



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
28 de abril de 2011  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2011

Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011

Tema 6 a) del programa provisional\*

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

## **Para recuperarse de la crisis financiera y económica mundial: un pacto mundial para el empleo**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

En el presente informe, elaborado por la Organización Internacional del Trabajo en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2010/25 del Consejo Económico y Social, se examina la recuperación sumamente diferenciada de los mercados laborales, caracterizada por altas tasas de desempleo y un desaliento creciente en los países desarrollados y por un ligero crecimiento del empleo y altas tasas de empleo vulnerable y de pobreza de los trabajadores en las regiones en desarrollo. La recuperación del empleo es débil en comparación con la de los principales indicadores macroeconómicos, lo que subraya el hecho de que el empleo no es una consecuencia necesaria del crecimiento económico. Se destacan los esfuerzos emprendidos en apoyo de la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo a diversos niveles. Se examinan ejemplos relativos a la prestación de apoyo a nivel de los países y se sugieren opciones normativas encaminadas a promover una recuperación que redunde en un aumento importante del empleo. Se observa que cada vez se toma más conciencia de la necesidad de aumentar la coordinación y la coherencia normativa y se exhorta a examinar problemas estructurales crónicos que han seguido frenando el crecimiento sólido del mercado de trabajo. Por último, se indica que el examen ministerial anual que llevará a cabo el Consejo Económico y Social en 2012 constituirá una oportunidad propicia para seguir abocándose a la tarea de lograr una recuperación sostenida que genere muchos puestos de trabajo.

\* E/2011/100.



## I. Introducción

1. El presente informe se ha elaborado en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 2010/25 del Consejo Económico y Social, en la que el Consejo exhortó a un conjunto de actores a hacer el seguimiento y promover el Pacto Mundial para el Empleo aprobado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>. El Consejo también pidió al Secretario General que le presentara un informe en su período de sesiones sustantivo de 2011 sobre los progresos realizados en la aplicación de la resolución.

2. Como se subraya en la resolución 2010/25, el Pacto Mundial para el Empleo constituye un marco normativo general que los países podrán utilizar a efectos de formular conjuntos de medidas apropiadas para atender a situaciones y prioridades nacionales específicas con miras a acelerar la recuperación. El Pacto promueve una recuperación productiva centrada en las inversiones, el empleo y la protección social, los derechos laborales y el diálogo social. En el Pacto se observa que los conjuntos de medidas de recuperación deben adaptarse a las necesidades y circunstancias de cada país y se deben tener en cuenta los efectos de la crisis económica en las mujeres y los hombres, incorporando la perspectiva de la igualdad entre los géneros en todas las medidas que se adopten en respuesta a la crisis. Se reconocen, además, las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, y se ofrece un marco para lograr una globalización más justa y una vía de desarrollo más sostenible, lo que es necesario para emerger de la crisis en mejores condiciones que antes.

3. El Pacto sigue recibiendo cada vez más apoyo: lo han hecho suyo la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Grupo de los Veinte y diversos organismos regionales y nacionales. Respalda ese apoyo el reconocimiento de la necesidad de acelerar una recuperación que genere puestos de trabajo, de modo de proporcionar una base más firme para lograr un crecimiento cualitativo mediante políticas más consecuentes encaminadas a cumplir el objetivo de pleno empleo y trabajo decoroso para todos y cohesión social. Se reconoce que el Pacto es un instrumento eficaz para ayudar a acelerar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, entre ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que ha ayudado a documentar el debate sobre la política de desarrollo, en particular en lo que respecta a construir el futuro después de la crisis.

4. El mercado laboral sigue siendo frágil en la mayoría de los países y la recuperación del empleo y de los salarios aún es débil en comparación con el crecimiento económico. El hecho de que el mercado de trabajo se haya quedado rezagado sigue afectando adversamente a la economía real en lo que respecta al desempleo global, el subempleo, la contención de los salarios e ingresos y la declinación del consumo interno, todos estos factores determinantes del crecimiento. Sin la recuperación del empleo, la recuperación económica general está en peligro. Si bien la coordinación y la coherencia han aumentado considerablemente a diversos niveles políticos en apoyo del Pacto Mundial para el

---

<sup>1</sup> “Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo”, resolución aprobada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98º período de sesiones (Ginebra, junio de 2009). En el presente informe, la expresión “Pacto Mundial para el Empleo” hace referencia a esa resolución.

Empleo, es preciso esforzarse más por lograr una plena recuperación del mercado laboral. Los elementos del Pacto, bien aplicados, han resultado eficaces para impedir las fluctuaciones bruscas del mercado laboral. Si bien el Pacto se formuló como instrumento de respuesta normativa de emergencia, la presente crisis ha dado prueba de que las medidas en él previstas siguen siendo pertinentes, incluso en los buenos tiempos, para promover un crecimiento sostenido y generador de empleo.

5. El informe comienza con un panorama general de las tendencias actuales del mercado laboral. En la sección III se perfilan las esferas más importantes del apoyo internacional y regional que recibe el Pacto Mundial para el Empleo. En la sección IV se destacan varias estrategias adoptadas a nivel de los países y se dan ejemplos del apoyo técnico ofrecido a los países que están interesados en aplicar elementos del Pacto. En la sección V se examinan iniciativas de coordinación y coherencia en apoyo del Pacto emprendidas por el sistema de la Naciones Unidas. En la última sección se abordan los obstáculos estructurales que se han interpuesto persistentemente para que los mercados laborales no pudieran cumplir el objetivo de pleno empleo productivo y trabajo decoroso para todos. Por último, se indica que el examen ministerial anual que llevará a cabo el Consejo Económico y Social en 2012 constituirá una oportunidad propicia para seguir abocándose a la tarea de lograr una recuperación sostenida que genere muchos puestos de trabajo.

## II. Tendencias actuales en materia de empleo<sup>2</sup>

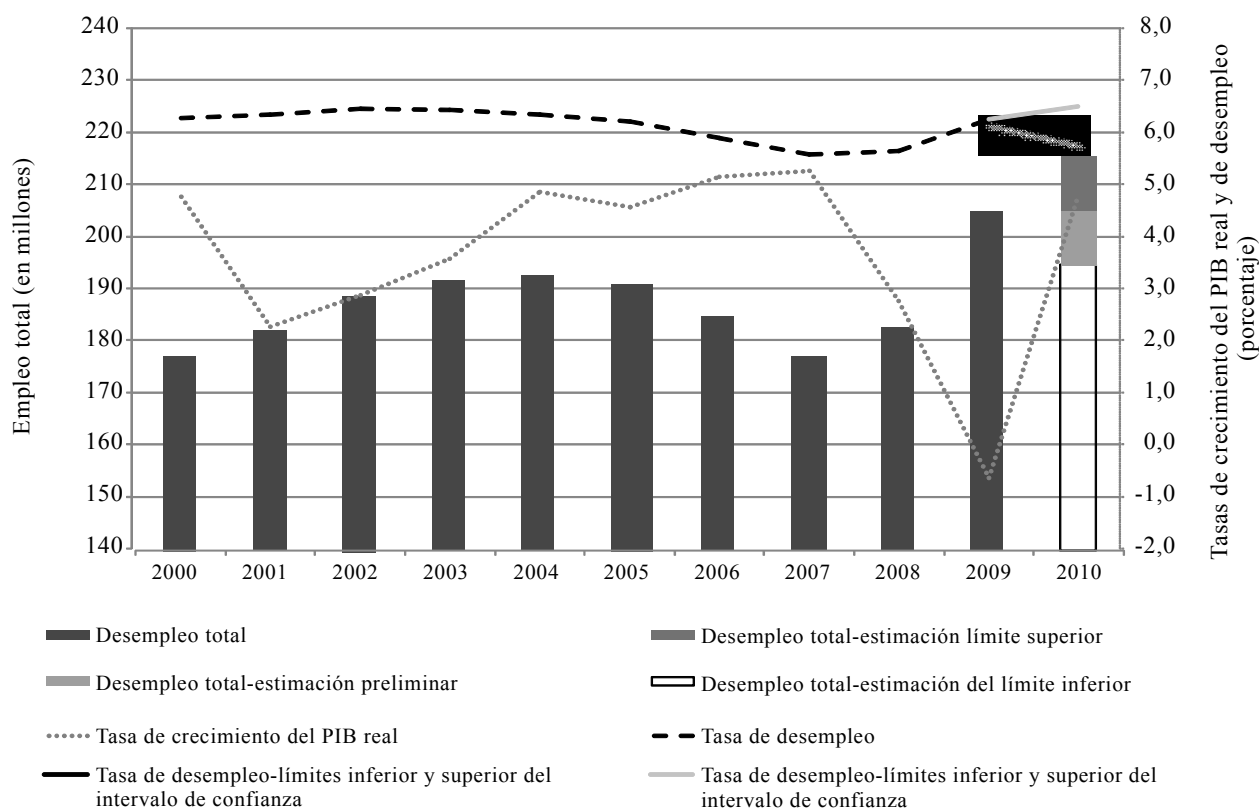
### **Recuperación de los indicadores macroeconómicos, pero no del empleo en la misma medida**

