta que tiene por objeto cumplir las metas de inflación preestablecidas (generalmente de 6 por ciento o menos) y establecer límites prudenciales a la relación deuda-PIB (generalmente de 50 por ciento o menos). En algunos países, las disposiciones institucionales vigentes excluyen el recurso a tipos de cambio flexibles. El entorno macroeconómico establecido que dominaba en el período anterior a la crisis se utiliza ahora para orientar el logro de las principales metas en materia de inflación, deuda y déficit.

En el presente documento se explora en qué medida se pueden modificar los elementos fundamentales del entorno macroeconómico establecido en los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo con miras a consolidar una recuperación con alto coeficiente de empleo a mediano plazo. En otras palabras, se examina la forma de impulsar una transición hacia un entorno macroeconómico favorable al empleo. Este análisis es coherente con el actual replanteamiento de la macroeconomía posterior a la crisis, que están llevando a cabo, en particular, los economistas más destacados del Fondo Monetario Internacional (FMI).

En el ámbito de la política monetaria y del establecimiento de sistemas de metas de inflación, los bancos centrales y las autoridades financieras deberían esforzarse alcanzar una «estabilidad razonable de los precios», con un crecimiento como el que se prevé en el preámbulo del artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, en lugar de establecer un objetivo único para todos, con una tasa de inflación baja, de una sola cifra. En este marco, los bancos centrales y las autoridades financieras deberían promover la inclusión financiera, mediante: 1) la mejora del acceso a la financiación para el sector privado, y 2) el apoyo al crecimiento de las instituciones de microfinanzas para dar respuesta a las necesidades de crédito de los hogares pobres y vulnerables. Estas propuestas son importantes, habida cuenta de que la falta de acceso a la financiación constituye una de las diez principales limitaciones vinculantes que rigen para las operaciones comerciales en los países examinados, y de que esos países suelen carecer de instituciones de microfinanzas de nivel internacional.

En el ámbito de la política fiscal y de la sostenibilidad de la deuda, la meta es hallar recursos sostenibles procedentes de fuentes tanto internas como externas para cumplir los principales objetivos de desarrollo. Estos objetivos están relacionados con: 1) la inversión pública en salud, educación e infraestructuras para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y 2) la protección social para todos. Es necesario aumentar sustancialmente las asignaciones presupuestarias con miras a apoyar la iniciativa de establecimiento de un régimen básico de protección social. También es necesario aumentar la inversión pública en infraestructuras hasta cerca del 7 por ciento del PIB, frente a los actuales niveles del 2 ó 3 por ciento.

En el ámbito de los regímenes de tipos de cambio y la gestión de la cuenta de capital, sería conveniente establecer disposiciones institucionales capaces de generar una estabilidad real de los tipos de cambio. Además, sería útil adoptar un enfoque prudente para la gestión de la cuenta de capital en los casos en que los movimientos de capital a corto plazo sin restricciones constituyan un factor de desestabilización.

Por último, un entorno macroeconómico favorable al empleo debería formar parte de una estrategia de desarrollo integral que apoye la diversificación económica, incluida la creación de «empleos verdes», a través de políticas sectoriales y comerciales, y que fortalezca las instituciones del mercado de trabajo para promover un crecimiento sustentado en los salarios.

## Introducción

1. La crisis y su fase de recuperación han tenido repercusiones muy diversas en la producción y el empleo en los distintos países del mundo. Esto se debe en parte a las diferencias entre las estructuras económicas, los mecanismos de transmisión y los contextos institucionales, así como entre las respuestas en materia de políticas. Desde el principio de la crisis, la OIT ha efectuado en los distintos países un seguimiento de las repercusiones de la recesión mundial de 2008-2009 y de sus recientes trayectorias hacia la recuperación. Es fundamental tener un conocimiento más profundo de la interacción entre las pautas de recuperación en la producción y el empleo para poder extraer lecciones acerca de qué políticas e instituciones son capaces de aliviar las consecuencias de la crisis y acelerar la recuperación de los mercados de trabajo.
2. En este informe se hace balance de lo aprendido por la Oficina sobre las pautas de recuperación relativas a la producción y el empleo. Se trata de mejorar la comprensión del potencial de crecimiento y empleo en el período posterior a la crisis y las políticas encaminadas a desarrollar ese potencial. Los temas tratados se enmarcan en algunas de las cuestiones fundamentales que se abordan en el Pacto Mundial para el Empleo, la discusión recurrente sobre el empleo y las preocupaciones del G-20: cómo promover una recuperación que dé lugar a un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado; cómo reducir la brecha entre la recuperación del PIB y la recuperación del empleo; y cómo promover un entorno macroeconómico favorable al empleo.
3. En la primera parte del documento se examinan las pautas de recuperación a escala mundial en relación con la producción y el empleo y las cuestiones fundamentales relativas a las políticas macroeconómicas encaminadas a mejorar el potencial de crecimiento en el período posterior a la crisis. En la segunda parte se analizan esas cuestiones en seis de los países que han solicitado el apoyo de la OIT para aplicar el enfoque integrado del Pacto Mundial para el Empleo.

## I. Pautas de recuperación y potencial de crecimiento y de empleo en el mundo

4. Existen cinco conjuntos de indicadores que permiten analizar el impacto de la crisis y la recuperación a escala mundial: 1) la relación entre el crecimiento del PIB, el empleo y el desempleo; 2) la evolución de los componentes fundamentales de la demanda agregada: exportaciones, consumo e inversión; 3) el impacto de las políticas de estímulo sobre el empleo; 4) el potencial previsto para el crecimiento futuro del PIB y del empleo, y 5) las pautas de balances públicos y privados que contribuye a clarificar las opciones políticas en materia de sostenibilidad fiscal. En las secciones siguientes se analizarán estos puntos uno por uno.

### Relación entre el crecimiento del PIB, el empleo y el desempleo: de la crisis a la recuperación

5. El gráfico 1 ilustra la variación en el PIB trimestral y los niveles de empleo con respecto al año anterior para cinco trimestres, desde el cuarto trimestre de 2008 hasta el cuarto

trimestre de 2009<sup>1</sup>. En el gráfico se puede comprobar que todas las regiones del mundo se vieron afectadas por la crisis y experimentaron una fuerte caída del PIB en el primer y segundo trimestre de 2009. Sin embargo, la crisis afectó más profundamente a las economías de rentas altas, donde el PIB disminuyó cerca de 0,6 billones de dólares de los Estados Unidos en el cuarto trimestre de 2008 (respecto al año anterior, para tener en cuenta la estacionalidad), y más de 1 billón de dólares tanto en el primer como en el segundo trimestre de 2009. La siguiente caída más pronunciada del PIB se produjo en América Latina, con una disminución de 80.000 millones de dólares de los Estados Unidos tanto en el primer como en el segundo trimestre de 2009.

6. En todas las regiones, el PIB se empezó a recuperar a lo largo del tercer y cuarto trimestre de 2009, salvo en Asia Meridional, donde la recuperación se inició un trimestre antes, y en Sudáfrica, donde empezó un trimestre después.
7. En lo que atañe a la pérdida de puestos de trabajo, las economías de altos ingresos son las que más han sufrido. En ellas, la pérdida acumulada de empleos se elevó a 32 millones entre el cuarto trimestre de 2008 y el cuarto trimestre de 2009. En esas economías, el empleo no empezó a recuperarse hasta el primer trimestre de 2010, es decir, dos trimestres después del inicio de la recuperación del PIB, y de forma más débil. Si bien el PIB registró cifras positivas ya en el primer trimestre de 2010, las del empleo fueron mucho menos alentadoras durante ese trimestre. En consonancia con estas cifras, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>2</sup> sólo pronosticó una modesta disminución del desempleo en 2010, mientras que la Comisión Europea<sup>3</sup> se limitó a prever una estabilización del desempleo, en torno al 10 por ciento, a lo largo de 2010.
8. Por lo que se refiere a Europa Oriental, sólo se dispuso de datos trimestrales relativos a Croacia, República de Moldova, Federación de Rusia y Turquía; el gráfico 1 muestra que el PIB y el empleo han repuntado simultáneamente en estos países, si bien hay que tener en cuenta que en ellos el impacto de la crisis había sido menor.
9. En siete economías de América Latina respecto de las cuales se dispone de datos trimestrales se observa un patrón similar de repunte del PIB y del empleo. México aportó gran parte del aumento de la cifra agregada regional relativa al empleo en el cuarto trimestre de 2009, si bien ésta volvió a caer en el primer trimestre de 2010. Los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la OIT coinciden en observar esta recuperación del empleo en la segunda mitad de 2009<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> No se dispone de datos suficientes respecto de África, donde sólo Sudáfrica produce datos trimestrales, ni tampoco respecto de Asia Oriental y Asia Meridional, donde, por ejemplo, China e India no compilan datos trimestrales nacionales en materia de empleo.

<sup>2</sup> *OECD Economic Outlook 2010*, núm. 87, OCDE, París, 2010.

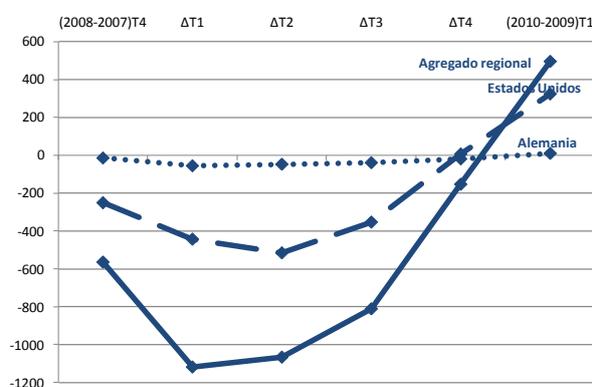
<sup>3</sup> Comisión Europea: *European Economic Forecast - Spring 2010. European Economy 2/2010*, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Luxemburgo, 2010, pág. 21.

<sup>4</sup> CEPAL/OIT: *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín núm. 3, Santiago de Chile, junio de 2010.

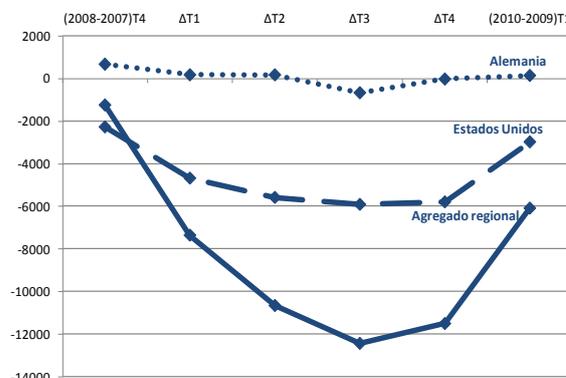
**Gráfico 1. Variación absoluta en el PIB trimestral y en los niveles de empleo totales con respecto al año anterior (cuarto trimestre de 2008 a primer trimestre de 2010)**

### Economías desarrolladas y Unión Europea

**Variación absoluta en el producto interior bruto, a precios constantes** (miles de millones de dólares de los Estados Unidos a precios constantes del primer trimestre de 2005)

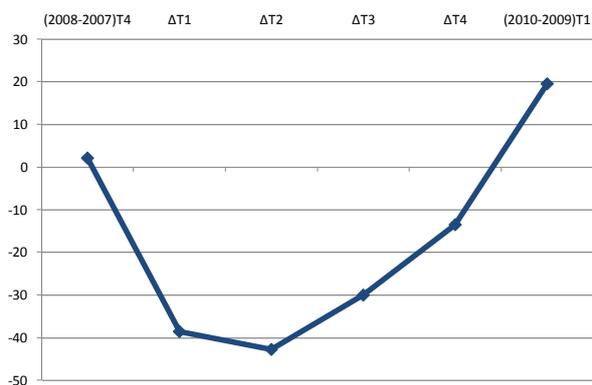


**Variación absoluta en el empleo total (millares)**

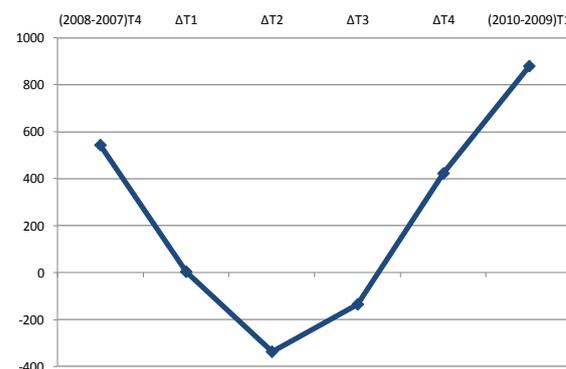


### Croacia, República de Moldova, Federación de Rusia y Turquía

**Variación absoluta en el producto interior bruto, a precios constantes** (miles de millones de dólares de los Estados Unidos a precios constantes del primer trimestre de 2005)

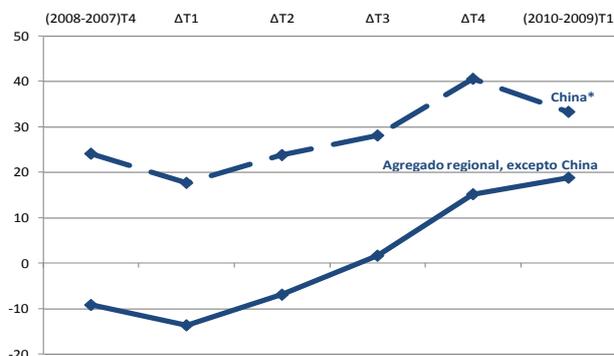


**Variación absoluta en el empleo total (millares)**

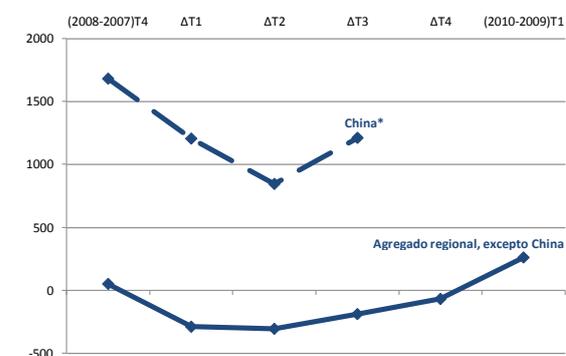


### China,\* Hong Kong (China), República de Corea y Taiwán (China)

**Variación absoluta en el producto interior bruto, a precios constantes** (miles de millones de dólares de los Estados Unidos a precios constantes del primer trimestre de 2005)



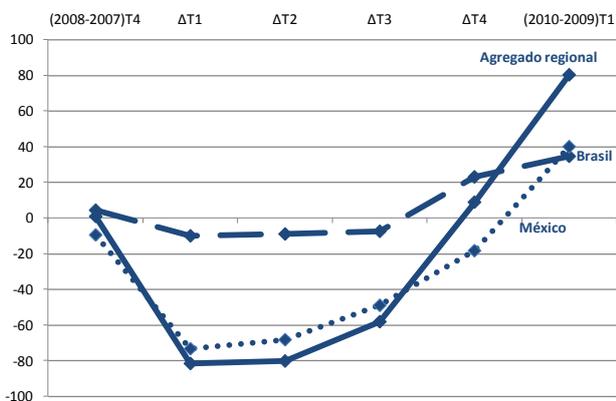
**Variación absoluta en el empleo total (millares)**



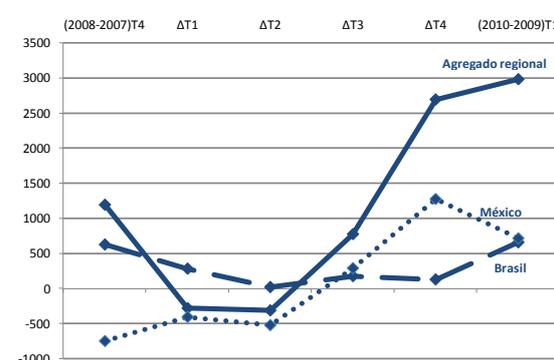
\* Para China, los datos relativos al empleo corresponden a zonas urbanas seleccionadas. Si desea más información o tiene preguntas técnicas, póngase en contacto con el Departamento de Estadística de la OIT.

