Oficina Internacional del Trabajo

INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

CÓMO LOGRAR UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE:

MEDIDAS NACIONALES INNOVADORAS

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

CÓMO LOGRAR UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE:
MEDIDAS NACIONALES INNOVADORAS

ESTUDIOS SOBRE EL CRECIMIENTO CON EQUIDAD

CÓMO LOGRAR UNA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE:
MEDIDAS NACIONALES INNOVADORAS

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
INSTITUTO INTERNATIONAL DE ESTUDIOS LABORALES

El Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) se estableció en 1960 como una entidad autónoma de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su mandato consiste en promover la investigación política y el debate público sobre temas de preocupación para la OIT y sus miembros: gobierno, empresa y trabajo.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 2011.

Ciertos extractos breves de esta publicación pueden reproducirse sin autorización, a condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción hay que formular las correspondientes solicitudes al Servicio de Publicaciones, Instituto Internacional de Estudios Laborales, case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

ISBN: 978-92-9014-972-9 (impreso)
ISBN: 978-92-9014-973-6 (web pdf)

Primera edición 2011

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que el Instituto Internacional de Estudios Laborales las sancione.

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a Publicaciones de: Organización Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza). www.ilo.org/publns

PREFACIO

A menudo se argumenta que el costo de la equidad social es un menor crecimiento económico, subrayando la supuesta disyuntiva entre ambas metas. La crisis que estalló en 2008, y que estuvo precedida de crecientes desigualdades sociales, ha demostrado que, sencillamente, no es así. De hecho, si las políticas de promoción de la equidad se conciben adecuadamente, también pueden fomentar la prosperidad y reducir el riesgo de crisis futuras. El objetivo de los *Estudios sobre el crecimiento con equidad* es mostrar cómo lograr tales efectos complementarios de las políticas.

El presente documento está basado en estudios detallados sobre Alemania, Brasil e Indonesia, publicados en la serie de *Estudios sobre el crecimiento con equidad*, así como en experiencias de otros países reunidas a tal efecto. En el mismo se muestra que algunos países pueden responder con éxito a la crisis mediante la adopción de una serie coherente de políticas sociales, macroeconómicas y de empleo. El documento muestra asimismo que existen límites a las acciones específicas de los países y extrae enseñanzas para la coordinación internacional en materia de políticas.

Este documento fue preparado por Matthieu Charpe, Marva Corley-Coulibaly, Ekkehard Ernst, Verónica Escudero, Byung-jin Ha, Sameer Khatiwada, Naren Prasad y Steven Tobin del Instituto International de Estudios Laborales bajo la supervisión del Director del Instituto.

Raymond Torres

Director
Instituto International de Estudios Laborales

INTRODUCCIÓN

Se prevé que la economía mundial crezca a una tasa considerable del 4,4 por ciento en 2011[1]. Sin embargo, no podrá lograrse una recuperación económica sostenible si no se abordan determinados problemas clave de orden social y laboral. La finalidad del presente documento es: i) examinar la contribución crucial del empleo y los ingresos para lograr una recuperación sostenible (sección 1); ii) determinar la manera más óptima de elaborar políticas con el fin de promover el empleo y los ingresos, teniendo en cuenta las enseñanzas extraídas de las experiencias de los países desde el comienzo de la crisis mundial en 2008 (sección 2), y iii) plantear temas de debate dimanantes de las conclusiones (sección 3).[2]

[1] Fondo Monetario Internacional (FMI): Perspectivas de la economía mundial, Al día (Washington D.C., enero de 2011).

[2] Este análisis se basa en parte en las principales conclusiones de los estudios por país realizados en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, bajo el título *Estudios sobre el Crecimiento con Equidad*. Pueden consultarse tres de estos estudios, sobre Alemania, Brasil e Indonesia, y se están preparando dos más, sobre España y Túnez.