6. Lograr el pleno empleo y un trabajo decoroso para todos sigue siendo un desafío. El número de desempleados ascendió a 205 millones en 2010, prácticamente invariable con respecto al año anterior, y no hay muchas esperanzas de que pueda llegar a las cifras anteriores a la crisis a corto plazo. Según los pronósticos macroeconómicos actuales, la tasa mundial de desempleo será del 6,1% en 2011, lo que corresponde a una cifra de 203,3 millones de desempleados (véase el gráfico I). La débil recuperación del mercado de trabajo contrasta fuertemente con la que se ha observado en varios indicadores macroeconómicos clave, a saber, el producto interno bruto (PIB) mundial real, el consumo privado, la inversión bruta en capital fijo y el comercio mundial, que en 2010 se habían recuperado sobrepasando las cifras registradas antes de la crisis. Si bien se prevé que el PIB seguirá creciendo en todas las regiones hasta fines de 2011, no se espera que las tasas de desempleo de cada región aumenten de manera significativa.

<sup>2</sup> Esta sección se basa en la información que figura en la publicación de la OIT titulada “Tendencias Mundiales del Empleo 2011”. Para obtener más información sobre los gráficos y cuadros, véase [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_150440.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_150440.pdf).

7. El problema del retraso de la recuperación del mercado de trabajo no solo se observa en el desfase entre el crecimiento de la producción y el del empleo, sino que en muchos países también hay un desfase entre el crecimiento de la productividad y la reanudación del crecimiento del salario real. Ese fenómeno puede amenazar las perspectivas de recuperación en el futuro, habida cuenta de los estrechos vínculos que existen, por una parte, entre el empleo y el crecimiento del salario real y, por la otra, entre el empleo y el consumo. Esta cuestión se examina más a fondo en la sección VI.

Gráfico I  
Tendencias mundiales del desempleo, 2000-2010<sup>a</sup>



Fuente: OIT, Modelos Económicos de Tendencias, octubre de 2010.

<sup>a</sup> Las cifras correspondientes a 2010 son estimaciones preliminares.

## Recuperación sumamente diferenciada del mercado laboral

8. La crisis ha dado lugar a una recuperación desigual del mercado de trabajo, ya que el desempleo se siguió acentuando en los países desarrollados y la región de la Unión Europea, en tanto que en la mayoría de los países en desarrollo se observó una situación de estabilidad a ligera mejoría. Se espera que en los países avanzados el empleo recupere los niveles anteriores a la crisis apenas para 2015, en tanto que se estima que los países emergentes y en desarrollo alcanzarían esos niveles

en 2011<sup>3</sup>. Entre 2007 y 2010, el 55% del aumento total del desempleo mundial se registró en los países desarrollados y la región de la Unión Europea, si bien la región solo cuenta con el 15% de la fuerza de trabajo de todo el mundo. Otra manifestación de las continuas perturbaciones del mercado laboral de los países desarrollados es el rápido crecimiento del empleo de dedicación parcial y el gran aumento del desempleo de los jóvenes. En los países en desarrollo, un grave problema es absorber los superávits laborales de años anteriores y a los recién llegados al mercado laboral.

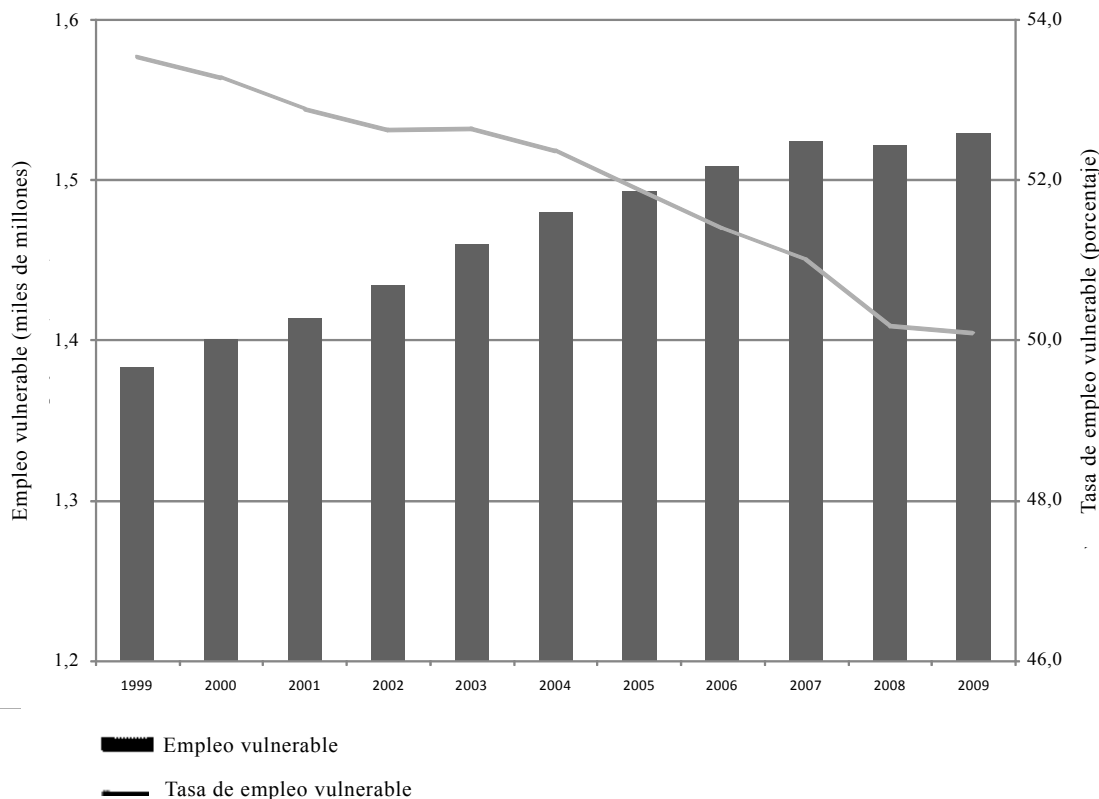
### **Crecimiento, paralelamente al aumento del empleo vulnerable**

9. Si bien los indicadores del mercado laboral a corto plazo muestran una constante recuperación en muchos países en desarrollo, las cifras oficiales de desempleo ocultan parte de la verdad acerca del problema de la recuperación del empleo. Un número cada vez mayor de trabajadores están en situación de empleo vulnerable, definido como la suma de las personas que trabajan por cuenta propia y las que trabajan en empresas familiares sin remuneración. Esto proporciona valiosas indicaciones acerca de la calidad general del empleo. La estimación actual del número de trabajadores en situación de empleo vulnerable en 2009 es de 1.530 millones, cifra que corresponde a una tasa mundial de empleo vulnerable del 50,1%, un aumento de más de 146 millones desde 1999 (véase el gráfico II). Este elevado porcentaje de trabajadores en situación de empleo vulnerable revela la expansión del empleo no estructurado, es decir, sin acceso a protección social, con bajos salarios y en condiciones precarias, en que se ven socavados los derechos fundamentales de los trabajadores. América Latina y el Caribe ha registrado un fuerte crecimiento económico en 2010, junto con una continua recuperación del crecimiento del empleo, si bien la crisis ha generado el aumento del empleo vulnerable por primera vez desde 2002. Se estima que en el Asia sudoriental y el Pacífico las cifras de desempleo han descendido ligeramente, si bien también se estima que el número de trabajadores en situación de desempleo vulnerable ha aumentado a 173,7 millones en 2009, lo que entraña un aumento de 5,4 millones respecto de 2007. Los países del Asia meridional en general han resistido bien a la crisis y la región reanudó un rápido crecimiento económico en 2010; sin embargo, tiene la tasa más alta de empleo vulnerable del mundo (el 78,5% del empleo total en 2009). El África subsahariana hizo frente a un grave déficit de trabajo digno antes de la crisis; más del 75% de los trabajadores están en situación de empleo vulnerable, en tanto que alrededor de cuatro de cinco trabajadores y sus familias viven con menos de 2 dólares por persona por día. Si bien se prevé que en 2011 el crecimiento económico se recuperará hasta llegar a la tasa del 5,5% de antes de la crisis, se esperan pocas variaciones en lo que respecta a la tasa de desempleo.