**América Latina\***

**Variación absoluta en el producto interior bruto, a precios constantes** (miles de millones de dólares de los Estados Unidos a precios constantes del primer trimestre de 2005)



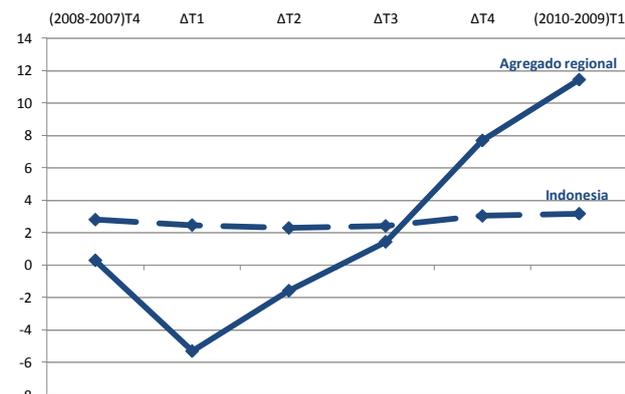
**Variación absoluta en el empleo total (millares)**



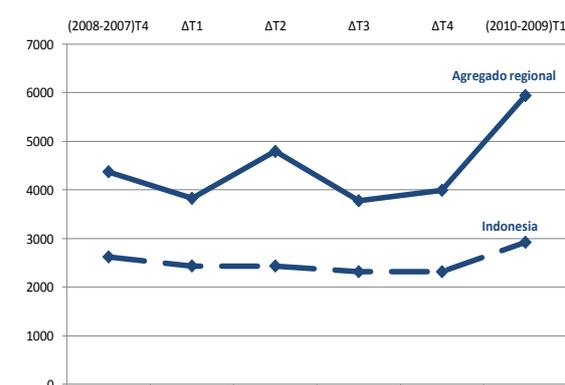
\* Se refiere a Argentina, Brasil (para el empleo: zonas urbanas seleccionadas), Chile, Colombia, México, Perú (para el empleo: zonas urbanas seleccionadas) y la República Bolivariana de Venezuela.

**Asia Sudoriental\***

**Variación absoluta en el producto interior bruto, a precios constantes** (miles de millones de dólares de los Estados Unidos a precios constantes del primer trimestre de 2005)



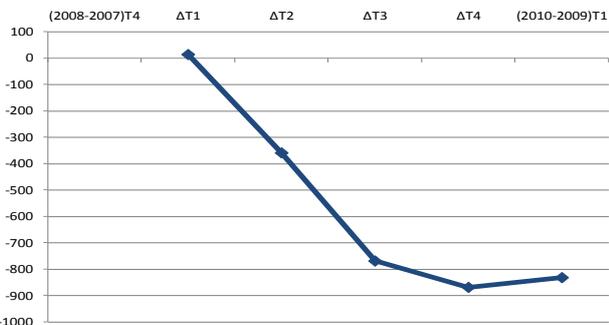
**Variación absoluta en el empleo total (millares)**



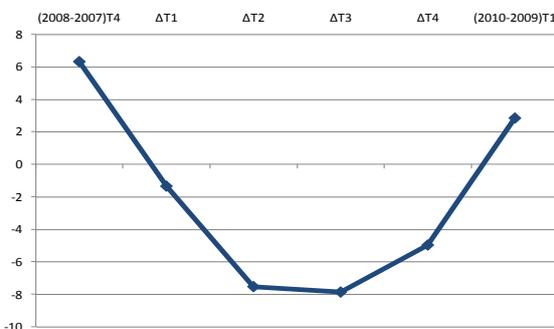
\* Se refiere a Indonesia (para el empleo: el segundo trimestre es igual al primero, y el cuarto es igual al tercero, porque la encuesta de población activa se realiza cada dos años), Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia.

**Sudáfrica**

**Variación absoluta en el producto interior bruto, a precios constantes** (miles de millones de dólares de los Estados Unidos a precios constantes del primer trimestre de 2005)



**Variación absoluta en el empleo total (millares)**



Nota: Las pérdidas de producción y empleo estimadas sólo se pueden calcular examinando el promedio trimestral.

Fuentes: FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial. Reequilibrar el crecimiento*, abril de 2010; y estimaciones de la OIT, Eurostat y las oficinas nacionales de estadística.

10. En Asia Sudoriental y Oriental, mientras que el PIB registró tasas negativas durante los dos primeros trimestres de 2009, el empleo mantuvo valores positivos en Asia Sudoriental y fue ligeramente negativo en Asia Oriental. La recuperación del empleo ha sido más discreta. El Banco Asiático de Desarrollo (BASD) también ha observado que el desempleo se estabilizó a lo largo de 2009, si bien se preveían algunas caídas para 2010<sup>5</sup>.
11. Los únicos datos trimestrales disponibles para África fueron los de Sudáfrica. Según ilustra el gráfico 1, el impacto de la crisis ha sido pronunciado, tanto para el empleo como para el PIB. Además, el empleo no ha seguido el repunte del PIB en el cuarto trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010. En el informe *African Economic Outlook* se prevé que el crecimiento del PIB posterior a la crisis será inferior al crecimiento anterior a la crisis<sup>6</sup>.
12. El impacto de la crisis y el modelo de recuperación también pueden analizarse en términos de tasa de crecimiento del PIB y tasa de desempleo. El impacto puede estimarse a partir de la diferencia entre el tercer trimestre de 2009 y el año anterior (habida cuenta de la profundidad de la crisis a mediados de 2009). La recuperación puede estimarse sobre la base de la diferencia entre el último trimestre para el que hay datos disponibles (por lo general, el primer trimestre de 2010) y el año anterior.
13. Los pormenores relativos a cada país se analizan en los gráficos 2a y 2b. En el gráfico 2a, la primera columna ilustra el descenso del crecimiento del PIB (entre el tercer trimestre de 2009 y el año anterior) en tres grados: de positivo a -2 por ciento, de -2 por ciento a -5 por ciento, y por debajo de -5 por ciento. La primera fila representa el impacto de la crisis en la tasa de desempleo, en tres grados: inferior a 2 por ciento, entre 2 por ciento y 5 por ciento, y superior a 5 por ciento.
14. El gráfico 2b ilustra la recuperación; la mejora del crecimiento del PIB está representada en la primera columna y la mejora de la tasa de desempleo, en la primera fila.
15. El gráfico 2a muestra que, por lo general, los países experimentaron un mayor impacto en la tasa de crecimiento del PIB que en la tasa de desempleo, dado que muchos países se sitúan por debajo de la diagonal en los cuadros (siendo la diagonal un indicador de proporcionalidad). Cabe destacar las excepciones de España y Nueva Zelanda, que registraron un aumento más brusco del desempleo por cada disminución del crecimiento del PIB.
16. El gráfico 2b muestra que el modelo de recuperación no es proporcional, ya que un número mayor de países experimentó una recuperación sin empleo o con bajo coeficiente de empleo, a pesar del repunte de las tasas de crecimiento del PIB. De 76 países, sólo 21 registraron una disminución del desempleo durante el período de recuperación, mientras que en los 55 países restantes el desempleo aumentó.

<sup>5</sup> BASD: *Asian Development Outlook 2010* (Manila, 2010).

<sup>6</sup> OCDE/Banco Africano de Desarrollo: *African Economic Outlook 2010* (París, OCDE, 2010). Véase [www.africaneconomicoutlook.org](http://www.africaneconomicoutlook.org).

**Gráfico 2a. Impacto: Clasificación de los países con respecto a la variación en puntos porcentuales de la tasa de desempleo total y la tasa de crecimiento del PIB, para el periodo de impacto de la crisis (tercer trimestre de 2008 – tercer trimestre de 2009)**

	Variación (en puntos porcentuales) – tercer trimestre de 2008 a tercer trimestre de 2009	Tasa de desempleo total (porcentaje)		
		< 2	2 a 5	> 5
Tasa de crecimiento del PIB (en porcentaje), variación porcentual trimestral con respecto al año anterior	> -2	Australia, República de Corea, Luxemburgo, Singapur, Taiwán (China)	Nueva Zelandia	
	-2 a -5	Bélgica, Colombia, Filipinas, Francia, Hong Kong (China), Indonesia, Israel, Italia, Japón, Malta, Noruega, Polonia, Suiza	Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Grecia, Portugal, Turquía	España
	< -5	Alemania, Argentina, Austria, Brasil, Bulgaria, Chipre, Croacia, Países Bajos, Perú, Federación de Rusia, Sudáfrica, Tailandia, República Bolivariana de Venezuela	República Checa, Chile, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Islandia, México, República de Moldova, Reino Unido, Suecia	Estonia, Irlanda, Letonia, Lituania

Fuentes: FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial. Reequilibrar el crecimiento*, abril de 2010; estimaciones de la OIT, Eurostat y las oficinas nacionales de estadística.

**Gráfico 2b. Recuperación: Clasificación de los países con respecto a la variación en puntos porcentuales de la tasa de desempleo y la tasa de crecimiento del PIB, para el periodo de impacto de la crisis (último trimestre disponible y tercer trimestre de 2009)\***

	Variación (en puntos porcentuales) – último trimestre disponible y tercer trimestre de 2009*	Tasa de desempleo total (porcentaje)		
		> -2**	-2 a -5	< -5
Tasa de crecimiento del PIB (en porcentaje), variación porcentual trimestral con respecto al año anterior	< 2	Argentina, Chipre, Grecia, Indonesia, Islandia, Noruega, República Bolivariana de Venezuela		
	2 a 5	Australia, Austria, Bélgica, Colombia, República de Corea, España, Filipinas, Israel, Italia, Malta, Nueva Zelandia, Polonia, Portugal, Suiza		
	> 5	Alemania, Brasil, Bulgaria, Canadá, República Checa, Chile, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Hong Kong (China), Hungría, Irlanda, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malasia, México, República de Moldova, Países Bajos, Perú, Federación de Rusia, Reino Unido, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Taiwán (China), Turquía		

Notas: \* Si las series no están ajustadas estacionalmente, la diferencia se establecerá entre el último trimestre disponible y el mismo trimestre del año anterior. \*\* Sólo 21 países (28 por ciento de la muestra) experimentaron una disminución de la tasa de desempleo de entre 0,1 y 1,4 puntos porcentuales.

Fuentes: FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial. Reequilibrar el crecimiento*, abril de 2010; estimaciones de la OIT, Eurostat y las oficinas nacionales de estadística.

## Mecanismos de transmisión económica del impacto de la crisis y la recuperación

17. El impacto de la crisis y la recuperación se transmiten a través de tres mecanismos principales: las exportaciones, el consumo y la inversión<sup>7</sup>. Los datos correspondientes a los países ponen de manifiesto que la recesión mundial de 2008-2009 se propagó en gran medida a través de las exportaciones, a pesar de que inicialmente fue fruto de la crisis financiera desencadenada en 2007 en los Estados Unidos. También hay constancia de que una mayor proporción de economías emergentes confía en las exportaciones para salir de la crisis, mientras que un mayor número de economías de altos ingresos depende del consumo interno para apoyar el proceso de recuperación. Los últimos datos trimestrales ponen de relieve que, a excepción del Asia Oriental, las tasas de inversión están disminuyendo en diversas regiones del mundo.
18. En el gráfico 3a se ilustra el impacto de la crisis: en la primera columna se representa la variación de la proporción de las exportaciones, y en la primera fila, la variación de la proporción del consumo. En el gráfico 3b se representa la variación con respecto a las pautas de recuperación.
19. El gráfico 3a muestra que la mayor parte de los países registraron un descenso más brusco en las exportaciones que en el consumo durante el período de crisis.
20. El gráfico 3b muestra que un mayor número de economías emergentes confía en las exportaciones para salir de la crisis, mientras que son más numerosas las economías de ingresos altos que tratan de recurrir al consumo para sostener la demanda agregada. Esto coincide con las observaciones que figuran en el informe publicado a mediados de 2010 por el Banco Central Europeo<sup>8</sup>.
21. El cuadro 1 muestra que la crisis incidió con mayor fuerza en las tasas de crecimiento de la inversión en las economías de altos ingresos, en Europa Oriental y en América Latina, y que en el cuarto trimestre de 2009 esas tasas aún no se habían recuperado en dichas regiones. En la India, en cambio, se registró una fuerte recuperación de las inversiones. En 2010, Egipto y Sudáfrica han mostrado signos de haber sufrido un fuerte descenso en las tasas de inversión.