---

<sup>3</sup> OIT, *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* (Ginebra, 2010).

Gráfico II  
Tendencias mundiales del empleo vulnerable, 1999-2009<sup>a</sup>



Fuente: OIT, Modelos Económicos de Tendencias, octubre de 2010.

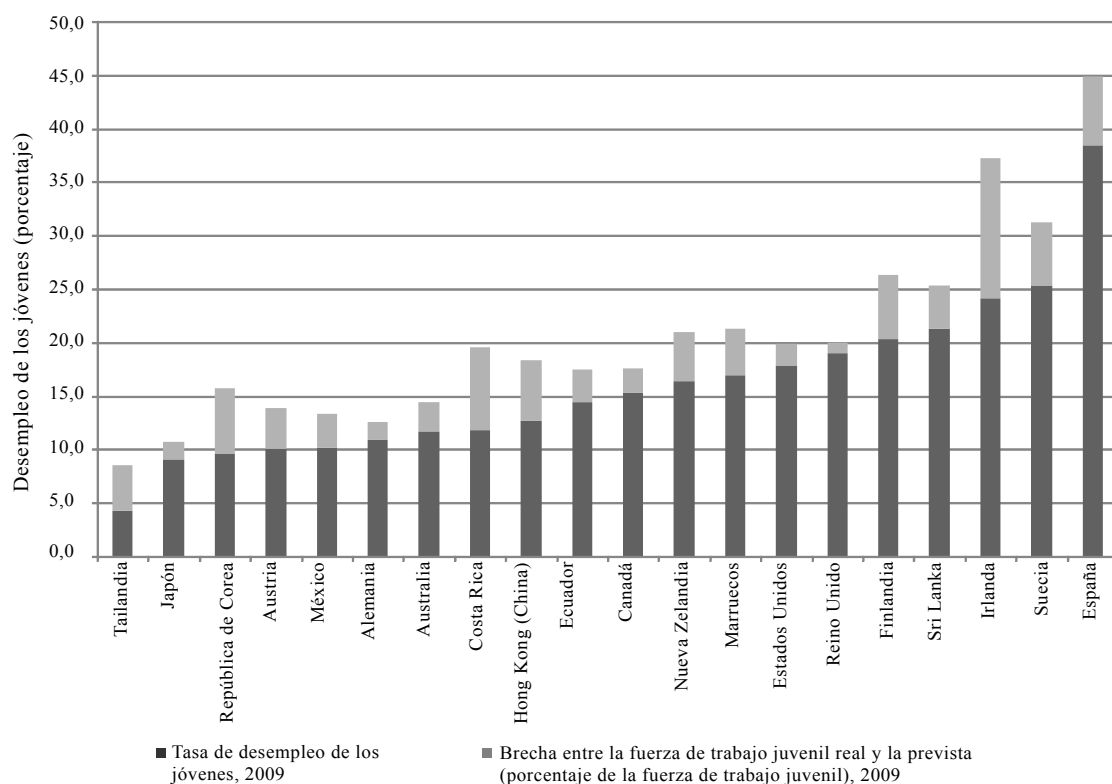
<sup>a</sup> Las cifras correspondientes a 2009 son estimaciones preliminares.

### Alarmante desempleo de los jóvenes

10. Los que se han visto muy golpeados por la crisis han sido los jóvenes (las personas de 15 a 24 años de edad), de los cuales unos 77,7 millones, o el 12,6%, están desempleados. En 56 países de los que se dispone de datos hay aproximadamente 1,7 millones menos de jóvenes en el mercado de trabajo de lo que se esperaba teniendo en cuenta las tendencias de más largo plazo. Eso indica que el nivel de desempleo de los jóvenes puede ser mucho mayor de lo que se observa porque los jóvenes desalentados han dejado de buscar trabajo y, en consecuencia, no se tienen en cuenta en el número actual de desempleados (véase el gráfico III). Particularmente inquietante es la observación hecha en ocasiones anteriores de que, por término medio, se necesitan más de 11 años para que el desempleo de los jóvenes recupere los niveles anteriores a la recesión<sup>3</sup>. En Europa central y sudoriental (es decir, no en la Unión Europea ni en la Comunidad de Estados Independientes), el desempleo de los jóvenes aumentó más que en cualquier otra región en desarrollo en 2009 y uno de cada cinco jóvenes económicamente activos

de la región estaba desempleado en 2010. Si bien el mercado de trabajo del Asia oriental se ha recuperado con relativa rapidez, el desempleo de los jóvenes sigue siendo un grave problema en la región, donde la tasa de desempleo del 8,3% en 2010 es casi 2,5 veces más alta que la de los adultos. En la región del Asia sudoriental y el Pacífico los jóvenes siguen enfrentados a graves problemas para conseguir un trabajo digno y productivo y tienen 4,7 veces más probabilidades de estar desempleados que los adultos. En el Oriente Medio la crisis ha llevado el desempleo global al 10,3%, la mayor tasa regional del mundo, y la tasa de desempleo de los jóvenes es casi cuatro veces mayor que la de los adultos. En el África septentrional, un alarmante 23,6% de los jóvenes económicamente activos no tuvieron trabajo en 2010.

Gráfico III  
**Tasas oficiales de desempleo de los jóvenes y tasas ajustadas a la disminución de la participación en la fuerza de trabajo, 2009**



Fuente: Cálculos basados en OIT, Modelos Económicos de Tendencias, octubre de 2010.

11. Junto con un desempleo y una desigualdad de ingresos cada vez mayores, aumentan la sensación de injusticia y la frustración. No se puede pretender lograr la cohesión social si el crecimiento económico es cada vez menos inclusivo. Hay cada vez más pruebas de la erosión del clima social, especialmente en los países en que ha habido más pérdida de puestos de trabajo. Según un estudio realizado por la OIT, el aumento del desempleo y de la desigualdad de ingresos es un factor decisivo para el deterioro de los indicadores del clima social<sup>3</sup>. En cambio, el crecimiento

económico por sí mismo no es un factor significativo para esos indicadores. Si se adoptara una estrategia de salida de la crisis centrada en el empleo, se fortalecería la cohesión social y, al mismo tiempo, se garantizaría una recuperación sostenible, lo que reforzaría la importancia de la política centrada en la creación de puestos de trabajo que promueve el Pacto Mundial para el Empleo.

### **III. Apoyo internacional y regional**

12. En el Pacto Mundial para el Empleo se hace un llamamiento para emprender medidas coordinadas a nivel mundial con objeto de aprovechar al máximo el impacto favorable de las iniciativas normativas sobre el empleo y las empresas sostenibles en todo el mundo. El éxito de su aplicación depende de las decisiones que adopten en los planos nacional e internacional diversos interesados, entre ellos los gobiernos, los asociados sociales y la sociedad civil, así como los donantes y las instituciones multilaterales.

#### **A. Consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio: un fuerte argumento para el crecimiento generador de empleo**

13. En la Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en 2010 se destacaron los progresos desiguales realizados para alcanzar los objetivos de desarrollo, en particular la meta 1b<sup>4</sup>, sobre trabajo decente para todos. Los dirigentes reconocieron que la actual desaceleración económica planteaba una grave amenaza para la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio debido a sus repercusiones profundas en el empleo y las empresas. Se comprometieron a reorientar el crecimiento hacia la creación de puestos de trabajo, en el marco general del Pacto Mundial para el Empleo<sup>5</sup>. Se hizo debido hincapié en la importancia de incluir a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el proceso encaminado a lograr un crecimiento económico inclusivo y equitativo sostenido, generador de puestos de trabajo, y un desarrollo sostenible.

#### **B. Simposio tripartito del Caribe**

14. El Banco de Desarrollo del Caribe y la OIT convocaron un simposio tripartito del Caribe, que se celebró en Barbados los días 25 y 26 de enero de 2011, con objeto de examinar las respuestas a la crisis y las medidas de recuperación adoptadas en la región, centrándose especialmente en la elaboración de hojas de ruta para las estrategias de la política nacional y la movilización de recursos. En el contexto de las limitaciones fiscales y de los escasos recursos financieros de los gobiernos, sobrecargados ya con un grave endeudamiento, se reconoció ampliamente que el diálogo social entre el gobierno, las empresas y los trabajadores era esencial para establecer una escala de prioridades entre las medidas que habrían de adoptarse a corto, mediano y largo plazo. Los elementos del Pacto Mundial para el Empleo

<sup>4</sup> La meta 1b se añadió en 2005: “Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes”.

<sup>5</sup> Resolución 65/1 de la Asamblea General, titulada “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (22 de septiembre de 2010), párr. 48.



recomendados para la región comprenden la protección social para los más vulnerables, el desarrollo de empresas sostenibles con objeto de apoyar la creación de empleo sostenible, unos vínculos más estrechos entre la educación y capacitación y las necesidades del mercado laboral y el fortalecimiento de los sistemas de información del mercado laboral para la formulación de la política y con fines de planificación.