<sup>7</sup> La OIT presagió el actual debate sobre los desequilibrios mundiales al señalar, en el Foro Regional Asiático sobre crecimiento, empleo y trabajo decente que se celebró en Beijing, en agosto de 2007 que los países emergentes de Asia, con China a la cabeza, dependían en demasía de las exportaciones a las economías de ingresos altos, como los Estados Unidos. Véase OIT: *Setting policy directions for job creation and poverty reduction*, documento de referencia para el Foro Regional Asiático sobre crecimiento empleo y trabajo decente, Beijing, República Popular China, 13-15 de agosto de 2007.

<sup>8</sup> Citado en *Financial Times*, 3 de septiembre de 2010.

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

Promedios de regiones y países seleccionados	Variación porcentual	
	Impacto	Recuperación
	Segundo trimestre 2009 – segundo trimestre 2008	Último trimestre † (interanual)
Países desarrollados y Unión Europea*	-15,7	-0,1
ECSO y Comunidad de Estados Independientes **	-0,2	-0,1
América Latina***	-5,8	-3,3
Hong Kong (China) y República de Corea	2,4	5,8
India	1,3	25,5
Asia Sudoriental y el Pacífico****	11,1	12,9
Egipto	5,9	-29,1
Sudáfrica	9,3	-2,6

Notas: † La tasa de crecimiento se ha calculado en dólares de los Estados Unidos constantes de 2005. El período de impacto está representado por la tasa de crecimiento del segundo trimestre de 2008 al segundo trimestre de 2009, y el período de recuperación va del cuarto trimestre de 2008 al cuarto trimestre de 2009. A escala regional, se trata de la tasa de crecimiento del agregado de todos los países para los cuales se disponían de datos en la región. \* Países desarrollados y Unión Europea, salvo Chipre, Eslovaquia y Malta. \*\* Europa Central y Sudoriental (países ajenos a la UE) y Comunidad de Estados Independientes: Armenia, Croacia, República de Moldova, Federación de Rusia y Turquía. \*\*\* América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. \*\*\*\* Asia Sudoriental y el Pacífico: Filipinas, Indonesia, Malasia, y Tailandia.

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*.

**Gráfico 3a. Impacto: Clasificación de los países respecto de la variación en puntos porcentuales del consumo y las exportaciones, para el período de impacto de la crisis (segundo trimestre de 2008 – segundo trimestre de 2009)**

	Variación (en puntos porcentuales) segundo trimestre de 2008 – segundo trimestre de 2009	Consumo de los hogares (porcentaje)		
		<2	2 a 5	>5
Exportaciones	> -2	Argentina, Colombia, Irlanda, Islandia, Nueva Zelanda, Polonia	Brasil, Reino Unido	Armenia
	-2 a -5	Australia, República de Corea, Estados Unidos, Estonia, Francia, Grecia, Letonia,	Turquía	México, Federación de Rusia
	< -5	Bélgica, Bulgaria, República Checa, Croacia, Dinamarca, Filipinas, Hong Kong (China), Hungría, India, Indonesia, Israel, Italia, Países Bajos, Portugal, Sudáfrica, Suiza, Tailandia	Alemania, Austria, Canadá, Chile, Egipto, Finlandia, Japón, Lituania, Luxemburgo, Perú, Suecia	Malasia, Noruega
Caída de las exportaciones				
Colchón del consumo				

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*.

**Gráfico 3b. Recuperación: Clasificación de los países respecto de la variación en puntos porcentuales del consumo y las exportaciones, para el último período intertrimestral disponible** (primer trimestre de 2009 – primer trimestre de 2010, o cuarto trimestre de 2008 – cuarto trimestre de 2009 si no estuviera disponible)

		Consumo de los hogares (porcentaje)		
		< 0	0 a 2	> 2
Exportaciones	Variación (en puntos porcentuales) segundo trimestre de 2008 – segundo trimestre de 2009			
	< 0	Argentina, Canadá, Chile, Colombia, República de Corea, Croacia, Estonia, Portugal, Sudáfrica	Australia, Austria, Brasil, Dinamarca, Italia, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía	Egipto, Finlandia, Noruega
	0 a 2	Bulgaria, Hungría, India, Indonesia, Malasia, México, Perú, Polonia	Armenia, Estados Unidos, Francia, Federación de Rusia,	Grecia
	> 2	Bélgica, Filipinas, Hong Kong (China), Japón, Lituania, Luxemburgo, Tailandia	República Checa, Irlanda	Islandia, Israel, Letonia
Recuperación impulsada por las exportaciones				
Recuperación impulsada por el consumo				

Fuente: FMI, *International Financial Statistics*.

## El impacto de las medidas de estímulo en el empleo

22. En abril de 2010 la OIT estimaba que, en los países del G-20, las medidas de estímulo discrecionales, sumadas a los estabilizadores automáticos, habían contribuido a crear o conservar cerca de 21 millones de puestos de trabajo<sup>9</sup>, y que se habían creado o conservado cerca de 5 millones de empleos en el período 2009-2010 en algunos países ajenos al G-20 respecto de los cuales se disponía de datos<sup>10</sup>. Se produjeron importantes pérdidas de empleos a lo largo de los dos primeros trimestres de 2009, hasta que comenzaron a surtir efecto las medidas de estímulo, que atenuaron la pérdida de puestos de trabajo durante el tercer y cuarto trimestre de 2009. Por consiguiente, el impulso de la demanda agregada a través de las medidas de estímulo complementó las políticas de mercado de trabajo y fue un elemento clave a la hora de poner fin a la recesión mundial. Los países en los que se aplicaron planes de estímulo fiscal a gran escala ampliaron

<sup>9</sup> OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, Informe de la OIT elaborado con base en las contribuciones sustantivas de la OCDE para la Reunión de Ministros de Trabajo y empleo del G-20, 20 y 21 de abril de 2010, Washington, D.C.

<sup>10</sup> OIT: *Estimates of the impact of the stimulus on employment*, documento de referencia para el presente informe, de próxima publicación.

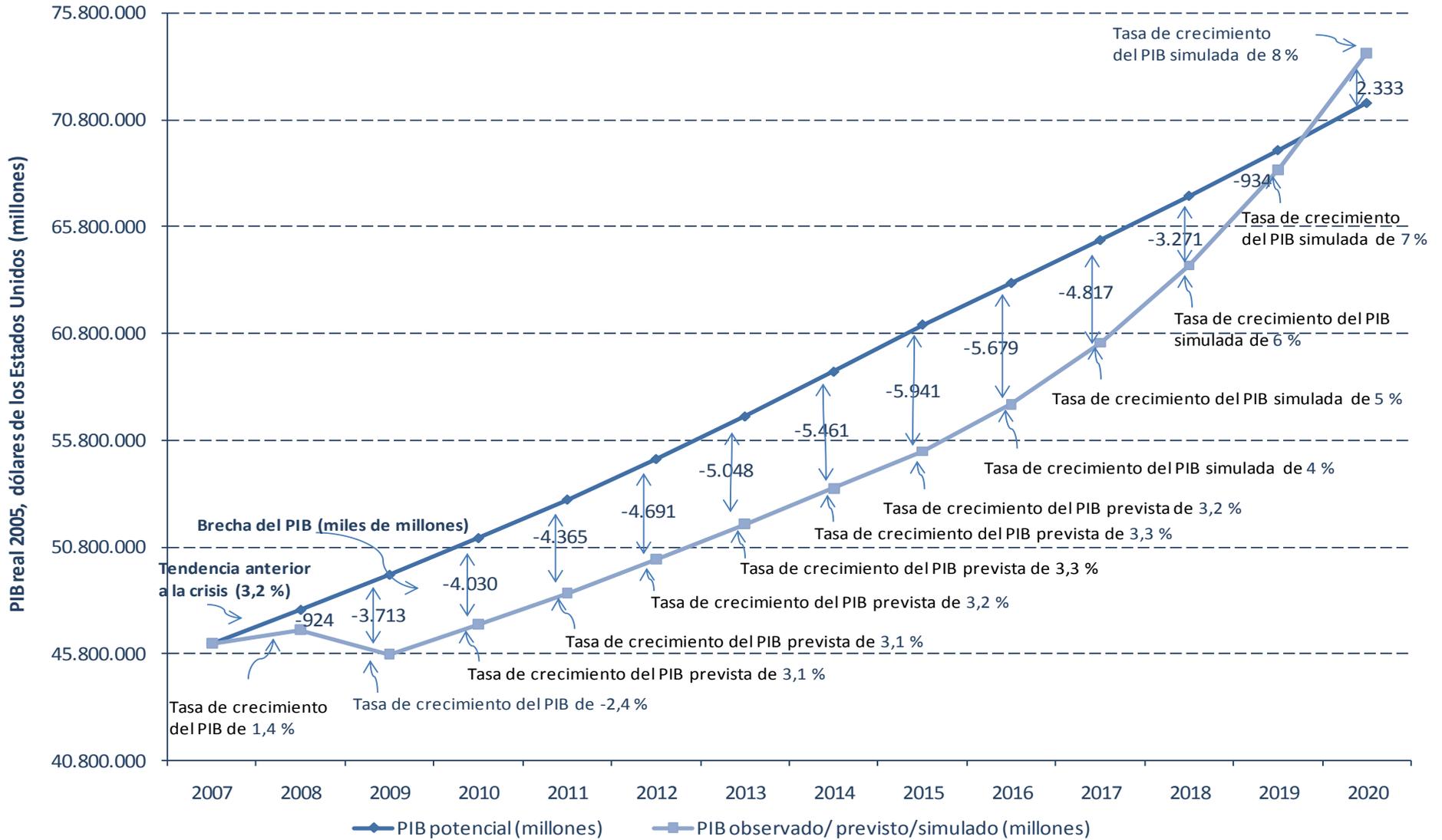
sustancialmente el crédito y la liquidez, y todo parece indicar que las políticas de mercado de trabajo bien orientadas contribuyeron a invertir la fase recesiva con más rapidez.

### **Potencial de crecimiento y empleo en el período posterior a la crisis**

23. La brecha del PIB generada por la crisis de 2009 fue de unos 3,7 billones de dólares de los Estados Unidos (gráfico 4), mientras que la brecha del empleo se situó ese mismo año en torno a los 37 millones de puestos de trabajo (gráfico 5). Ambas cifras ponen de manifiesto que no será posible colmar las brechas en el PIB y en el empleo a menos que en el período posterior a la crisis el crecimiento del PIB y del empleo alcance unas tasas sin precedentes en la historia. Se ha estimado que el crecimiento del PIB mundial tendría que situarse en el 6 por ciento para poder colmar la brecha de la producción mundial de aquí a 2019, mientras que el empleo tendría que crecer a un ritmo del 2,3 por ciento para eliminar el déficit de puestos de trabajo generado por la crisis.
24. Estas constataciones son coherentes con las observaciones de Carmen Reinhart, que en su estudio de 15 crisis demostró que en diez de ellas el desempleo no descendió a los niveles anteriores a la crisis hasta transcurridos veinte años <sup>11</sup>.

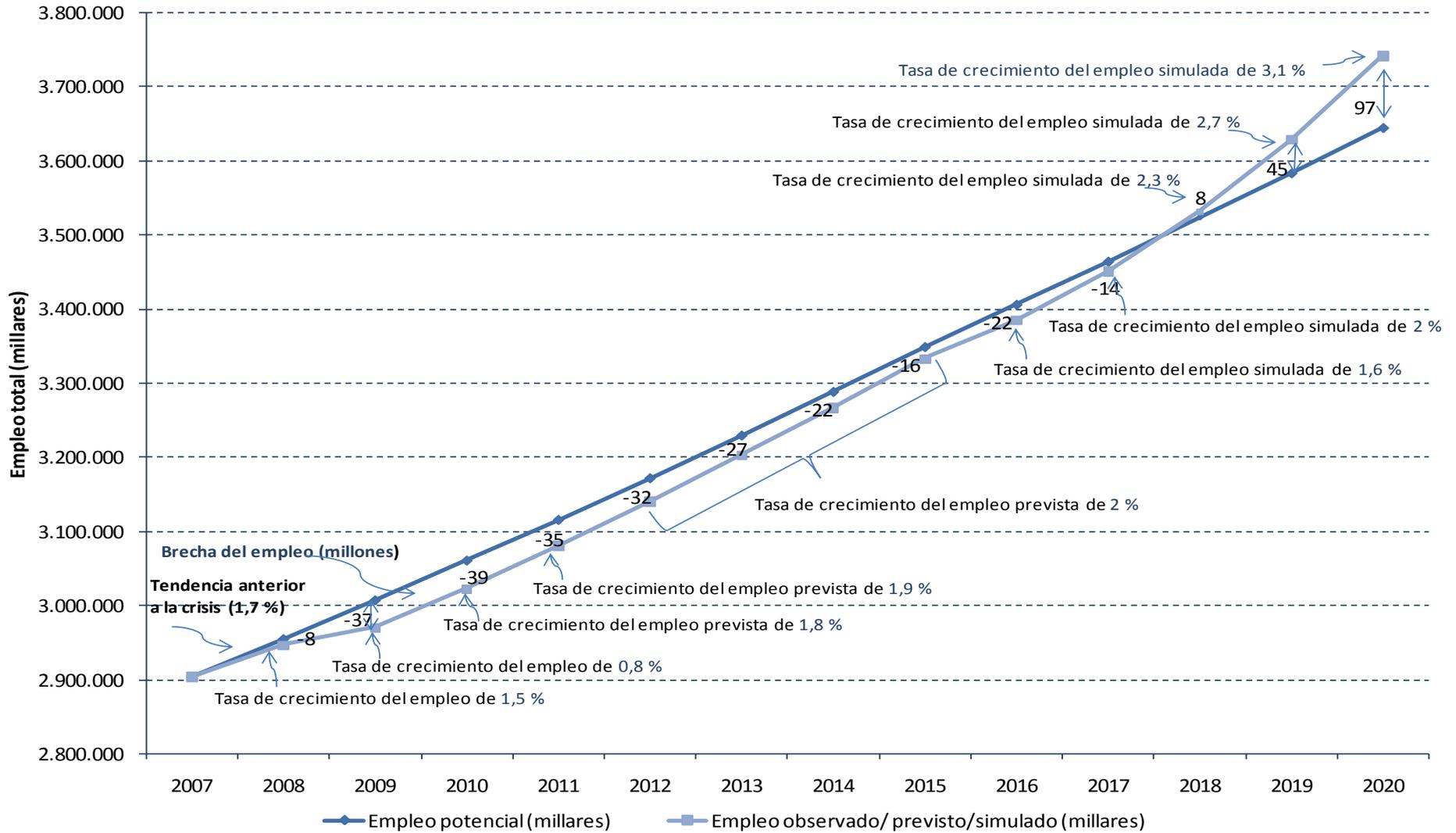
<sup>11</sup> C. Reinhart y V. Reinhart: *After the Fall*, documento elaborado para el Banco de Reserva Federal de Kansas City; *Economic Policy Symposium, Macroeconomic Policy: Post-Crisis and Risks Ahead*, Jackson Hole, Wyoming, 26-28 de agosto de 2010.