### C. Simposio Africano sobre el Trabajo Decente

15. Del 6 al 8 de octubre de 2010 se celebró en Yaundé el segundo Simposio Africano sobre el Trabajo Decente<sup>6</sup>. En él se reconoció la necesidad de promover el empleo y de proteger a las personas aplicando un nivel mínimo efectivo de protección social en cada país, como vínculo importante en la lucha contra la pobreza, inversión en el desarrollo socioeconómico y consolidación del proceso de recuperación económica en el continente. Esa actividad regional tuvo como objetivo principal fortalecer la capacidad de los principales agentes e interesados para formular y ejecutar estrategias encaminadas a crear empleo productivo y ampliar la protección social, en el marco de la iniciativa sobre los niveles mínimos de protección social y el Pacto Mundial para el Empleo. El Simposio concluyó con la aprobación de la Declaración Tripartita de Yaundé sobre la aplicación del nivel mínimo de protección social<sup>7</sup>, en la que los Estados miembros de África y sus asociados sociales se comprometieron a adoptar los principios, principales elementos y aspectos prácticos del nivel mínimo de protección social, en relación sinérgica con el marco para la política social de África de la Unión Africana, establecido en el documento.

### D. Grupo de los Veinte

16. En la cumbre del Grupo de los Veinte (G-20) celebrada en Seúl los días 11 y 12 de noviembre de 2010, los líderes prometieron asignar prioridad a las políticas de trabajo decente y protección social y, en el párrafo 5 de su declaración, afirmaron estar decididos a centrar la recuperación en la creación de empleo, a brindar protección social y trabajo decente y también a lograr un crecimiento acelerado en los países de bajos ingresos. En esa ocasión la OIT presentó un informe en el que subrayó que la creación de empleo era el núcleo de la política de recuperación y que en la mitad de los países del G-20 seguía aumentando el desempleo<sup>8</sup>. En el informe

<sup>6</sup> El Simposio fue convocado en cumplimiento de la decisión tripartita adoptada en la 11ª Reunión Regional Africana de la OIT (Addis Abeba, abril de 2007) en el sentido de que la OIT convocara un simposio africano anual sobre el trabajo decente en el que se reunieran los principales agentes con objeto de abordar las cuestiones contenidas en el Programa de trabajo decente en África 2007-2015. En consonancia con esa decisión, los días 1 y 2 de diciembre de 2009 se celebró en Uagadugú el primer Simposio Africano sobre el Trabajo Decente, relativo al tema “Para recuperarse de la crisis: aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en África”, en el cual se aprobó la hoja de ruta para la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo en África. En la hoja de ruta también se determinó que el establecimiento de un nivel mínimo de protección social era uno de los elementos fundamentales de la estrategia de recuperación de África.

<sup>7</sup> Véase [http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/adm2011\\_tripartite\\_en.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/adm2011_tripartite_en.pdf).

<sup>8</sup> OIT, “Débil recuperación del empleo con continuo alto desempleo y déficit de trabajo decente: actualización sobre tendencias del empleo y del mercado laboral en países del G-20” (noviembre de 2010).

se recomienda adoptar un criterio orientado hacia la generación de ingresos y basado en políticas de empleo y de crecimiento con muchos puestos de trabajo. Los líderes pidieron que se siguiera prestando apoyo en materia de empleo durante la crisis y después de esta, lo que abarca la prestación de apoyo al examen de los compromisos de los países dirigido por el G-20 y a la promoción del marco para un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, así como al plan de acción plurianual para el desarrollo, que comprende nueve pilares del crecimiento, desde la inversión privada y el comercio orientado hacia la creación de empleo, hasta el desarrollo de aptitudes, la protección social y la seguridad alimentaria.

## **E. Conferencia de Oslo**

17. En su resolución 2010/25 el Consejo Económico y Social acogió con beneplácito las medidas adoptadas para integrar el contenido político del Pacto Mundial para el Empleo en las actividades de las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones pertinentes. Al respecto, el 13 de septiembre de 2010 la OIT y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acogieron, conjuntamente con el Gobierno de Noruega, una conferencia sobre los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social<sup>9</sup>. La conferencia tuvo por objeto crear sinergia y promover el debate en materia de cooperación internacional e innovaciones normativas a fin de aumentar la capacidad de los países para generar suficiente empleo de calidad y promover la cohesión social. Los dos organismos hicieron una evaluación completa de las perspectivas de empleo tras la crisis económica y financiera mundial e indicaron que el mundo hacía frente a graves desafíos para poder crear suficientes empleos de calidad como para respaldar el crecimiento y el desarrollo. La conferencia constituyó una oportunidad propicia para que los jefes de gobierno, así como los asociados sociales y las organizaciones de trabajadores y empleadores, buscaran nuevas maneras de forjar una recuperación económica sostenible que redundara en una amplia creación de empleo. Entre los aspectos prioritarios que se determinaron en la conferencia figuran la promoción de las políticas e instituciones del mercado laboral, la capacitación de los desempleados, el problema del desempleo de los jóvenes, la sostenibilidad fiscal, la elaboración de un marco más firme de cooperación económica y coordinación a nivel mundial y la cooperación con asociados sociales a efectos de prevenir la confrontación y los disturbios sociales. La OIT y el FMI vienen trabajando de consuno en la elaboración de políticas en dos esferas primordiales: un nivel mínimo de protección social para ayudar a los que viven en la pobreza y en situaciones de vulnerabilidad y estrategias para formular políticas encaminadas a promover un crecimiento que genere muchos puestos de trabajo. También se está colaborando para establecer consultas de asociación social entre trabajadores, empleadores y gobiernos en relación con la recuperación económica en Bulgaria, la República Dominicana y Zambia.

## **IV. El Pacto Mundial para el Empleo a nivel de los países**

18. En diversas medidas adoptadas durante el año pasado a nivel de los países en respuesta directa a la crisis económica y financiera se reflejan los criterios enunciados en el Pacto Mundial para el Empleo. Varios países solicitaron apoyo a la

---

<sup>9</sup> Véase [www.osloconference2010.com](http://www.osloconference2010.com).

OIT para la elaboración de un conjunto más integrado de respuestas a la crisis y de medidas normativas de recuperación de conformidad con las prioridades establecidas en los programas nacionales de trabajo decente. Otros países han aprobado por sí mismos estrategias nacionales que comprenden elementos del Pacto. Algunos países han podido evitar la ola de desempleo y ayudar a facilitar el proceso de ajuste aplicando los principios del Pacto. Al respecto, la OIT ha preparado una serie de reseñas normativas con objeto de ayudar a los países a elaborar planes efectivos en relación con el mercado laboral.

### **Asistencia técnica mediante estudios nacionales<sup>10</sup>**

19. Como primera medida de apoyo, la OIT ha producido una serie de estudios nacionales relacionados con el Pacto Mundial para el Empleo en los que se describen las repercusiones de la crisis en los países que solicitan su apoyo y sus conocimientos técnicos especializados. En los estudios también se da una descripción detallada de las respuestas normativas utilizando el conjunto de respuestas del Pacto como lista de verificación. La intención es utilizar el Pacto como base a efectos de elaborar pactos nacionales para el empleo, no solo para usarlos como respuesta efectiva a la crisis y como estrategia de recuperación, sino también como marco para elaborar un modelo de desarrollo centrado en la creación de empleo que logre el mayor nivel posible de trabajo decoroso y empresas sostenibles. Hasta ahora se han hecho estudios sobre Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania y Sudáfrica y pronto se concluirán los de Argentina, Malí, Mongolia y Nigeria. En los estudios se observan la situación del país y sus respuestas normativas desde el punto de vista del Pacto. La intención de la OIT es que el apoyo que ofrece sea flexible y no sustituya ni retrase las actividades de asistencia en curso. La idea es aprovechar y reforzar las actividades emprendidas por los países para reaccionar ante la crisis. Cada país tendrá que desarrollar su propio proceso tripartito nacional, sosteniendo al mismo tiempo los principios que respaldan al Pacto Mundial para el Empleo.

#### **El Salvador**

20. La crisis financiera y económica tuvo repercusiones de una gravedad sin precedentes en la economía de El Salvador, como lo demuestra la marcada declinación del 3,5% del PIB en 2009. Dos efectos directos de la crisis han sido la disminución de las remesas enviadas a las familias por los trabajadores salvadoreños que viven en el extranjero y la caída de las exportaciones. Los efectos en el empleo también han sido apreciables, principalmente en lo que respecta a la pérdida de empleo estructurado. De la misma forma, los menores ingresos fiscales redujeron el margen del Gobierno para aplicar una política fiscal anticíclica vigorosa.

21. El Gobierno adoptó una cartera de medidas, el Plan Global Anticrisis, que tiene cuatro objetivos centrales: 1) preservar los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo; 2) proteger a los grupos vulnerables del impacto de la crisis; 3) aplicar un sistema de protección social universal, y 4) crear una política pública inclusiva en relación con las cuestiones económicas y sociales.

<sup>10</sup> Para consultar los estudios nacionales actuales y futuros, véase [www.ilo.org/jobspact/country/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/jobspact/country/lang--en/index.htm).

22. Basándose en el Plan, el Gobierno de El Salvador y sus asociados sociales pidieron asistencia a la OIT a fin de utilizar el Pacto Mundial para el Empleo como instrumento para fortalecer las medidas de la política de recuperación y sentar las bases para una vía de desarrollo más elevada, sostenible e inclusiva. Sobre la base del estudio del país, un comité tripartito ha presentado una propuesta para que el Consejo Económico y Social nacional establezca las esferas prioritarias del pacto nacional para el empleo.

### **Indonesia**

23. La caída del crecimiento económico y la declinación concomitante de la demanda mundial ha tenido numerosas repercusiones en el mercado de trabajo de Indonesia y ha desembocado en una pérdida considerable de puestos de trabajo y una marcada disminución de la tasa de crecimiento del empleo remunerado. Pese a los esfuerzos emprendidos para ampliar la protección social, alrededor del 54% de la población no tiene acceso a protección social en materia de salud y el 83% de los trabajadores no tienen acceso a otros beneficios de seguridad social.

24. Reconociendo la pertinencia del Pacto Mundial para el Empleo en relación con sus propias cuestiones nacionales, los representantes tripartitos de Indonesia —el Gobierno, los trabajadores y los empleadores— firmaron el Pacto de Indonesia para el Empleo con objeto de abordar las repercusiones sociales y laborales de la crisis en los trabajadores y las empresas. El Pacto de Indonesia para el Empleo es un excelente ejemplo de diálogo social acertado, ya que se elaboró mediante una serie de exámenes y consultas entre los asociados tripartitos. En él se destacan cuatro esferas prioritarias que están basadas en el plan nacional de desarrollo a mediano plazo, a saber, la creación de empleo, el fortalecimiento de las relaciones industriales, el mejoramiento de la calidad y la ampliación del alcance de la protección social y el aumento de la productividad laboral.

### **Jordania**

25. El impacto de la crisis en el mercado laboral de Jordania en 2009 no fue grave: las cifras oficiales de desempleo registraron un aumento modesto, del 12,0% en el tercer trimestre de 2008 al 12,2% a mediados de 2010. No obstante, la crisis creó problemas económicos por conducto de tres canales de transmisión: la declinación de las corrientes de capital, la caída de los precios del petróleo y la disminución del crecimiento. Todo eso afectó adversamente a las exportaciones y las remesas jordanas.

26. El objetivo doble de reducir la pobreza y el desempleo se ha abordado por conducto de un marco normativo consecuente en el que se establecen las prioridades económicas y sociales, a saber, el Programa de medidas ejecutivas para el período 2011-2013 y el Plan de Ejecución del Gobierno de 2010. Las medidas adoptadas por el Gobierno después de la crisis abarcan inversiones en infraestructura, servicios públicos, subsidios y programas nacionales de capacitación y desarrollo de aptitudes, todo eso vinculado a la creación de sistemas de protección social.

### **Bulgaria**

27. Bulgaria aplicó una variedad de medidas para contrarrestar los efectos negativos de la crisis mundial. Las políticas activas del mercado laboral, encaminadas a prevenir el desempleo a largo plazo y el abandono del mercado de

trabajo, especialmente en los grupos vulnerables, se complementaron con mayores subsidios para la formación profesional, el asesoramiento vocacional y programas de aprendices y pasantías. El programa contra la crisis también abarcó planes de reducción de la jornada de trabajo con objeto de compensar la pérdida de ingresos, e incentivos para los empleadores a fin de que retuvieran a los trabajadores e incluso contrataran a miembros de los grupos de riesgo. Bulgaria ha mostrado un firme compromiso con respecto a la aplicación de las normas laborales internacionales y es uno de los países que ha ratificado más convenios de la OIT (99 convenios ratificados, de los cuales 80 están en vigor).

### **Sudáfrica**

28. En 2008, al estallar la crisis económica mundial, Sudáfrica sufrió su primera recesión en casi 17 años, lo que afectó gravemente a la economía y el mercado laboral. El programa de trabajo decente del país, firmado en 2009, y el Pacto Mundial para el Empleo, aplicado por conducto del pacto nacional correspondiente, armonizan las políticas con el Programa de Trabajo Decente. En la Nueva Vía de Crecimiento, presentada en Sudáfrica en diciembre de 2010, se asigna al trabajo decente un lugar central en la política económica. Se han establecido seis esferas prioritarias para la creación de empleo, a saber, el desarrollo de la infraestructura, la agricultura, la minería, la industria manufacturera, la economía “verde” y el turismo. Actualmente, la OIT y sus miembros sudafricanos vienen examinando opciones normativas para la aplicación integrada del Pacto Mundial para el Empleo.

### **Las estrategias nacionales incorporan elementos del Pacto Mundial para el Empleo**

29. Sobre la base del Pacto Mundial para el Empleo y sus recomendaciones estratégicas, muchos países han aprobado políticas activas del mercado laboral adaptando e integrando elementos del Pacto en los contextos nacionales.

### **España**

30. En febrero de 2011 el Gobierno de España, conjuntamente con los sindicatos y empleadores, firmó un pacto social para abordar el desempleo e impulsar una economía frágil golpeada por una tasa de desempleo sin precedentes del 20,3% de la fuerza de trabajo, lo que representa 4,7 millones de personas. El “gran pacto social” era muy esperado, después de que unas cifras pavorosas de desempleo situaran a España a la cabeza de la lista de las tasas de desempleo de Europa. Los que han sido muy golpeados por el desempleo son los jóvenes españoles. Hay ahora 1,5 millones de jóvenes sin trabajo, el 42% de los cuales son menores de 25 años, el doble del promedio de la zona del euro. Muchos de esos jóvenes son muy educados, pero no pueden encontrar trabajo y lo van a buscar al extranjero.

31. La principal reforma del pacto social y económico es una medida encaminada a aumentar gradualmente la edad jubilatoria de 65 a 67 años a partir de 2013. Se darán incentivos a las empresas que contraten a trabajadores más jóvenes, así como a los que llevan desempleados mucho tiempo y a los mayores de 45 años. Las personas que buscan trabajo se beneficiarán de la ampliación de los pagos especiales para los desempleados a largo plazo, y los empleadores, en especial las pequeñas y medianas empresas, de una marcada reducción de los gastos de seguro social. El

pacto comprende planes de creación de empleo, la promoción de la investigación y la innovación y reformas en los sectores energético y manufacturero.

### **Argentina**

32. En una reunión tripartita celebrada en abril de 2011 sobre la aplicación de las recomendaciones del Pacto Mundial para el Empleo en la Argentina, la OIT informó de que la tasa de desempleo urbano en América Latina y el Caribe había regresado al nivel de antes de la crisis de 7,3%. La tasa de desempleo urbano de la región de 7,3% en 2010 es análoga a la de 2008, antes de que se empezaran a sentir los efectos de la crisis. En 2009, en plena crisis, el aumento se sostuvo en el 8,1%. Según las cifras presentadas en Buenos Aires, se espera que en 2011 la tasa siga situada en torno al 7,3% o el 7,2%, pese a que la región seguirá creciendo más del 4%.

33. Actualmente, la tasa de desempleo urbano de los jóvenes asciende al 13%, lo que equivale a 2,5 veces más que la de los adultos. Por otra parte, el 20% de los 106 millones de jóvenes de la región no estudian ni trabajan. Habida cuenta de la tasa alarmante de empleo no estructurado de la región, el escaso alcance de la protección social y el aumento insuficiente del salario real, las recomendaciones estratégicas del Pacto Mundial para el Empleo tienen por objeto crear políticas nacionales que generen un crecimiento con mucho empleo de calidad.