**Gráfico 4. Producto interior bruto real mundial basado en 164 países, 2005 (millones de dólares de los Estados Unidos)**



Fuentes: estimaciones de la OIT; FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial. Reequilibrar el crecimiento*, abril de 2010.

Gráfico 5. Empleo mundial sobre la base de 164 países (en millares)



Fuentes: estimaciones de la OIT; FMI: *Perspectivas de la Economía Mundial. Reequilibrar el crecimiento*, abril de 2010.

## Sostenibilidad fiscal y potencial de crecimiento

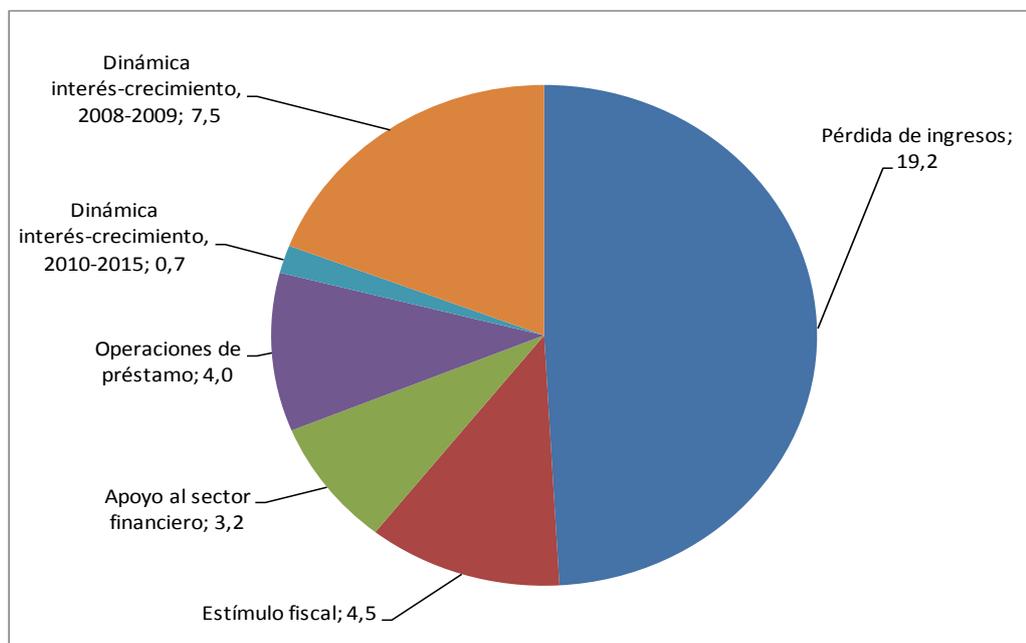
25. Es necesario inscribir el debate relativo a las políticas en el contexto de las pautas que se han previsto para la recuperación y el crecimiento posterior a la crisis. A la OIT le preocupa que se produzca un relajamiento prematuro de las medidas de estímulo monetario y fiscal, inquietud que comparten el FMI y el G-20. En la presentación del documento de referencia para la conferencia conjunta de la OIT y el FMI celebrada en Oslo en septiembre de 2010, se indicaba lo siguiente: «Como estrategia general, las economías más avanzadas no deberían adoptar políticas fiscales más restrictivas antes de 2011, porque su aplicación prematura podría comprometer la recuperación»; en dicho documento se añadía que: «sin duda, la situación fiscal varía de un país a otro, lo cual hace necesario adaptar esta estrategia general en función del espacio fiscal disponible».
26. No cabe duda de que la sostenibilidad fiscal es un objetivo importante. La cuestión aún no dilucidada es la de determinar cómo lograr dicha sostenibilidad y en qué plazo. Algunos son partidarios de anticipar el ajuste fiscal, mientras que otros creen que la consolidación fiscal debería postergarse hasta que la recuperación del sector privado se encuentre bien arraigada. A este respecto se han de tener en cuenta varias cuestiones fundamentales.
27. En primer lugar, la sostenibilidad fiscal debería contemplarse en el contexto del fomento de un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. De hecho, el principal factor generador de los déficits fiscales de los países desarrollados no son las medidas de estímulo discrecionales en sí mismas, ni tampoco los planes de rescate para el sector financiero, sino el brusco descenso de los ingresos fiscales tras el hundimiento de la producción en 2008-2009, que a su vez hizo subir la relación (o ratio) deuda pública-PIB. En las economías de altos ingresos que forman parte del G-20, se prevé que el incremento de la relación deuda-PIB entre 2008 y 2015 se sitúe en torno a los 40 puntos porcentuales del PIB. Según se ilustra en el gráfico 6, la mitad de este incremento puede atribuirse a las pérdidas de ingresos. En comparación, la contribución de las medidas de estímulo fiscal es mucho más modesta, al igual que el apoyo de los gobiernos al sector financiero.
28. Esto tiende a corroborar la idea de que, a excepción de los países con una relación deuda-PIB muy alta, puede resultar contraproducente retirar de forma prematura las medidas de estímulo, política que tendría una incidencia negativa en el crecimiento. Mas bien, hay que actuar en el ámbito de las políticas relativas al crecimiento y a la demanda agregada. En efecto, si un país puede mantener el crecimiento apoyándose en la inversión y en el aumento de la tasa de empleo y de los salarios e ingresos, entonces podrá mejorar su posición fiscal. A la inversa, si aplica medidas de consolidación a un ritmo demasiado rápido o con demasiada premura, afectará negativamente al crecimiento y por ende a los ingresos fiscales, condiciones que podrían redundar en un crecimiento menor y un déficit fiscal aún más alto.
29. En segundo lugar, hay quienes sostienen que los mercados financieros no otorgarán credibilidad a la consolidación fiscal si ésta se pone en práctica de manera gradual o pausada. A esto pueden oponerse dos argumentos. Según el primero, no hay constancia de que los mercados financieros deseen un ejercicio de consolidación fiscal rápida, porque son conscientes de que éste podría retrasar el proceso de recuperación y, por tanto, empeorar la proporción de la deuda pública con respecto al PIB (relación deuda-PIB). El segundo argumento sostiene que en este ámbito la credibilidad y el diálogo social están estrechamente relacionados. Según una hipótesis que cuenta con gran aceptación, cuanto mayor sea la calidad del diálogo social en un país, más creíbles serán sus estrategias económicas. Un buen entendimiento entre el gobierno, los empleadores y los trabajadores en torno a los objetivos económicos aumenta la credibilidad de las estrategias económicas.

Si un país tiene una estrategia creíble, basada en un diálogo social sólido, se reduce la necesidad de proceder a una consolidación fiscal rápida. Así pues, el diálogo social es importante para el desarrollo de estrategias de sostenibilidad fiscal.

- 30.** En tercer lugar, la necesidad de estimular la demanda agregada y el riesgo de una retirada prematura de las medidas de estímulo han sido objeto de numerosos debates, y revisten una gran importancia. Sin embargo, los aspectos relativos a la oferta son igualmente importantes y no se han debatido en profundidad: se trata de los efectos que un período de inversión por debajo de la tendencia, sumado a la depreciación del capital humano motivada por las altas tasas de desempleo y subempleo, tiene sobre el nivel de la producción potencial y su crecimiento. Se establece así un círculo vicioso, ya que la tasa de desempleo sigue siendo alta porque anteriormente ya era alta. En otras palabras, el desempleo de larga duración, el desempleo de los jóvenes y el aumento del trabajo precario no sólo imprimen cicatrices permanentes a las personas que los padecen y a sus familias, sino que también provocan daños sistémicos en las economías en su conjunto. Los daños en la vertiente de la oferta pueden estar causados o verse agravados por la aplicación de políticas inadecuadas, como la restricción del crédito, la falta de inversión en la formación profesional y en la formación para la reconversión profesional o la falta de incentivos para la recontratación. Por consiguiente, una política de recuperación adecuada debería prestar atención tanto a la demanda como a la oferta <sup>12</sup>.
- 31.** En cuarto lugar, es importante considerar los balances públicos y privados conjuntamente. En el cuadro 2a se ilustran los modelos de balances públicos y privados anteriores a la crisis. Se puede comprobar que los balances públicos eran ampliamente positivos, y que había un porcentaje muy alto de gasto privado, lo que estimulaba los flujos de capital en la balanza por cuenta corriente procedentes de las economías de altos ingresos, de América Latina y de Asia Meridional, en dirección a Asia Oriental y la región del Golfo.
- 32.** En el cuadro 2b se ilustra el impacto que la crisis tuvo luego en esos balances públicos y privados. Las economías de altos ingresos en particular, pero también todas las demás regiones, han acumulado amplios déficit públicos que han financiado a través del ahorro privado, más abundante. El cuadro 2c refleja la misma situación para 2009. Todo esto indica que el sector privado, los hogares y las empresas siguen en proceso de desapalancamiento y ahorro, mientras que restringen el gasto. Por consiguiente, si se disminuye el déficit público, aún no está demostrado que dicha disminución se verá compensada por un aumento del gasto privado en una magnitud suficiente para mantener un nivel de demanda agregada proporcional a la recuperación del PIB y del empleo.

<sup>12</sup> También han destacado este aspecto Reinhart y Reinhart, *op. cit.*

Gráfico 6. Economías de altos ingresos: Fuentes de aumento de la deuda pública, 2008



La mayor parte del aumento previsto de 39 puntos porcentuales en la proporción de la deuda pública con respecto al PIB se debe a la debilidad cíclica de las economías.

Fuente: FMI: *Navigating the Fiscal Challenges Ahead*, Fiscal Monitor Series, elaborado por el personal del Departamento de Asuntos Fiscales, 14 de mayo de 2010.

Cuadro 2a. Variaciones del equilibrio presupuestario, el ahorro privado neto y la balanza por cuenta corriente entre 2007 y 2004 (en puntos porcentuales)<sup>13</sup>

Región	Equilibrio presupuestario	Ahorro privado neto	Balanza por cuenta corriente
Europa Central y Sudoriental (no UE) y Comunidad de Estados Independientes	2,32	-5,19	-2,87
Economías desarrolladas y Unión Europea	2,25	-2,55	-0,31
Asia Oriental	2,03	2,36	4,39
América Latina y el Caribe	0,34	-1,02	-0,69
Oriente Medio	-0,28	6,17	5,89
África del Norte	1,40	1,74	3,13
Asia Sudoriental y el Pacífico	0,68	1,77	2,45
Asia Meridional	0,79	-2,02	-1,23
África Subsahariana	2,81	-3,81	-1,00
Mundo	2,20	-1,76	0,44

<sup>13</sup> El ahorro privado neto se deriva de la observación del equilibrio presupuestario y la balanza por cuenta corriente. Las estimaciones mundiales se basan en la suma de los países enumerados a continuación: *Europa Central y Sudoriental (no UE) y Comunidad de Estados Independientes*: Azerbaiyán, Kazajstán, Federación de Rusia, Turquía, Ucrania; *Economías desarrolladas y Unión Europea*: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, República Checa, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, Suecia, Suiza; *Asia Oriental*: China, República de Corea, Hong Kong (China), Taiwán (China); *América Latina y el Caribe*: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, República Bolivariana de Venezuela; *Oriente Medio*: Arabia Saudita, República Islámica del Irán; *África del Norte*: Argelia, Egipto; *Asia Sudoriental y el Pacífico*: Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Viet Nam; *Asia Meridional*: India, Pakistán, Sri Lanka; *África Subsahariana*: Nigeria, Sudáfrica.

**Cuadro 2b. Variaciones del equilibrio presupuestario, el ahorro privado neto y la balanza por cuenta corriente entre 2010 y 2007 (en puntos porcentuales) <sup>13</sup>**

Región	Equilibrio presupuestario	Ahorro privado neto	Balanza por cuenta corriente
Europa Central y Sudoriental (no UE) y Comunidad de Estados Independientes	-6,85	7,95	1,11
Economías desarrolladas y Unión Europea	-6,64	7,14	0,5
Asia Oriental	-3,68	-0,7	-4,38
América Latina y el Caribe	-1,55	-0,08	-1,63
Oriente Medio	-3,78	-7,54	-11,32
África del Norte	-7,08	-3,1	-10,19
Asia Sudoriental y el Pacífico	-2,25	-0,38	-2,63
Asia Meridional	-2,57	2,25	-0,31
África Subsahariana	-6,5	5,53	-0,97
Mundo	-5,51	5,32	-0,19

**Cuadro 2c. Equilibrio presupuestario, ahorro privado neto y balanza por cuenta corriente en 2009 (porcentaje del PIB) <sup>13</sup>**

Región	Equilibrio presupuestario	Ahorro privado neto	Balanza por cuenta corriente
Europa Central y Sudoriental (no UE) y Comunidad de Estados Independientes	-5,90	7,70	1,90
Economías desarrolladas y Unión Europea	-8,00	6,40	-0,60
Asia Oriental	-1,90	8,20	6,30
América Latina y el Caribe	-3,10	2,80	-0,30
Oriente Medio	-2,04	5,25	3,22
África del Norte	-7,20	5,30	-1,90
Asia Sudoriental y el Pacífico	-3,48	9,51	6,02
Asia Meridional	-6,46	4,08	-2,38
África Subsahariana	-5,25	5,06	-0,20
Mundo	-6,64	6,96	0,33

Fuente: OCDE, *Economic Outlook Database Inventory*, EO87, junio de 2010; Economist Intelligence Unit.

## II. Modelos de recuperación en los países participantes en el enfoque integrado del Pacto Mundial para el Empleo <sup>14</sup>

33. Las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre el empleo, adoptados por la 99.<sup>a</sup> reunión (2010) de la Conferencia Internacional del Trabajo, establecen que: «los gobiernos de los Estados Miembros deberían evaluar, según proceda, lo siguiente: ... la elaboración y aplicación de un marco de política macroeconómica favorable al empleo, que promueva el crecimiento, la inversión, las empresas sostenibles, el empleo decente, la empleabilidad y el desarrollo de las calificaciones, así como la distribución equitativa de los ingresos para «situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales» (párrafo 25, iii)). En las Conclusiones se pide a la Oficina que mejore y coordine «su capacidad técnica y analítica para examinar las políticas macroeconómicas desde el punto de vista de los resultados en materia de empleo» (párrafo 27, i)). En esta sección se examinan las dificultades que plantea la recuperación del empleo, con especial hincapié en el entorno macroeconómico, en los países que han solicitado la aplicación del enfoque integrado del Pacto Mundial para el Empleo: Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania, Mongolia y Sudáfrica.

### El período anterior a la crisis: Por una parte, un crecimiento elevado, y por otra, dificultades para el mercado laboral y el empleo

34. Todos los países mencionados, aunque en menor medida El Salvador, se beneficiaron de la prosperidad mundial registrada durante el período anterior a la crisis (véase el cuadro 3). Sin embargo, dos aspectos se destacan en dicho período. En primer lugar, en muchos casos, la índole de las pautas de crecimiento determinó que las tasas de crecimiento alcanzadas resultaran insostenibles, puesto que se habían sustentado ya sea en el auge de los precios de los productos básicos o bien en un repentino aumento de los recursos externos. En segundo lugar, pese al rápido crecimiento, los resultados obtenidos en el mercado de trabajo y del empleo fueron modestos. Incluso cuando se logró una disminución importante de la tasa de desempleo (como en el caso de Bulgaria), los logros se revirtieron rápidamente como consecuencia de la recesión mundial. En otros países, como El Salvador, Indonesia y Mongolia, los indicadores de la calidad del empleo han puesto de relieve unos logros menos prometedores que los que podrían deducirse de las tasas de desempleo. Respecto de Jordania y Sudáfrica, el comportamiento del mercado laboral se caracterizó por una relación (o ratio) empleo-población relativamente baja y por una notable segmentación de ese mercado. Los mercados de trabajo de los países examinados muestran unas tasas muy elevadas de desempleo juvenil, así como unas disparidades de género persistentes en relación con varios aspectos.

<sup>14</sup> Los países participantes en el enfoque integrado del Pacto Mundial para el Empleo son aquellos que han pedido que se aplique de manera integrada el Pacto Mundial para el Empleo, utilizando la metodología de análisis rápido de la situación nacional prevista en el Pacto. Hasta el momento, los nueve países que han cursado la solicitud han recibido una respuesta positiva de la OIT. Seis de ellos se estudian en esta sección.

**Cuadro 3. Crecimiento, pautas de crecimiento y comportamiento del mercado de trabajo en los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo durante el auge económico mundial (2002-2007)**

País	Crecimiento durante el período anterior a la crisis	Pautas de crecimiento	Comportamiento del mercado de trabajo durante el decenio de 2000
Bulgaria	La economía se deterioró a una tasa de -2,5 por ciento durante el período 1992-2001, pero dio un vuelco en el decenio de 2000; el crecimiento alcanzó un valor máximo de 6,3 por ciento en 2006.	Crecimiento impulsado por los flujos de capital a corto plazo, cuyo monto llegó en determinado momento al 34 por ciento del PIB. Se formó una burbuja de precios de los activos inmobiliarios y los servicios financieros y se disparó el aumento de los salarios nominales, que superaron el crecimiento de la productividad, dando lugar a un pronunciado aumento de los costos laborales unitarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La tasa de desempleo disminuyó del 10,1 por ciento al 6,9 por ciento (2002-2007), así como también la proporción de empleos vulnerables, que pasó del 10,2 por ciento al 8,7 por ciento (2005-2007).</li> <li>- La tasa de desempleo de los jóvenes se redujo del 35,6 por ciento al 15,1 por ciento (2002-2007).</li> <li>- Se produjo una pequeña mejora en la relación empleo-población, que pasó del 43,8 por ciento al 46,3 por ciento (2005-2007).</li> <li>- El porcentaje de trabajadores pobres (ingreso máximo de 1 dólar de los EE.UU. por día) fue insignificante (2003).</li> <li>- Entre las mujeres se registraron la tasa más alta de desempleo, la relación empleo-población más baja y la proporción más elevada de empleo vulnerable.</li> </ul>
El Salvador	El crecimiento tuvo un ritmo moderado del 4,4 por ciento entre 1992 y 2001, pero pasó por debajo de ese valor durante el período de prosperidad mundial del decenio de 2000.	Baja inversión, economía de alto consumo, gran dependencia de las remesas (17,1 por ciento del PIB) y estrecha vinculación con la economía de los EE.UU.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de desempleo del 6,6 por ciento (2006).</li> <li>- Pequeña disminución del empleo vulnerable, que pasó del 38,8 por ciento al 35,5 por ciento (2005-2006).</li> <li>- La tasa de desempleo de los jóvenes aumentó del 11,5 por ciento al 12,4 por ciento (2002-2007).</li> <li>- La relación empleo-población se mantuvo constante, en el 55 por ciento (2005-2007).</li> <li>- El porcentaje de trabajadores pobres (ingreso máximo de 1 dólar de los EE.UU. por día) fue del 15,6 por ciento (2005), similar al valor registrado en 1995.</li> <li>- Entre las mujeres se registraron la tasa más alta de desempleo, la relación empleo-población más baja y la proporción más elevada de empleo vulnerable.</li> </ul>

País	Crecimiento durante el período anterior a la crisis	Pautas de crecimiento	Comportamiento del mercado de trabajo durante el decenio de 2000
Indonesia	Fue una de las 13 economías con más rápido crecimiento del mundo antes de la crisis financiera asiática de 1997, cuando la actividad se contrajo un 13 por ciento. El crecimiento se recuperó con tasas entre el 5 y 6 por ciento, durante el decenio de 2000.	Gran dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos (más del 60 por ciento de las exportaciones totales). El consumo interno y las inversiones representaron más del 70 por ciento del crecimiento entre 2002 y 2008.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La tasa de desempleo disminuyó, pasando del 11,2 por ciento al 9,1 por ciento (2005-2007), pero el índice de empleo vulnerable se mantuvo en general constante, con una tasa de 63 por ciento (2005-2007).</li> <li>- La tasa de desempleo de los jóvenes se redujo del 25,5 por ciento al 23,8 por ciento (2003-2007).</li> <li>- La relación empleo-población se mantuvo más o menos constante, en el 60 por ciento (2002-2007).</li> <li>- El porcentaje de trabajadores pobres (ingreso máximo de 1 dólar de los EE.UU. por día) pasó del 37,2 por ciento al 27,8 por ciento (2002-2005).</li> <li>- Entre las mujeres se registraron la tasa más alta de desempleo, la relación empleo-población más baja y la proporción más elevada de empleo vulnerable.</li> </ul>
Jordania	La economía creció un 5 por ciento durante el período 1992-2001. La tasa de crecimiento se aceleró hasta un máximo de 8,9 por ciento en 2007.	Gran dependencia con respecto a las remesas (17,6 por ciento del PIB) y estrecha vinculación con los ciclos económicos de los Estados del Golfo. A finales del decenio de 2000, un auge del precio del petróleo redundó en un gran flujo de IED, 78 por ciento del cual procedía de los Estados del Golfo. Fortalecimiento del consumo interno y burbuja de precios de los activos en el sector de bienes no transables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de desempleo del 12,7 por ciento (2008).</li> <li>- Relación empleo-población constante, del 39 por ciento.</li> <li>- El porcentaje de trabajadores pobres (ingreso máximo de 1 dólar de los EE.UU. por día) fue insignificante (2006).</li> <li>- Importante segmentación del mercado laboral entre trabajadores extranjeros y nacionales de Jordania. Sesenta y tres por ciento de los puestos de trabajo creados en el período 2002-2005 fueron ocupados por trabajadores migrantes.</li> <li>- Entre las mujeres se registraron la tasa más alta de desempleo, la relación empleo-población más baja y la proporción más elevada de empleo vulnerable.</li> </ul>

País	Crecimiento durante el período anterior a la crisis	Pautas de crecimiento	Comportamiento del mercado de trabajo durante el decenio de 2000
Mongolia	Durante el período 1992-2001, la economía creció a un ritmo más bien lento, del 1,1 por ciento, pero a partir de 2002 lo hizo muy rápidamente, llegando a una tasa del 10,2 por ciento en 2007.	Auge durante el decenio de 2000 impulsado por el sector minero, que en cierto momento representó el 28 por ciento del PIB, mientras que continuó sin pausas la contracción del sector manufacturero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tasa de desempleo del 3,3 por ciento (2005).</li> <li>– Tasa de desempleo de los jóvenes del 20,0 por ciento (2003).</li> <li>– Relación empleo-población constante, del 52 por ciento (2005-2007).</li> <li>– Porcentaje de empleo vulnerable del 59 por ciento (2002-2003).</li> <li>– Aumento de la proporción de trabajadores pobres, que pasó del 21,9 por ciento al 30,5 por ciento (2002-2005).</li> <li>– Entre las mujeres se registraron la tasa más alta de desempleo, la relación empleo-población más baja y la proporción más elevada de empleo vulnerable.</li> </ul>
Sudáfrica	La economía creció a un ritmo moderado, del 2,2 por ciento, en el período 1992-2001, pero durante el auge mundial del decenio de 2000 el crecimiento alcanzó el 5,5 por ciento en 2007.	Sudáfrica es la mayor y más importante economía del África Subsahariana. A pesar de los esfuerzos para diversificar la base industrial, la economía depende en gran medida del sector de servicios y de las exportaciones de productos básicos. Recibió flujos de capital en gran escala durante el auge mundial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La tasa de desempleo pasó del 26,7 por ciento al 23 por ciento (2005-2007).</li> <li>– La relación empleo-población aumentó del 38,7 por ciento al 41,1 por ciento (2005-2007).</li> <li>– La tasa de desempleo de los jóvenes se redujo del 56 por ciento al 46,9 por ciento (2002-2007).</li> <li>– El porcentaje de trabajadores pobres (ingreso máximo de 1 dólar de los EE.UU. por día) fue del 44 por ciento (2000).</li> <li>– Importante segmentación del mercado laboral según criterios étnicos y raciales.</li> <li>– Entre las mujeres se registraron la tasa más alta de desempleo, la relación empleo-población más baja y la proporción más elevada de empleo vulnerable.</li> </ul>

Fuentes: Reseñas de los países elaboradas por personal de la OIT; FMI: *Perspectivas de la economía mundial. Abril de 2010: Reequilibrar el crecimiento*; OIT: *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*, 6.ª edición (Ginebra, 2010); Naciones Unidas: base de datos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, actualización del 23 de julio de 2010.

## De la crisis a la recuperación: Recuperación del crecimiento en un contexto de dificultades para el mercado laboral y el empleo

35. Todas las economías que participan en el Pacto Mundial para el Empleo resultaron afectadas negativamente por la recesión global, pero algunas mucho más que otras. Como se muestra en el cuadro 4, cuatro de esas economías entraron en recesión en 2009; Bulgaria sufrió la mayor caída de la producción (–5,0 por ciento), seguida por El Salvador (–3,5 por ciento), Sudáfrica (–1,8 por ciento) y Mongolia (–1,6 por ciento). Mientras que Jordania sufrió una importante desaceleración del crecimiento (que cayó de un máximo del 8,9 por ciento en 2007 al 2,8 por ciento), Indonesia resistió bastante bien, con un crecimiento durante 2009 que se situó

ligeramente por debajo de la tasa tendencial de crecimiento del 5-6 por ciento en el decenio de 2000. Respecto de Indonesia y Mongolia, las proyecciones indican una rápida recuperación del PIB para 2010 y años subsiguientes, pero mucho más lenta en Bulgaria, El Salvador, Jordania y Sudáfrica. Se considera que estas economías apenas comenzarán a recuperar su tendencia al crecimiento en 2015.