### **Las reseñas normativas sobre el Pacto Mundial para el Empleo brindan orientación sobre planes eficaces**

34. Para elaborar planes eficaces es necesario reconocer claramente la manera en que las medidas normativas concretas afectan al mercado laboral. La OIT ha preparado una serie de reseñas normativas<sup>11</sup> sobre diversos temas, entre ellos la creación de empleo y los servicios correspondientes, las inversiones, la economía no estructurada, la política comercial y laboral, los “empleos verdes”, los trabajadores migrantes, los jóvenes, las mujeres y los grupos vulnerables. Las políticas mencionadas en las reseñas son compatibles con el Pacto Mundial para el Empleo y han resultado útiles para impulsar la generación de puestos de trabajo e iniciar una recuperación sostenible del empleo, así como para apoyar una recuperación macroeconómica más amplia. A continuación se presentan ejemplos de intervenciones normativas eficaces.

35. Una meta en materia de empleo puede definirse como el compromiso político expreso de lograr un resultado en la esfera del empleo en un período determinado como uno de los principales objetivos macroeconómicos. La experiencia muestra que, aun con tasas sostenidas de crecimiento del PIB, la creación de empleo no es automática. Los países que carecen de metas en materia de empleo ahora cuentan con los medios para fijar esas metas en consonancia y de conformidad con la meta 1b de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Como parte de su nueva vía de crecimiento, Sudáfrica se fijó la meta de crear cinco millones de puestos de trabajo para 2020 y reducir el desempleo al 15%. Se ha previsto que parte de ese plan se ejecute por conducto del Programa Ampliado de Obras Públicas, que se aplicó por primera vez entre 2005 y 2009 y creó más de 100.000 empleos. Se ha previsto que

---

<sup>11</sup> Hasta la fecha la OIT ha preparado 18 reseñas. Véase [www.ilo.org/jobspact/resources](http://www.ilo.org/jobspact/resources).

en la segunda etapa se crearán 400.000 para 2014, lo que representa casi el 10% de la meta nacional.

36. Se vienen aplicando con acierto programas públicos de empleo para aumentar la demanda global. Esos programas pueden complementar la creación de empleo por el sector privado, ofrecer otro instrumento normativo para abordar el problema del subempleo y el empleo no estructurado y formar parte de una política más amplia de empleo y protección social. En 2006 el Gobierno de la India inició el Programa Nacional de Garantía de Empleo Rural, que garantiza por ley 100 días de empleo por año, en cada ejercicio económico, a los miembros adultos de los hogares rurales que estén dispuestos a hacer trabajo manual no cualificado relacionado con obras públicas, con una remuneración equivalente al salario mínimo obligatorio. Según los exámenes del Programa realizados, este ha tenido repercusiones favorables en la generación de empleo, los salarios y la creación de cohesión social.

37. Algunas pérdidas de empleo se han visto mitigadas por la reducción de la jornada de trabajo y otras prácticas de retención del empleo como la del trabajo compartido, aplicada en la República de Corea. En Alemania se reforzaron los planes existentes para facilitar la reducción de la jornada de trabajo y beneficios de desempleo parcial. Esas medidas reducen el costo social que suele estar vinculado a la pérdida de empleos, si bien también permite a las empresas evitar el costo excesivo de despedir y volver a contratar personal. Una consideración importante en lo que respecta a la reducción de la jornada de trabajo, en oposición a la supresión de puestos, es que puede no ser viable desde el punto de vista fiscal para los empleadores si las condiciones económicas siguen empeorando a corto plazo. Así pues, la eliminación prematura del conjunto de medidas de estímulo podría obstaculizar el crecimiento, provocando el cierre de muchas pequeñas y medianas empresas, lo que podría socavar aún más las perspectivas del mercado laboral.

38. De resultas de la pérdida continua de puestos de trabajo y del hecho de que el 40% de la fuerza de trabajo mundial total está constituido por mujeres, existe el temor de poner en peligro los progresos realizados en materia de promoción de la igualdad entre los géneros en el mundo del trabajo. Hay medidas especiales que los países pueden adoptar al respecto, entre ellas, asignar máxima prioridad en las políticas macroeconómicas a la cuestión de la igualdad de acceso de las mujeres a un trabajo productivo y digno; adoptar políticas fiscales en favor de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres; fortalecer los recursos humanos invirtiendo en la educación, el desarrollo de aptitudes y el aprendizaje a lo largo de toda la vida de las niñas y las mujeres; generar inversiones públicas para la creación de puestos de trabajo con objeto de garantizar igual acceso e iguales beneficios para las mujeres, y reforzar o ampliar los niveles mínimos de protección social, especialmente para las mujeres.

39. Si bien se ha prestado considerable atención al impacto de la crisis en los países avanzados, las consecuencias del desempleo o el subempleo son particularmente agudas en los países en desarrollo, debido a la falta general de protección social en apoyo de los niveles de vida básicos. Habida cuenta de que hay tantos trabajadores que carecen de protección social suficiente, la crisis del empleo ha despertado aún más preocupación acerca de las repercusiones sociales. La realidad es que la mayoría de los trabajadores no tienen una red de seguridad a la que recurrir en las épocas difíciles. Es indispensable que exista un compromiso sostenido para el establecimiento progresivo de un nivel mínimo de protección

social. Pese a los obstáculos fiscales, muchos gobiernos están obteniendo beneficios del establecimiento o la ampliación del límite mínimo de protección social sobre la base de las necesidades y prioridades nacionales. Las políticas firmes de protección social que se han aplicado están resultando útiles para mitigar el aumento del desempleo y compensar sus consecuencias sociales para la economía real.

40. Pese a la contracción de la demanda del sector privado, los gobiernos pueden ayudar a conservar los puestos de trabajo e impulsar la demanda global. El gasto público anticíclico en infraestructura es una manera eficaz de estimular la creación de empleo, lo que también sienta las bases para el desarrollo a largo plazo y sirve para atender a las necesidades sociales inmediatas. Es indispensable evaluar los resultados laborales globales de esas inversiones en lo que respecta al empleo directo, indirecto e inducido, así como las repercusiones a corto y más largo plazo en el crecimiento y la equidad.

41. La crisis mundial del empleo ha golpeado muy fuerte a los jóvenes. De la cifra estimada de 211 millones de desempleados, casi el 40% son personas de 18 a 24 años de edad. Muchos jóvenes son pobres y están subempleados, lo que redundará en la pérdida de oportunidades de crecimiento económico y desarrollo. Muchos gobiernos han adoptado medidas en apoyo del empleo de los jóvenes, combinando incentivos para obtener empleo, los servicios de empleo, el desarrollo de aptitudes, el apoyo a los ingresos, las obras públicas y los servicios a la comunidad, así como también el desarrollo del espíritu empresarial de los jóvenes.

42. En todos los casos, el diálogo social efectivo, incluida la negociación colectiva en los planos empresarial, sectorial y nacional, es fundamental para la formulación y aplicación de políticas acertadas con objeto de limitar o evitar la pérdida de empleo y garantizar al mismo tiempo la aceptación social.

## **V. Promoción de la coherencia normativa en todo el sistema de las Naciones Unidas**

43. A lo largo del año pasado se ha seguido promoviendo la coherencia normativa en apoyo del Pacto Mundial para el Empleo, y en diversos procesos intergubernamentales e interinstitucionales de las Naciones Unidas se vienen reflejando numerosas cuestiones convergentes. En particular, se han emprendido esfuerzos para equilibrar los tres pilares del desarrollo sostenible: el económico, el social y el ambiental.

### **Fortalecimiento de la coherencia interinstitucional**

#### **La reunión de Turín**

44. La OIT y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, con apoyo financiero del proyecto de la OIT y Noruega sobre coherencia normativa para el crecimiento, el empleo y el trabajo decoroso, organizaron una reunión técnica interinstitucional sobre empleo y trabajo decoroso para la recuperación y el desarrollo sostenibles que tuvo lugar en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (Italia) del 29 de noviembre al 1 de



diciembre de 2010<sup>12</sup>. La reunión tuvo por objeto promover el diálogo sobre el Pacto Mundial para el Empleo y fomentar respuestas normativas más firmes y coherentes de las Naciones Unidas con respecto a los problemas del empleo y el trabajo decoroso en los países pobres, así como fomentar el intercambio de buenas prácticas entre funcionarios técnicos superiores de 16 organizaciones multilaterales y algunos profesionales y expertos internacionales.

45. En la reunión participaron organismos de las Naciones Unidas que intervienen en la ejecución del plan de acción sobre pleno empleo y trabajo decoroso para todos del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, además de otras organizaciones internacionales, entre ellas el FMI y el Banco Mundial, que participan en la iniciativa de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación para luchar contra la crisis en el contexto del Pacto Mundial para el Empleo. Cada una de las organizaciones representadas abordó sus perspectivas sobre las cuestiones relacionadas con el empleo y el trabajo decoroso y la experiencia adquirida en materia de marcos y enfoques normativos apropiados, asociaciones innovadoras e iniciativas interinstitucionales, así como sobre posibles esferas de investigación y cooperación. En la reunión se dieron ideas y sugerencias para fortalecer el plan de acción del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza. También se proporcionó un panorama singular actualizado del modo de pensar y actuar en el seno del sistema de las Naciones Unidas en relación con problemas clave de desarrollo, crecimiento y equidad.