**Cuadro 4. Países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo: Impacto sobre el PIB, ajustes del mercado de trabajo durante la crisis y perspectivas de recuperación del PIB**

País	Impacto sobre el PIB	Recuperación prevista del PIB	Ajustes del mercado de trabajo (desde 2008 al primer trimestre de 2010)
Bulgaria	Recesión profunda. El PIB se redujo en un 5 por ciento en 2009, mientras que su crecimiento había sido superior al 6 por ciento en 2007	<b>Lenta.</b> No se prevé un retorno a la tasa tendencial de crecimiento antes de 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aumento de la tasa de desempleo desde el 5,6 por ciento en 2008 al 10,2 por ciento en el primer trimestre de 2010.</li> <li>– Aumento de la tasa de desempleo de los jóvenes desde el 12,7 por ciento en 2008 al 23,8 por ciento en el primer trimestre de 2010.</li> <li>– Descenso de la relación empleo-población, del 50,8 por ciento al 46,1 por ciento. Congelación de los salarios del sector público.</li> </ul>
El Salvador	Recesión profunda. El PIB cayó un 3,5 por ciento.	<b>Lenta.</b> No se prevé un retorno a la tasa tendencial de crecimiento antes de 2015.	La tasa de desempleo aumentó del 5,9 por ciento en 2008 a aproximadamente un 9,0 por ciento en 2010.
Indonesia	Desaceleración moderada del crecimiento, aunque sin entrar en recesión. La tasa de crecimiento del PIB cayó del 6,0-6,3 por ciento en 2007 al 4,5 por ciento en 2009.	<b>Rápida.</b> Retorno a la tasa tendencial de crecimiento para 2010.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La tasa de desempleo disminuyó del 8,4 por ciento en 2008 al 7,4 por ciento en el primer trimestre de 2010, pero ...</li> <li>– el empleo informal en 2009 fue mayor que en 1996.</li> <li>– Los salarios reales de los trabajadores de la producción en 2009 fueron un 10 por ciento inferiores a los de 2005.</li> </ul>
Jordania	Importante desaceleración del crecimiento, sin entrar en recesión. La tasa de crecimiento cayó del 8,9 por ciento en 2007 al 2,8 por ciento en 2009.	<b>Lenta.</b> No se prevé un retorno a la tasa tendencial de crecimiento antes de 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La tasa total de desempleo aumentó desde el 12 por ciento en el tercer trimestre de 2008 al 14 por ciento en igual período de 2009, pero ...</li> <li>– se registró una disminución al 12,4 por ciento en el primer trimestre de 2010.</li> <li>– La tasa de desempleo de los jóvenes se elevó del 24,9 por ciento en el segundo trimestre de 2009 al 27,7 por ciento en igual período de 2010.</li> </ul>
Mongolia	Recesión moderada, con un descenso del PIB del 1,6 por ciento en 2009. El crecimiento del PIB fue del 10,2 por ciento en 2007.	<b>Rápida.</b> Se prevé una tasa de crecimiento del 7 por ciento para 2010 y 2011.	– Datos parciales señalan que el desempleo total alcanzó el 12,8 por ciento en 2009, con indicios de una acentuada disminución de los salarios reales en la economía informal.
Sudáfrica	Recesión importante, con una disminución del 1,8 por ciento del PIB en 2009. El crecimiento del PIB fue del 5,5 por ciento en 2007	<b>Lenta.</b> Aun en 2015 la tasa tendencial de crecimiento será inferior a la máxima de 5,5 por ciento, alcanzada antes de la crisis.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aumento moderado de la tasa de desempleo, del 22,9 por ciento en 2009 al 25,2 por ciento en el primer trimestre de 2010.</li> <li>– El ajuste más severo se realizó en el marco de un aumento notable de la sensación de desaliento.</li> </ul>

Fuentes: Reseñas de los países, elaboradas por la OIT; FMI: *Perspectivas de la economía mundial. Abril de 2010: Reequilibrar el crecimiento*; OIT, Departamento de Estadísticas, julio de 2010.

36. El impacto de la recesión mundial en el mercado laboral de los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo ha sido diverso. Una vez más, Indonesia fue quien opuso mejor resistencia, ya que entre 2008 y 2009 logró disminuir la tasa del desempleo total. Sudáfrica también experimentó un aumento moderado del desempleo, pero la mayor parte del ajuste en el mercado de trabajo tuvo lugar en el marco de un notable aumento del índice de trabajadores desalentados. Las otras economías, sobre todo Bulgaria y Mongolia, experimentaron un notable incremento del desempleo, que ya era elevado.
37. Incluso en los países que han experimentado una rápida recuperación (Indonesia y Mongolia), la intensidad y la magnitud de las dificultades en el mercado de trabajo y el empleo, como la proliferación de los empleos de baja productividad y el lento crecimiento del salario real, no han disminuido. Por otra parte, las tasas tendenciales de crecimiento, de alrededor del 6 por ciento en Indonesia y del 5 por ciento en Sudáfrica, no serán suficientes para alcanzar el objetivo fijado por estos dos países, a saber, reducir a la mitad la tasa de desempleo total.
38. Algunos de los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo han puesto en práctica importantes políticas anticíclicas, lo que supone aplicar una política monetaria expansiva y planes de estímulo fiscal. Los casos más notables son los de Sudáfrica, que adoptó un plan de estímulo fiscal por un valor equivalente al 4,03 por ciento de su PIB, y de Indonesia, que también se dotó de un plan de estímulo fiscal por un valor correspondiente al 1,4 por ciento de su PIB<sup>15</sup>. Sudáfrica destinó el 55,7 por ciento de su plan de estímulo fiscal a las medidas de protección social, pero Indonesia sólo asignó el 8,8 por ciento de su plan a la protección social. Ambos países también han hecho gran hincapié en la inversión pública en infraestructura como parte de sus medidas anticíclicas<sup>16</sup>.
39. Los demás países se vieron limitados por sus circunstancias en materia fiscal en cuanto a la aplicación de medidas importantes de política fiscal expansiva. En el caso de Mongolia, su situación fiscal y externa se deterioró a tal punto que, en el marco de un acuerdo crediticio suscrito con el FMI en abril de 2009, aceptó aplicar un recorte del gasto público equivalente al 5 por ciento de su PIB. En el caso de Bulgaria, sus posibilidades de acción son reducidas, dado que carece de margen fiscal y de política; por su parte, El Salvador elaboró un plan de lucha contra la crisis de un costo equivalente al 17 por ciento del gasto público<sup>17</sup>. Jordania se centró en reducir las restricciones al crédito y en disminuir los impuestos a todos los sectores.
40. La OIT ha realizado extensas evaluaciones de las políticas de mitigación de la crisis aplicadas en 54 países, prestando especial atención a las políticas de empleo y protección social; los resultados de esas evaluaciones se incluyeron en los documentos presentados al G-20<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Y. Zhang y otros: *Social protection in fiscal stimulus packages: Some evidence* (Nueva York, PNUD, Oficina de Estudios de Desarrollo, documento de trabajo, 3 de marzo de 2010).

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> Sin embargo, El Salvador logró obtener un monto considerable de recursos externos aportados por las instituciones de Bretton Woods.

<sup>18</sup> Véanse OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible*. Comunicación del Director General de la OIT presentada a los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, 24-25 de septiembre de 2009; OIT: *Employment and social protection policies from crisis to recovery and beyond: A review of experience*, informe presentado por la OIT a la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo de los países del G-20, Washington, 20-21 de abril de 2010; y OIT: *Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G-20 a partir de la experiencia adquirida*, *op.cit.*

## **Perspectivas de recuperación económica con alto coeficiente de empleo a mediano plazo: La función de un marco macroeconómico favorable al empleo**

41. Como lo demuestran las tasas de crecimiento, los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo han entrado en una etapa de recuperación, aunque no al mismo ritmo en todos los casos. No obstante, en la situación del mercado de trabajo de todas las economías se conjugan algunos elementos del déficit de trabajo decente que ya existía antes de la crisis con el deterioro — muy grave en algunos casos — ocasionado por ésta. La crisis ha recordado a los responsables de la formulación de políticas que existe una estrecha relación entre los marcos macroeconómicos, el empleo y los resultados en el plano social.
42. Así, pues, una cuestión de suma importancia para todos los países se refiere a cómo desarrollar una política macroeconómica a mediano plazo que sea capaz de promover y consolidar una recuperación económica con alto coeficiente de empleo. Para abordar esta cuestión, en la siguiente sección se examinan brevemente los principales elementos del replanteamiento macroeconómico en curso actualmente. En la sección inmediatamente posterior se examina la evolución de las políticas macroeconómicas en los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo que se incluyeron en el presente estudio. De este modo se ha delimitado el contexto para la formulación de los posibles elementos constitutivos de un marco de política que sea capaz de promover más eficazmente a mediano plazo una recuperación económica con alto coeficiente de empleo. Los países interesados deberían examinar estas cuestiones con mayor detenimiento, abordándolas en el marco del diálogo social.

### ***Principales elementos del replanteamiento en curso de las políticas macroeconómicas***

43. El paradigma convencional de las políticas macroeconómicas vigente en el período anterior a la crisis hace hincapié en la importancia de la estabilidad macroeconómica, mientras que la práctica se ha basado en la focalización en tres indicadores básicos y su medición: la inflación, el déficit fiscal y la relación deuda-PIB. En la programación financiera y económica con arreglo a dicho paradigma se establecen metas para estas tres variables fundamentales, y las políticas monetaria, fiscal y cambiaria se orientan hacia el logro de dichas metas. Aunque este enfoque no excluye del todo las consideraciones relativas al crecimiento y el empleo, éstas suelen estar subordinadas a los objetivos de estabilidad macroeconómica, pues se considera que la estabilidad macroeconómica es una condición esencial para el crecimiento y la inversión. La lógica subyacente es que el mecanismo de precios funciona mejor cuando los precios se mantienen estables, y que si el mecanismo de precios funciona correctamente entonces los recursos se asignarán de forma más eficiente y se aprovecharán en su totalidad. De acuerdo con esta lógica, reforzar la oferta debería ser el objetivo principal de la política macroeconómica.
44. La experiencia ha mostrado que una «política macroeconómica acertada y estable» y la «buena gestión de la economía» son sin duda elementos fundamentales de un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles y para el crecimiento de la producción y el empleo; también ha demostrado que «las políticas monetarias, fiscales y cambiarias deberían garantizar unas condiciones económicas estables y predecibles»<sup>19</sup>. Ciertamente, es importante crear las condiciones para un funcionamiento adecuado del mecanismo de precios. No obstante, la crisis ha dado lugar a una revisión de estos planteamientos generales en dos niveles diferentes. Por una parte, en la perspectiva de dar mayor relieve a

<sup>19</sup> OIT: *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2007, párrafo 11, 6).

las políticas de crecimiento, empleo y protección social, algunos economistas, encabezados por Oliver Blanchard y sus colegas del FMI, han procedido a revisar el nivel adecuado de las metas relativas a la inflación, el déficit fiscal y la relación deuda-PIB. Por otra parte, la recesión y la deflación han hecho que de nuevo vuelva a prestarse atención a las políticas anticíclicas.

45. Más específicamente, se están examinando y debatiendo los siguientes puntos:

- Los datos disponibles indican que la focalización en unos umbrales únicos y válidos para todos en materia de inflación, deuda y déficit no ha arrojado los resultados que se esperaban en cuanto al crecimiento<sup>20</sup>. Se ha iniciado un debate encabezado por Olivier Blanchard y sus colegas del FMI en torno a los niveles adecuados de las metas para estas variables, tanto en general como en diferentes contextos nacionales<sup>21</sup>. Los economistas encabezados por Blanchard sostienen que habría que fijar metas de inflación más elevadas<sup>22</sup>.
- Las metas únicas y válidas para todos se descartaron durante la crisis, cuando se impuso el imperativo pragmático de aplicar políticas fiscales y monetarias anticíclicas en contextos muy diversos. Ahora, en el período posterior a la crisis, la cuestión planteada consiste en determinar si es necesario que los países vuelvan a adoptar un conjunto de metas comunes, si dichas metas deberían ser las mismas para los países en desarrollo y los países desarrollados, y cuáles habrían de ser los diferentes ritmos de convergencia.
- La utilización prioritaria de políticas monetarias para alcanzar metas de inflación predeterminadas constituye un enfoque adecuado cuando la inflación obedece a un exceso de la demanda, pero es un enfoque mucho menos adecuado cuando se producen aumentos súbitos y transitorios de la inflación ocasionados por perturbaciones de la oferta (como ocurrió a finales del decenio de 2000 tras el drástico incremento de los precios de los combustibles y la energía)<sup>23</sup>.
- El establecimiento de metas de inflación crea incentivos para que los encargados de la formulación de las políticas limiten la inflación importada mediante la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. Ello, sumado a la entrada de capital sin

<sup>20</sup> P. Montiel y L. Servén: «Macroeconomic Stability in Developing Countries: How Much Is Enough?» en: *World Bank Research Observer*, Vol. 21, Issue 2 (Oxford University Press, 2006), págs. 151 a 178; Instituto Internacional de Estudios Laborales: *The World of Work 2010. From one crisis to the next?* (Ginebra, OIT, 2010), capítulo 3.

<sup>21</sup> El establecimiento de metas de inflación muy por debajo del 11 por ciento podría incluso retardar el crecimiento, probablemente a consecuencia de las limitaciones al crecimiento de la demanda agregada. Véase S. Khan y A. S. Senhadji: «Threshold Effects in the Relation between Inflation and Growth» en: *IMF Staff Papers*, Vol. 48, No. 1 (FMI, 2001), págs. 1 a 21. Según un estudio (Reinhart y Rogoff, 2009), la relación deuda pública-PIB puede retrasar el crecimiento cuando dicha relación oscila entre el 85 y el 90 por ciento, aunque en estudios más recientes también se ha puesto en duda la validez de este umbral (Bivens y Turner, 2010). Véanse C. M. Reinhart y K. Rogoff: *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly* (Princeton University Press, 2009); y J. Bivens y A. Turner: *Putting Public Debt in Context: Historical and International Comparisons*, Economic Policy Institute Briefing Paper No. 272 (Washington, D.C., 2010).

<sup>22</sup> O. Blanchard, G. Dell’Ariccia y P. Mauro: *Rethinking Macroeconomic Policy*, IMF Staff Position Note (SPN/10/03), Departamento de Estudios del FMI, 2010.

<sup>23</sup> Los factores que aumentan los costos suelen influir de forma significativa en los picos de la tasa de inflación, incluso en el caso de Bulgaria y de Mongolia, países en los que el exceso de la demanda interna desempeñó un papel en este sentido.

restricciones, crea un sesgo a favor de la apreciación del tipo de cambio real, que resta competitividad a las exportaciones.

- En lugar de centrarse únicamente en las variables financieras y de considerar las variables reales (por ejemplo, el crecimiento y el empleo) como residuales, un marco macroeconómico adecuado también debería dar prioridad de forma explícita a la producción, el empleo y los niveles de inversión social, y considerar igualmente de forma explícita las ventajas e inconvenientes de los umbrales financieros. En otras palabras, un marco de política macroeconómica favorable al empleo debería incluir múltiples metas <sup>24</sup>.
- Las políticas fiscales y monetarias expansionistas o anticíclicas, las políticas sobre ingresos y salarios, así como las políticas que inciden en el nivel de las exportaciones y de la inversión pública y privada pueden influir en la gestión de la demanda agregada. En efecto, todas estas políticas son fundamentales para impulsar la demanda agregada. Un marco macroeconómico favorable al empleo que propicie un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado también debería incorporar este tipo de consideraciones <sup>25</sup>.