## **Coherencia entre los tres pilares del desarrollo sostenible**

### **La política económica y el empleo**

46. Se ha reconocido que ha habido una reorientación de los objetivos de la política macroeconómica en favor del empleo y el desarrollo social a diversos niveles. Ese reconocimiento se basa en el hecho comprobado de que la estabilidad macroeconómica no ha creado las condiciones necesarias para un crecimiento rápido y sostenible, la creación de empleo, el aumento de la productividad y los salarios, la reducción de la pobreza y la integración social. La OIT ha sostenido durante mucho tiempo que las metas de crecimiento económico con mucho empleo son tan importantes como el bajo déficit presupuestario o el bajo índice de inflación para lograr la recuperación y el avance acelerado hacia la reducción de la pobreza. Se registraron resultados alentadores en cuanto a promover el consenso internacional al respecto durante la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio celebrada en 2010, en la que los líderes mundiales reconocieron la importancia de adoptar una política macroeconómica orientada al futuro que promoviera el desarrollo sostenible y diera lugar a un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, que aumentara las oportunidades de trabajo productivo y que promoviera el desarrollo agrícola e industrial<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Véase [http://www.ilo.org/integration/events/events/lang--en/WCMS\\_150552/index.htm](http://www.ilo.org/integration/events/events/lang--en/WCMS_150552/index.htm).

<sup>13</sup> Resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 23 b).

## La política social y el empleo

47. La iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social incluida en el Pacto Mundial para el Empleo es un programa ambicioso que brinda posibilidades de elaborar y poner a prueba nuevos métodos de trabajo y de garantizar, al mismo tiempo, la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas<sup>14</sup>. Durante la reunión de 2010 los líderes mundiales consideraron que promover el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social podían contribuir considerablemente a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y a la obtención de nuevos beneficios<sup>15</sup>. El impulso se mantuvo hasta el 49º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, en el que los Estados Miembros señalaron el reconocimiento cada vez mayor del beneficio triple que pueden traer aparejados unos niveles mínimos de protección social sólida para atajar la crisis: protegen a las personas de verse atrapadas en la pobreza, las facultan para aprovechar las oportunidades del mercado y contribuyen a la demanda global.

48. La Dependencia Especial para la Cooperación Sur-Sur y la OIT vienen facilitando un intercambio entre países del hemisferio Sur con respecto a las mejores prácticas, la experiencia adquirida y las oportunidades y obstáculos existentes en lo relativo al establecimiento de un nivel mínimo de protección social. Esa colaboración ha dado lugar a una publicación titulada *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences* (2011). También se han ofrecido programas de formación para los planificadores de la política social nacional y los funcionarios técnicos a cargo de la ejecución de la política de protección social.

49. A nivel de los países, varios Estados Miembros han mostrado interés en establecer un nivel mínimo de protección social o ampliar el ya establecido. Sobre la base de los mecanismos de protección social vigentes, esas estrategias abarcan una combinación de instrumentos contribuyentes y no contribuyentes, especiales y universales, públicos y privados, según el contexto social, económico y político de que se trate. Hay actividades interinstitucionales concretas en curso en la Argentina, Benin, Burkina Faso<sup>16</sup>, Mozambique<sup>17</sup>, Nepal, Tailandia, el Togo y Viet Nam. Han

<sup>14</sup> La iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social fue adoptada por diversos interesados en los países, entre ellos, gobiernos, asociados sociales y la sociedad civil, con el apoyo de organizaciones internacionales. Dirigida conjuntamente por la OIT y la OMS, la iniciativa está creando una coalición mundial de organismos de las Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial, así como asociados para el desarrollo e importantes organizaciones no gubernamentales con objeto de prestar apoyo a los países para la planificación y aplicación de sistemas sostenibles de protección social.

<sup>15</sup> Resolución 65/1 de la Asamblea General, párr. 51.

<sup>16</sup> En Burkina Faso, desde octubre de 2009, de resultados de la solicitud formulada por el Primer Ministro al Director General de la OIT, esta ha estado trabajando conjuntamente con organismos de las Naciones Unidas (principalmente la Organización Mundial de la Salud, el UNICEF, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el Programa Mundial de Alimentos y el Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), el Banco Mundial, el FMI, la Unión Europea y el Comité Interministerial sobre el Nivel Mínimo de Protección Social.

<sup>17</sup> Ya en mayo de 2008, el Ministro de Asuntos Sociales solicitó a la OIT que elaborara un nivel mínimo de protección social. Desde entonces, un equipo de las Naciones Unidas y donantes bilaterales han prestado apoyo a la elaboración de una valiosa estrategia nacional multisectorial de protección social básica. En relación con la estrategia, el Consejo de Ministros aprobó el

confirmado su interés en sumarse a la iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social Argelia, Botswana, Camboya<sup>18</sup>, El Salvador, Ghana, Haití, Indonesia, la República Democrática Popular Lao y Rwanda. La financiación sigue siendo uno de los principales problemas para la aplicación del nivel mínimo de protección social. Actualmente se viene aplicando una metodología de evaluación rápida al respecto en Armenia y el Togo, que se piensa aplicar también en Nepal, Tailandia y Viet Nam. Se ha hecho un análisis de costos en Benin, El Salvador, Mozambique, Nepal y Viet Nam. La OIT está realizando estudios del espacio fiscal para establecer un nivel mínimo de protección social en El Salvador, Mozambique y Viet Nam, en colaboración con el FMI.

### **La política ambiental y el empleo**

50. En el Pacto Mundial para el Empleo se reconocen las repercusiones que puede tener en el empleo el proceso de transición hacia una economía ecológicamente sostenible. Si no se comparten equitativamente los costos y beneficios de la protección del medio ambiente en y entre los países, no podrá haber justicia social ni desarrollo sostenible. El diálogo social sigue siendo un elemento esencial para crear soluciones de avenencia con miras a lograr una transición justa. El grupo de trabajo sobre el cambio climático, de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, viene estudiando consideraciones laborales y sociales en relación con la política ambiental en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas. La OIT, la Organización Mundial de la Salud y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales están organizando un equipo de tareas sobre las dimensiones sociales del cambio climático en el que participarán 16 organismos. El objetivo es hacer hincapié en los diversos aspectos sociales relacionados con el cambio climático, entre ellos el trabajo, la salud, las cuestiones de género, la migración, la protección social y los derechos humanos.

51. En la sección I, párrafo 10, del documento sobre las medidas adoptadas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (el 16º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) celebrada en Cancún (México), se destacó que “la lucha contra el cambio climático exige un cambio de paradigma hacia la construcción de una sociedad con bajas emisiones de carbono que ofrezca oportunidades sustanciales y asegure un crecimiento elevado continuo y un desarrollo sostenible, sobre la base de tecnologías innovadoras y de una producción, un consumo y unos estilos de vida más sostenibles, velando también por una reconversión justa de la fuerza laboral que cree trabajos dignos y empleos de calidad”<sup>19</sup>. En la sección III.E también se reconoce “la importancia de evitar o reducir al mínimo las repercusiones negativas de las medidas de respuesta en los sectores económico y social, de promover una reconversión justa de la fuerza

---

primer reglamento de seguridad social básica, que la organiza en cuatro componentes y establece un conjunto de transferencias que son muy pertinentes para el nivel mínimo de protección social.

<sup>18</sup> En Camboya se presta apoyo al Gobierno para la redacción de la estrategia de protección social para los pobres y las personas vulnerables; una vez que se apruebe la estrategia, se hará un análisis más a fondo y se formularán hipótesis de trabajo, después de lo cual se formulará el programa detallado.

<sup>19</sup> Véanse los Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, sección I, párr. 10 (FCCC/CP/2010/7/Add.1).

laboral, la creación de trabajos dignos y empleos de calidad, de conformidad con las prioridades y estrategias de desarrollo definidas a nivel nacional, y de contribuir al desarrollo de nuevas capacidades para los empleos relacionados con la producción y los servicios en todos los sectores, promoviendo el crecimiento económico y el desarrollo sostenible”.

## **VI. Cuestiones estructurales: limitaciones, problemas y oportunidades en la esfera normativa**

52. Para lograr repercusiones favorables a largo plazo en el mercado laboral, es necesario abordar también las causas fundamentales de la crisis con objeto de restablecer el equilibrio de la economía mundial y lograr un crecimiento firme, equitativo, con muchos puestos de trabajo y, por ende, sostenible. Los principios y objetivos contenidos en el Pacto Mundial para el Empleo tienen por objeto hacer justamente eso. El Pacto va más allá de las políticas encaminadas a estimular una recuperación rápida, si bien también entraña la determinación de volver a dar al empleo un lugar central permanente en el programa normativo.