### ***Breve panorama de la evolución de las políticas macroeconómicas en una muestra de países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo***

46. En el contexto del replanteamiento de las políticas macroeconómicas, la presente sección traza un breve panorama de los marcos macroeconómicos actuales de los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo, haciendo hincapié en sus regímenes fiscales, monetarios y cambiarios. Valga señalar que entre los temas prioritarios examinados en este documento no se han incluido las actividades en curso sobre el análisis de los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo y el inventario de las políticas de respuesta y recuperación ante la crisis, que tienen por objeto evaluar las dimensiones del empleo y de la política social.
47. En el cuadro 5 se resumen los marcos macroeconómicos actuales. Tras la recesión mundial de 2008-2009, en algunos de los países del Pacto Mundial para el Empleo hubo una etapa de corta duración en la que se adoptaron políticas fiscales y monetarias expansionistas; no obstante, a partir de 2010 todos los países parecen haber optado por la aplicación de políticas restrictivas. En algunos casos (por ejemplo en Bulgaria, El Salvador, Jordania y Mongolia), se han emprendido importantes programas de saneamiento fiscal. Esta etapa de políticas restrictivas posterior a la crisis obedece a la necesidad de cumplir las metas de control de la inflación (por lo general, en tasas inferiores al 6 por ciento) y de responder a las inquietudes acerca de la sostenibilidad de la deuda, que han aumentado a raíz del impacto de la recesión en las finanzas públicas. La sostenibilidad de la deuda depende a su vez de que se sobrepasen o no los umbrales que se hayan fijado para la relación deuda pública-PIB (que suelen oscilar entre el 50 y el 60 por ciento, con la notable excepción de Indonesia, que se ha propuesto mantener una relación deuda pública-PIB de menos del 30 por ciento).

<sup>24</sup> M. Muqtada: *The crisis of orthodox macroeconomic policy: The case for a renewed commitment to full employment*, Employment Working Paper No. 53, Sector de Empleo (OIT, Ginebra, 2010).

<sup>25</sup> OIT-FMI: *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento para el debate, Conferencia conjunta OIT-OMI, en cooperación con la Oficina del Primer Ministro de Noruega (2010).

48. En algunos países, las metas macroeconómicas han sido objeto de un debate nacional, y se han planteado inquietudes en cuanto a que a partir de un cierto punto dichas metas podrían convertirse en restricciones indebidas al margen de maniobra en materia fiscal y de políticas necesario para promover la recuperación. Por ejemplo, en Sudáfrica los interlocutores sociales de la OIT han iniciado un debate sobre la eficacia del régimen de fijación de metas de inflación<sup>26</sup>. En El Salvador se entabló un vivo debate sobre los beneficios y los costos de la dolarización oficial de la economía<sup>27</sup>.
49. En el ámbito de los regímenes cambiarios, que debido a su impacto en la competitividad de las exportaciones constituyen un elemento importante del entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, algunos países (en particular, Bulgaria, El Salvador y Jordania) han introducido dispositivos institucionales (junta monetaria, dolarización oficial y tipo de cambio fijo con respecto al dólar estadounidense) que impiden la flexibilidad cambiaria. Incluso países que aplican un régimen cambiario flexible (como Indonesia, Mongolia y Sudáfrica) han intentado utilizar el tipo de cambio para limitar la inflación importada y estabilizar así las expectativas de inflación. En todos los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo se aplica normalmente un enfoque abierto por lo que respecta a la gestión de las cuentas de capital, aunque el Gobierno de Sudáfrica ha tomado medidas para impedir que las empresas nacionales emprendan la dolarización de sus obligaciones. Según las estimaciones actuales, la apreciación del tipo de cambio real en los países objeto de examen se sitúa entre el 6 y el 26 por ciento. Esta apreciación del tipo de cambio real va en detrimento de la competitividad internacional, el crecimiento y las perspectivas de empleo, y en algunos países es uno de los puntos de debate sobre las políticas nacionales.

**Cuadro 5. Marcos macroeconómicos actuales en algunos países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo**

País	Política monetaria y metas de inflación	Política fiscal y sostenibilidad de la deuda	Régimen cambiario y gestión de la cuenta de capital
Bulgaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>– En 1997 comenzó a funcionar una junta monetaria con el cometido de contener la inflación. Sin embargo, en el período de gran crecimiento del decenio de 2000 la inflación alcanzó cifras de dos dígitos a mediados de 2008, lo que reflejaba una combinación de perturbaciones de la oferta y un rápido crecimiento de la demanda interna.</li> <li>– La economía fue gravemente afectada por la crisis, y la tasa de inflación alcanzó el 1 por ciento en 2009.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– En el período 2004-2008, el superávit fiscal medio fue del 2,8 por ciento del PIB; a finales de 2009 la relación deuda pública-PIB era del 16 por ciento.</li> <li>– No obstante, el endeudamiento externo del sector privado alcanzó un nivel muy alto, por encima del 100 por ciento del PIB.</li> <li>– Actualmente se está llevando a cabo un importante programa de saneamiento fiscal. La meta, que no se ha alcanzado aún, es situar el déficit de caja en el 0,7 por ciento del PIB.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Un régimen de tipo de cambio fijo impuesto en el marco del sistema de junta monetaria y como preparación para entrar a formar parte de la zona del euro.</li> <li>– En el período de gran crecimiento del decenio de 2000, los flujos de capital a corto plazo representaron el 34 por ciento del PIB. La balanza de pagos por cuenta corriente creció hasta alcanzar más del 20 por ciento del PIB, aunque ha ido disminuyendo gradualmente.</li> <li>– Se produjo una acusada apreciación del tipo de cambio real, que en el período de gran crecimiento osciló entre el 16 y el 26 por ciento.</li> </ul>

<sup>26</sup> FMI: *South Africa: Staff Report for the 2009 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 09/273, septiembre de 2009, párrafo 21.

<sup>27</sup> O. Monzón de León: «Debate sobre la dolarización en El Salvador» en *Noticias y Crónicas*, 29 de abril de 2010. Puede consultarse en la dirección: <http://lavanguardiaelsalvador.wordpress.com/2010/04/29/debate-sobre-la-dolarizacion-en-el-salvador/>.

País	Política monetaria y metas de inflación	Política fiscal y sostenibilidad de la deuda	Régimen cambiario y gestión de la cuenta de capital
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dolarización oficial desde 2001. Impide la aplicación de una política monetaria autónoma.</li> <li>– La tasa de inflación interna está vinculada a la tasa de inflación de Estados Unidos, aunque a finales de 2000 se produjo un pico en la tasa de inflación debido a perturbaciones de la oferta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– El objetivo consiste en reducir la parte del déficit presupuestario con respecto al PIB desde el 5,3 por ciento en 2009 al 1,5 por ciento en 2015.</li> <li>– Se prevé que la relación deuda-PIB se estabilice por debajo del 50 por ciento.</li> <li>– Se combinarán unas medidas presupuestarias más estrictas con un plan de reorientación del gasto público hacia programas sociales y de infraestructura.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Dolarización oficial. Impide la flexibilidad cambiaria.</li> <li>– Régimen muy articulado con la economía de Estados Unidos e influenciado por su ciclo económico.</li> <li>– Apreciación del tipo de cambio real cuando en 2008-2009 el dólar de los Estados Unidos se revalorizó con respecto a otras monedas importantes.</li> </ul>
Indonesia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se ha fijado una meta de inflación de entre el 4 y el 6 por ciento.</li> <li>– Endurecimiento de la política monetaria con el objeto de hacer frente al aumento brusco de la inflación ocasionado por la subida de los precios de los combustibles y la energía a finales del decenio de 2000.</li> <li>– Una etapa expansionista para hacer frente a la crisis, y actualmente una etapa restrictiva para alcanzar la meta de control de la inflación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Una política presupuestaria expansionista para hacer frente a la crisis, pero posteriormente una política presupuestaria más cautelosa con una relación déficit-PIB del 2 por ciento.</li> <li>– Una relación deuda-PIB inferior al 30 por ciento. Las autoridades están decididas a reducir aún más esta proporción a mediano plazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aplica un régimen cambiario flexible, aunque intenta utilizar el tipo de cambio como ancla nominal.</li> <li>– Favorable a la apreciación del tipo de cambio real. Ninguna restricción importante por lo que respecta a la cuenta de capital.</li> </ul>
Jordania	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La tasa de inflación aumentó hasta alcanzar cifras de dos dígitos (14 por ciento) a consecuencia de la crisis de los precios de los alimentos y la energía del decenio de 2000, aunque en el período posterior a la crisis bajó hasta situarse cerca del 0 por ciento.</li> <li>– Distensión de las políticas monetarias en 2009-2010 para hacer frente a la crisis.</li> <li>– El informe de evaluación preparado por el personal del FMI señala que ahora la política monetaria debería ser proactiva y orientarse a contener las presiones inflacionistas.</li> <li>– La tasa de inflación actual es del 5 por ciento aproximadamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La legislación prevé un límite máximo del 60 por ciento en la relación deuda-PIB.</li> <li>– Se ha previsto efectuar un saneamiento fiscal sustancial. El objetivo consiste en reducir a mediano plazo el déficit fiscal, que pasaría del 6 por ciento actual al 3 por ciento del PIB.</li> <li>– Se espera que la meta del 3 por ciento permita estabilizar la relación deuda-PIB, situándola en el 53 por ciento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La evolución de la balanza de pagos por cuenta corriente parece obedecer principalmente a las fluctuaciones de los precios de los productos básicos, y tras aumentar drásticamente hasta alcanzar el 9,5 por ciento del PIB fue disminuyendo gradualmente hasta situarse en el 6 por ciento.</li> <li>– La moneda nacional está fijada al dólar de los Estados Unidos; el informe de evaluación preparado por el personal del FMI considera que el tipo de cambio fijo es «indispensable a efectos de consolidar las expectativas sobre la inflación».</li> <li>– Ninguna restricción importante por lo que respecta a la cuenta de capital.</li> </ul>

País	Política monetaria y metas de inflación	Política fiscal y sostenibilidad de la deuda	Régimen cambiario y gestión de la cuenta de capital
Mongolia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Política monetaria expansionista en la etapa previa a la crisis.</li> <li>– Preparada para iniciar una etapa restrictiva en 2010 que permita hacer frente a las presiones inflacionistas, aunque dichas presiones obedecen en parte a factores que favorecen el aumento de los costos.</li> <li>– Posible adopción de un sistema de metas explícitas con respecto a la inflación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Tras una etapa expansionista en el período previo a la crisis, en 2011 aspira a realizar un ajuste fiscal de cerca del 5 por ciento del PIB.</li> <li>– En proceso de transición hacia un sistema de transferencias sociales en función de los recursos.</li> <li>– Preparada para adoptar un marco fiscal sostenible con disposiciones legislativas sobre la limitación de la deuda y el déficit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aplica un régimen cambiario flexible, pero según los datos disponibles ha habido una importante apreciación del tipo de cambio real (26 por ciento).</li> <li>– Ninguna restricción importante por lo que respecta a la cuenta de capital de la balanza de pagos.</li> </ul>
Sudáfrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Se ha fijado una meta de inflación que oscila entre el 3 y el 6 por ciento.</li> <li>– Endurecimiento de la política monetaria con el objeto de hacer frente al aumento brusco de la inflación ocasionado por la subida de los precios de los combustibles y la energía a finales del decenio de 2000.</li> <li>– Una etapa expansionista para hacer frente a la crisis, y actualmente una etapa restrictiva para alcanzar la meta de inflación prevista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Las autoridades se proponen aplicar una política fiscal cautelosa en consonancia con el compromiso de adoptar medidas preventivas mucho antes de que la relación deuda-PIB alcance el 50 por ciento.</li> <li>– Acepta el informe de evaluación preparado por el personal del FMI según el cual Sudáfrica afronta riesgos fiscales a mediano plazo y debe moderar el crecimiento del gasto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aplica un régimen cambiario flexible, pero según los datos ha habido una importante apreciación del tipo de cambio real (entre el 6 y el 16 por ciento).</li> <li>– Ninguna restricción importante por lo que respecta a la cuenta de capital de la balanza de pagos, aunque existen salvaguardias contra la dolarización de las obligaciones.</li> </ul>

Fuentes: Informes por país preparados por la OIT; consultas más recientes (2009-2010) en virtud del «artículo IV» del Fondo Monetario Internacional (FMI), disponibles en la dirección: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

### ***Hacia un marco macroeconómico favorable al empleo: algunas recomendaciones***

**50.** Un punto clave en los actuales debates se refiere a determinar si los cambios graduales, por oposición a una reorganización completa del marco macroeconómico general, son suficientes y adecuados para adaptar las políticas en vigor a los problemas actuales del empleo y el mercado de trabajo. Al respecto, se ha de tener presente que incluso los cambios graduales tomarán tiempo y requerirán que los países muestren la voluntad política necesaria para explorar nuevas vías en materia de políticas. En la presente sección se resumen los elementos cuya inclusión en un marco macroeconómico permitiría impulsar con mayor eficacia, a mediano plazo, una recuperación económica intensiva en empleo en los países examinados. Estos elementos deberían ser objeto de una investigación y un diálogo social más exhaustivos en los países de que se trata.

- 51.** En el ámbito de la política monetaria y de la adopción de regímenes de metas de inflación, los responsables de la formulación de políticas de los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo pudieran optar por enfoques más flexibles y centrarse en metas y objetivos más amplios. Como ha señalado el Director General: «la creación de empleo debe ser un objetivo prioritario para los gobiernos, al igual que lo es el mantenimiento de un bajo nivel de inflación, las políticas fiscales ordenadas y demás objetivos macroeconómicos»<sup>28</sup>. Vale la pena resucitar el objeto y el espíritu de las consultas hechas con arreglo al artículo IV del FMI, que exhorta a los países miembros del Fondo a alcanzar una «razonable estabilidad de precios» en el marco de sus políticas de promoción del crecimiento. La interpretación precisa de lo que constituye una razonable estabilidad de precios debería hacerse en función de las circunstancias específicas de cada país, para evitar así la formulación de metas únicas y válidas para todos.
- 52.** También deberían evitarse los intentos por refrenar la inflación debida al aumento de los costos mediante la aplicación de políticas monetarias restrictivas, ya que éstas no suelen ser eficaces para controlar la inflación; además, al aumentar el costo del crédito, inciden negativamente en la inversión y en las perspectivas de crecimiento.
- 53.** Los bancos centrales deberían tratar de promover la inclusión financiera y satisfacer las necesidades de la economía real sin abandonar su obligación de prudencia y su función en relación con la salvaguardia de la estabilidad de los precios. Mejorar el nivel de inclusión financiera implica: 1) ampliar el acceso a la financiación para el sector privado, especialmente la pequeña y mediana empresa; y 2) alentar el desarrollo de instituciones de microfinanciación (IMF) eficaces que puedan responder a las necesidades de financiación de los hogares pobres y vulnerables cuyos miembros buscan medios para tener empleos independientes y duraderos.
- 54.** A excepción de Sudáfrica, las empresas de todos los países examinados consideran que la falta de acceso a financiación es el obstáculo más importante para las operaciones empresariales y su potencial de creación de empleo<sup>29</sup>.
- 55.** De los países examinados, sólo Jordania cuenta con una IMF de categoría mundial, según la lista Forbes de las primeras cincuenta IMF del mundo<sup>30</sup>.
- 56.** En el ámbito de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda, deberían realizarse evaluaciones periódicas y rigurosas de las carencias de recursos, tomando como indicadores los recursos que se necesitan y los recursos que se obtienen. Dos metas internacionales de desarrollo fundamentales podrían utilizarse como guía para determinar las necesidades de gasto a nivel nacional: 1) la inversión pública en salud, educación e infraestructura necesaria para alcanzar los ODM correspondientes en el marco de un

<sup>28</sup> J. Somavia: «El G-20 y la economía real: ¿Qué está en juego?», Discursos 2010, OIT, 25 de junio de 2010. Disponible en <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/dgo/speeches/somavia/2010/opedg20.pdf>.

<sup>29</sup> Según los datos recogidos en las Encuestas de Empresas del Banco Mundial, que cubren en la actualidad a más de 100.000 empresas de 118 países. Una media del 25 por ciento de las empresas encuestadas en los países participantes en el Pacto Mundial para el Empleo cita la falta de acceso a medios de financiación como el obstáculo más importante para las actividades empresariales. Los resultados pueden generarse mediante una herramienta denominada «Haga su propio análisis», disponible en la dirección <http://www.enterprisesurveys.org>.

<sup>30</sup> Esta lista puede consultarse en la dirección [http://www.forbes.com/2007/12/20/microfinance-philanthropy-credit-biz-cz\\_ms\\_1220microfinance\\_table.html](http://www.forbes.com/2007/12/20/microfinance-philanthropy-credit-biz-cz_ms_1220microfinance_table.html). La IMF de Jordania ocupa el puesto núm. 45.

procedimiento acelerado; y 2) la iniciativa relativa al establecimiento de un régimen básico de protección social (o «piso social») que incluya transferencias en efectivo condicionadas y sistemas de garantía del empleo. Por supuesto, las medidas de protección social no deberían limitarse a estos dos mecanismos. Suele considerarse que un sistema de protección social completo y que funciona correctamente es aquél en el que se integran de forma equilibrada «medidas activas» y «medidas pasivas» encaminadas a promover tanto el nivel de vida como la seguridad económica nacionales; tales medidas actúan como estabilizadores automáticos que palían las consecuencias de los ciclos económicos.

- 57.** Los datos empíricos disponibles muestran que, desde mediados del decenio de 1980 (y en algunos casos, antes), se ha producido un declive de la inversión pública en las economías en desarrollo y las economías emergentes, a pesar de que tal inversión aporta una contribución significativa al crecimiento y al empleo <sup>31</sup>. En Sudáfrica, por ejemplo, la inversión pública por habitante en infraestructura cayó en un 72 por ciento entre 1976 y 2002 <sup>32</sup>. Teniendo en cuenta estas consideraciones, la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo considera que se necesita una tasa de inversión pública en infraestructura en torno al 7 por ciento del PIB para hacer una contribución significativa a la estrategia nacional de desarrollo <sup>33</sup>. Sin embargo, los datos disponibles indican que en muchos países en desarrollo y economías emergentes, entre ellos los países del Pacto Mundial para el Empleo, se invierte en infraestructura apenas entre el 2 y el 3 por ciento del PIB <sup>34</sup>.
- 58.** Los datos empíricos recopilados por la OIT indican que apenas el 25 por ciento de la población de las economías en desarrollo y las economías emergentes tiene acceso a la protección social. Algunos de los países examinados en el presente documento, como Indonesia, asignan a la protección social un volumen de recursos muy inferior al previsto en las pautas regionales.
- 59.** Las iniciativas emprendidas o propuestas en algunos países del Pacto Mundial para el Empleo con el fin de promover oportunidades de empleo para la población pobre y vulnerable parecen inadecuadas para lograr las aspiraciones de la iniciativa sobre el establecimiento de un régimen básico de protección social. Por ejemplo, el programa ampliado de obras públicas de Sudáfrica está actualmente concebido para satisfacer las necesidades de sólo un 9 por ciento de los segmentos pobres y vulnerables de la población <sup>35</sup>.
- 60.** La función de la política fiscal es corregir la carencia de recursos, mediante la movilización de recursos nacionales y exteriores en un marco de sostenibilidad fiscal para

<sup>31</sup> S. Arslanalp y otros: *Public Capital and Growth*, IMF Working Paper No. 175 (FMI, Departamento de Finanzas Públicas, 2010).

<sup>32</sup> P. Perkins y otros: «An Analysis of Economic Infrastructure Investment in South Africa» en: *South African Journal of Economics*, Vol. 73, Issue 2 (Economic Society of South Africa, 2005), págs. 211-228.

<sup>33</sup> Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo: *The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2008), págs. 33-36. Disponible en: [www.growthcommission.org](http://www.growthcommission.org).

<sup>34</sup> Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, *op. cit.*

<sup>35</sup> El actual programa ampliado de obras públicas de Sudáfrica beneficiará a 1 millón de personas pobres durante cuatro años, si bien hay en el país 11,6 millones de personas marginadas (trabajadores desempleados, subempleados o que han abandonado la búsqueda de empleo). Véase South African Presidency: *Second Economy Strategy: Addressing Inequality and Economic Marginalisation. A Strategic Framework*, enero de 2009, pág. 2.

apoyar el logro de las metas de desarrollo definidas a nivel internacional. Mejorar la ejecución presupuestaria y elevar la relación ingresos tributarios-PIB en los países con una carga fiscal baja — como Indonesia y El Salvador — son elementos básicos de toda estrategia de movilización de recursos. Ello puede complementarse con otras iniciativas, como las alianzas público-privadas.

61. La movilización de recursos a nivel nacional ha de ser respaldada por el aumento de la asistencia para el desarrollo que aportan los donantes. Por consiguiente, mantener los compromisos de ayuda existentes y explorar opciones viables para la captación de fuentes alternativas de financiación para el desarrollo, fiables y de bajo costo, que complementen las fuentes tradicionales, son elementos importantes para un marco macroeconómico favorable al empleo.
62. En el ámbito de los regímenes de tipos de cambio y de la gestión de la cuenta de capital, el objetivo debería ser la adopción de mecanismos institucionales que mantengan la estabilidad de los tipos de cambio reales, dado que, según los datos disponibles, el tipo de cambio real ejerce una fuerte influencia sobre la transformación estructural <sup>36</sup>.
63. Los flujos no restringidos de capital pueden ser desestabilizadores, especialmente para las economías en desarrollo. Bajo ciertas circunstancias, provocan una inestabilidad de los tipos de cambio reales que se opone a un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. Por consiguiente, podría justificarse la adopción de un enfoque más prudente de la gestión de la cuenta de capital, lo que dejaría un margen más amplio para la adopción de políticas que generen empleo <sup>37</sup>.
64. La política macroeconómica ha de formar parte de una estrategia de desarrollo integral orientada a promover la diversificación económica mediante la aplicación de políticas adecuadas en los planos sectorial y comercial. Ello implica que hay que lograr el equilibrio correcto entre la promoción de sectores económicos nacionales eficaces y la necesidad de afrontar las presiones de la competencia internacional <sup>38</sup>. Tales políticas sectoriales y comerciales, que incluyen la creación de «empleos verdes» de cara al cambio climático <sup>39</sup>,

<sup>36</sup> Véanse G. Epstein y E. Yelden: *Inflation Targeting, Employment Creation and Economic Development*, G-24 Policy Brief No. 14, 2009; J. A. Frankel: «What's In and Out in Global Money» en: *Finance and Development*, septiembre de 2010; R. Frenkel y M. Rapetti: *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America* (Washington, D.C., Center for Economic and Poverty Research, 2010); UNCTAD: *Global monetary chaos: Systemic failures need bold multilateral responses*, Policy Briefs No. 12, marzo de 2010. Además, D. Rodrik, en *The Real Exchange Rate and Economic Growth*, Brooking Papers on Economic Activity (Cambridge, Harvard University, 2008), proporciona datos sobre distintos países que muestran el impacto que el tipo de cambio real tiene en el crecimiento.

<sup>37</sup> J. D. Ostry y otros: *Capital Inflows: The Role of Controls*, IMF Staff Position Note (SPN/10/04), 19 de febrero de 2010.

<sup>38</sup> Véase una sólida argumentación a favor de las políticas sectoriales y comerciales en D. Rodrik: *Normalizing Industry Policy*, Working Paper No. 3 (Washington, D.C., Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo, 2008). Rodrik examina los casos de El Salvador, Sudáfrica y Uruguay.

<sup>39</sup> Véase OIT: *Green jobs: Towards decent work in a sustainable, low-carbon world* (Ginebra, 2008). Este primer estudio exhaustivo publicado por la OIT sobre el tema muestra que se están creando empleos verdes en muchos sectores y economías de todo el mundo gracias a las medidas para afrontar el cambio climático y reducir las emisiones de gases con efecto invernadero. No obstante, el informe destaca el hecho de que, a menos que los marcos de políticas actuales cambien, sólo podrá lograrse una fracción de los beneficios potenciales en términos de puestos de trabajo y desarrollo.

son necesarias para promover incrementos de los salarios reales que se basen en la productividad, los cuales son fundamentales para mejorar el nivel de vida de los trabajadores y sus familias. Ello requerirá poner el acento en las competencias laborales, la formación, y la movilidad y empleabilidad de los trabajadores, factores indispensables para impulsar un proceso de transformación estructural.

- 65.** Todos los países examinados reconocen la dificultad de aplicar políticas sectoriales y comerciales adecuadas para promover la diversificación económica. En el caso de Jordania, por ejemplo, la ambición declarada es ampliar las manufacturas y el sector exportador, hasta ahora centrado en la industria de la confección, que no ha logrado atraer a los trabajadores jordanos. En el caso de Indonesia, una cuestión importante en materia de políticas es lograr liberarse de la enorme dependencia con respecto a las exportaciones de productos básicos. En Mongolia, el principal desafío es la transformación gradual de la economía, actualmente muy dependiente del sector de la minería, hacia una economía basada en los recursos humanos. En El Salvador, la gran aspiración nacional es diversificar y ampliar la red de alianzas comerciales y romper el círculo de los bajos salarios y la baja productividad. En el caso de Sudáfrica, el Acuerdo Marco Nacional suscrito el 19 de febrero de 2009 muestra claramente la emergencia de un enfoque «de desarrollo» para abordar la gestión económica, enfoque cristalizado ahora en una política sectorial integral que se dio a conocer en febrero de 2010. En Bulgaria, el modelo aplicado antes de la crisis, basado en la entrada de pequeños flujos de capital que impulsaban el crecimiento a través de una burbuja de los precios de los activos en el sector de los bienes no transables, ya no se considera una estrategia viable. Visto el limitadísimo espacio fiscal y de políticas, para impulsar tanto la demanda nacional como la demanda exterior hará falta un acuerdo sobre salarios y productividad que permita impulsar el aumento del poder adquisitivo sin poner en peligro la competitividad.
- 66.** En general, los responsables de la formulación de políticas en los países que participan en el Pacto Mundial para el Empleo podrían apreciar las ventajas que presenta la «construcción de un marco para las instituciones del mercado de trabajo que ayude a lograr unos niveles salariales que, desde la perspectiva macroeconómica, propicien el mantenimiento de la demanda agregada y el crecimiento sostenible...»<sup>40</sup>. Esta cuestión ha logrado bastante prominencia debido a que la disminución del componente salarial y el aumento de la desigualdad salarial en el período anterior a la crisis en muchos países desarrollados y en desarrollo contribuyeron a generar los desequilibrios mundiales que determinaron la crisis financiera mundial de 2007-2008.
- 67.** La construcción de instituciones del mercado de trabajo que logren el equilibrio correcto entre la protección de los derechos de los trabajadores y la promoción del crecimiento tendrá que servir para garantizar que «los salarios reales en su conjunto crezcan más o menos en consonancia con la productividad»<sup>41</sup>. Ello requerirá consolidar los mecanismos de fijación de los salarios mediante políticas reforzadas de salario mínimo, diálogo social y negociación colectiva a nivel empresarial y sectorial, así como a través de consultas y negociaciones tripartitas sobre las políticas económicas y sociales. El proceso reforzado de fijación de salarios con arreglo a estos criterios podría proporcionar múltiples beneficios: *a)* preservar la competitividad internacional; *b)* mantener la demanda agregada, al actuar como salvaguardia contra la disminución del componente salarial; y *c)* mantener una estabilidad razonable de los precios. Cabe hacer hincapié en que los datos empíricos recopilados por la OIT en diversos países muestran que los aumentos de la densidad de la población sindicada (del 15 a más del 50 por ciento) pueden provocar una importante

<sup>40</sup> OIT-FMI: *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, op. cit., pág. 75.

<sup>41</sup> OIT-FMI: op. cit.

reducción de la incidencia de los salarios bajos (del 24,6 por ciento al 12,3 por ciento)<sup>42</sup>. Por consiguiente, la acción de unas instituciones del mercado de trabajo bien concebidas, que fortalezcan el proceso de la negociación colectiva, puede ser esencial en un marco macroeconómico favorable al empleo.

Ginebra, 27 de octubre de 2010

*Este documento se presenta para debate y orientación*

<sup>42</sup> Véase S. Lee, *In-work Poverty : Low Pay and Poverty : What can be Done?*, documento presentado a la reunión técnica conjunta OIT/PNUD sobre empleo, crisis y aceleración de los ODM, celebrada en Ginebra del 30 de septiembre al 1.º de octubre de 2010. La ponencia se basó en constataciones que se presentarán en el informe sobre las tendencias mundiales de los salarios (Global Wage Report) de 2010-2011.