### **Restablecimiento del equilibrio del programa mundial de desarrollo**

53. Antes de la crisis actual ya se venía sufriendo otra crisis, que se caracterizaba por una sensación de frustración acerca del carácter de la globalización, de resultados de la cual demasiados hombres y mujeres se veían privados de oportunidades de conseguir un trabajo digno y de la posibilidad de obtener medios de vida sostenibles. El ritmo del empleo no estaba a la par del crecimiento del PIB; el porcentaje de los salarios en el ingreso total iba disminuyendo y el ingreso medio estaba estancado en muchos países, lo que creaba una desigualdad cada vez mayor en la distribución de los ingresos. Esos desequilibrios arraigados obligan a acelerar el ritmo del crecimiento y aumentar las posibilidades de generar empleo hasta llegar a niveles sostenibles, con objeto de invertir los efectos de la crisis en el mercado de trabajo y crear los 440 millones de empleos, aproximadamente, que se necesitarán en los 10 próximos años para absorber a las personas que se incorporan por primera vez al mercado laboral. Es indispensable introducir cambios estructurales y aumentar la inversión a efectos de abordar esas deficiencias arraigadas del mercado y, al mismo tiempo, aumentar la cantidad de puestos de trabajo y mejorar la calidad del empleo.

### **Las metas macroeconómicas y el empleo se refuerzan mutuamente**

54. Para poder avanzar se necesita una coordinación mucho más estrecha entre unas metas fiscales y monetarias sólidas de la política macroeconómica y las políticas laboral, social y ambiental. Si bien la tasa de crecimiento, una inflación estable y un equilibrio amplio de los presupuestos son metas importantes de una política macroeconómica acertada, también ha de considerarse la necesidad de establecer metas que se acerquen lo más posible a la del pleno empleo en la esfera laboral. Antes de que se desatara la crisis financiera, los ingresos laborales reales venían aumentando menos de lo que se justificaba teniendo en cuenta el aumento de la productividad, lo que daba lugar a una desigualdad creciente de ingresos. En algunos países avanzados esa situación obligó a los hogares a solicitar crédito para sufragar sus necesidades de consumo. En otros países, la creciente desigualdad

redundó en un crecimiento insuficiente y una demanda interna modesta. Todo esto entraña la necesidad de establecer un modelo de evolución de los salarios que fomente el crecimiento del consumo, la inversión y el empleo. El costo unitario de la mano de obra debería seguir siendo competitivo frente a los asociados comerciales, es decir, los salarios deberían crecer más o menos a la par que la productividad. Al mismo tiempo, el aumento de los salarios también debería estar en consonancia con una inflación estable y baja.

55. A lo largo de toda la etapa de reestructuración macroeconómica, es necesario proteger la economía real. La OIT ha advertido de que un retroceso prematuro de las medidas fiscales de estímulo podría menoscabar el crecimiento y traer aparejados déficits y deudas aún mayores. Con un repunte más rápido del empleo, los ingresos fiscales serán más estables y disminuirán los gastos relacionados con el desempleo. Se estima que en los países del G-20 los estímulos han creado o conservado 21 millones de puestos de trabajo de resultas de medidas normativas discrecionales y de la acción de estabilizadores automáticos. Eso no significa que los estímulos fiscales sean el principal factor determinante de la recuperación, ni que hayan de durar para siempre. Sin embargo, antes de ir reduciendo progresivamente esas medidas, es esencial para el consumo doméstico y la inversión comercial empezar a impulsar un crecimiento orientado a la creación de empleo.

#### **Disminución del porcentaje correspondiente a los salarios en el ingreso total**

56. En el período anterior a la crisis, en muchos países los salarios aumentaban con más lentitud que el PIB per cápita. El aumento de la productividad en relación con el salario real también generó la reducción del porcentaje correspondiente a los salarios en el ingreso total en muchos países. En un análisis de la OIT se estima que, si bien el PIB tuvo un crecimiento anual del 1%, el porcentaje correspondiente a los salarios disminuyó el 0,05% en los períodos comprendidos entre 1995 y 2000 y 2001 y 2007<sup>20</sup>. Esa tendencia se ha imputado a diversos factores, entre ellos, cambios tecnológicos que aumentaron la demanda de aptitudes escasas; la participación cada vez mayor en el comercio internacional de los grandes exportadores de productos de bajo costo, lo que intensificó la competencia, y la debilitación de las instituciones del mercado laboral, entre ellas los sistemas de salarios mínimos y de negociación colectiva.

#### **Necesidad de salvar la brecha de la desigualdad de ingresos**

57. Conjuntamente con la declinación del porcentaje de los salarios en los ingresos totales, en muchos países también ha seguido acrecentándose la desigualdad de ingresos. Habida cuenta de que el consumo es un elemento esencial de la demanda global, y considerando que el ingreso laboral puede promover el consumo más que el ingreso de capital, las políticas encaminadas a impulsar la demanda interna deberían centrarse más en elevar los niveles de empleo y de salarios y en garantizar una distribución equitativa. Las inversiones fiscales en un nivel mínimo de protección social son un componente primordial de la estrategia de apoyo a la demanda interna.

<sup>20</sup> Véase OIT, *Informe mundial sobre salarios 2008/2009: Salarios mínimos y negociación colectiva; hacia una política salarial coherente* (Ginebra, 2008). Figura en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms\\_100786.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_100786.pdf); y OIT, *Informe mundial sobre salarios: Actualización de 2009* (Ginebra, 2009).

Para eso debe pasarse de un modelo económico dominado por el endeudamiento a un modelo de desarrollo orientado a la generación de ingresos que dé oportunidades para aumentar la cantidad de puestos de trabajo y mejorar la calidad del empleo.

### **Promoción de un crecimiento con mucho empleo por medio del diálogo social**

58. Para lograr un crecimiento con mucho empleo después de la crisis, se necesitará más apoyo en materia de innovaciones y transmisión de tecnología a fin de revitalizar las industrias existentes y expandirse hacia nuevos sectores de la economía, con miras a crear oportunidades de trabajo productivo, cualificado y debidamente remunerado. Al mismo tiempo, esa transformación tecnológica también puede impulsar cambios en el mercado laboral, razón por la cual la protección social es tan necesaria para amortiguar las repercusiones económicas y sociales de la reestructuración. De modo análogo, el riesgo de erosión de las normas laborales siempre está presente cuando se trata de gestionar una crisis del empleo y se considera que las reglamentaciones del mercado de trabajo restringen el crecimiento y la creación de empleo. No obstante, si las instituciones del mercado laboral son fuertes y están respaldadas por el diálogo social, pueden promover un proceso de ajuste fluido y garantizar, al mismo tiempo, la aceptación y la cohesión social.

### **Continuo apoyo al Pacto Mundial para el Empleo**

59. El objetivo de crear pleno empleo productivo y trabajo digno para todos sigue constituyendo un gran desafío. Las opciones normativas son críticas, en particular para ayudar a mitigar las marcas indelebles y las consecuencias adversas en la economía real. La experiencia de la presente crisis señala la necesidad de contar con políticas laborales sólidas, aunque adaptables, y con instituciones fuertes del mercado de trabajo a efectos de lograr ajustes laborales que sean económicamente acertados y socialmente aceptables. Los países que han aplicado elementos del Pacto Mundial para el Empleo han tenido una recuperación más rápida y más sostenible.

60. El hecho de que la recuperación del mercado de trabajo sea desigual indica que el crecimiento económico no trae consigo automáticamente el crecimiento del empleo y que es necesario hacer esfuerzos especiales por garantizar empleo e ingresos a las personas que buscan trabajo. La experiencia de las crisis anteriores enseña que el mercado laboral tiende a recuperarse bastante más tarde que la economía. Lo que ocurre, por lo general, es que hay una contención de los salarios durante un período prolongado, al tiempo que aumenta el sector no estructurado y cierran muchas pequeñas empresas. Esas tendencias indican que muchos trabajadores sufrirán durante mucho tiempo y se perderán permanentemente muchos empleos. Eso no solo afectará al bienestar de los trabajadores y sus familias, sino que también socavarán las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Se necesitan otras medidas para mitigar esos efectos laborales y sociales. El examen ministerial anual de 2012, sobre el tema “Promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para erradicar la pobreza en el contexto de un crecimiento económico incluyente, sostenible y equitativo en todos los niveles a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, constituye una oportunidad propicia para seguir analizando estos y otros problemas persistentes expuestos en el presente informe.