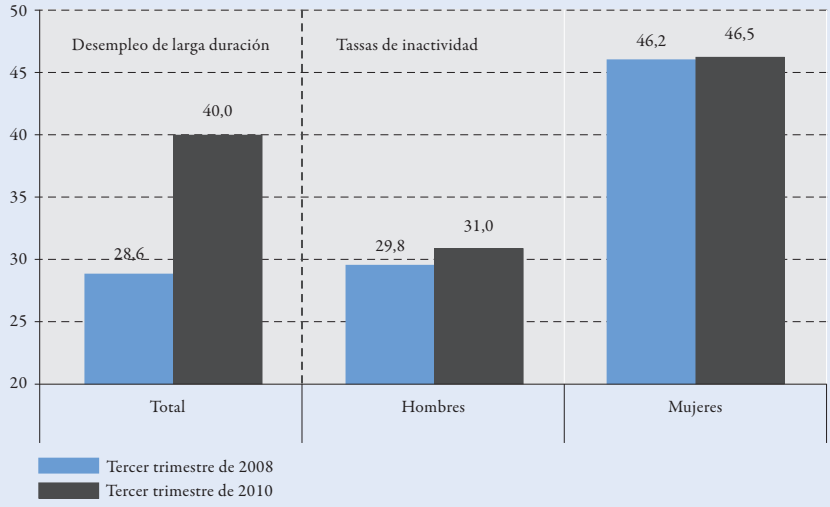
1 EMPLEO Y CRECIMIENTO EQUILIBRADO DE LOS INGRESOS: FACTORES CLAVE PARA LA RECUPERACIÓN SOSTENIBLE

El crecimiento económico sin creación de empleo de calidad no es sostenible[3]. Esto es así por tres razones interrelacionadas. La primera es que, en la mayoría de las economías avanzadas, aumenta la proporción de la fuerza de trabajo que abandona el mercado laboral, lo que supone costos humanos elevados y socava la base de la recuperación económica[4]. El desempleo de larga duración ha aumentado, es decir, más del 40 por ciento de los desempleados no tienen trabajo desde hace más de un año, y, lo que es más preocupante, el porcentaje de personas en edad de trabajar que se encuentran fuera del mercado de trabajo ha ascendido al 31 por ciento en el caso de los hombres y a más del 46 por ciento en el caso de las mujeres (gráfico 1). A escala mundial, los jóvenes se ven afectados de manera desproporcionada por el desempleo (gráfico 2). Ya antes de la crisis las perspectivas de empleo para los jóvenes eran desfavorables[5] y, aunque la juventud suele ser más vulnerable a las recesiones económicas, los datos obtenidos de crisis anteriores muestran que el desempleo juvenil persiste mucho después de reanudarse el crecimiento. Por consiguiente, resulta esencial apoyar la participación de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo y sostener la economía real.

La segunda razón es que, para sostener la recuperación, varios países en desarrollo y con economías emergentes tienen que consolidar los logros alcanzados mediante el impulso de las fuentes nacionales de crecimiento a fin de contrarrestar el debilitamiento de la demanda para sus exportaciones en los mercados de las economías avanzadas. Las políticas sociales y de empleo bien concebidas pueden contribuir considerablemente a este respecto. No existe una estrategia única y válida para todos que permita lograrlo. De hecho, los obstáculos al crecimiento interno varían de un país a otro, lo que requiere aplicar distintos conjuntos de políticas salariales y de

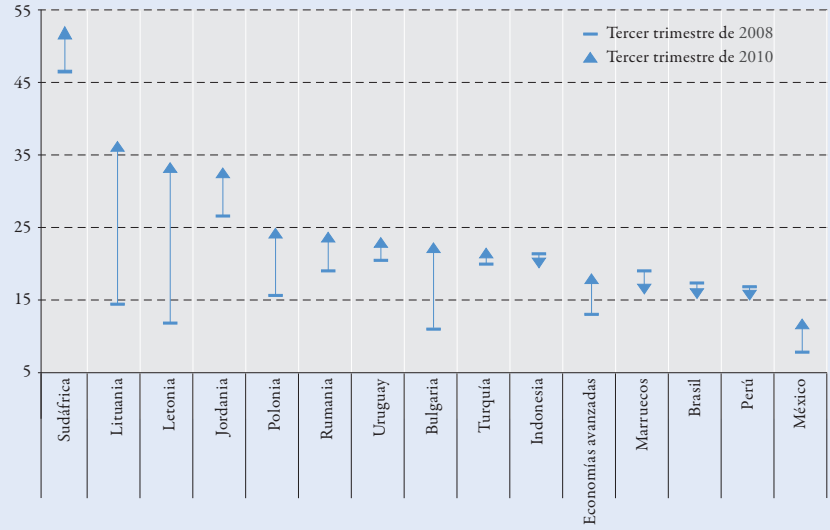
[3] OIT: *Global Employment Trends* (Ginebra, 2011).
[4] OIT/FMI: *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, Documento de debate, Conferencia conjunta OIT-FMI en cooperación con la oficina del Primer Ministro de Noruega, Oslo, 13 de septiembre de 2010.
[5] Entre 1997 y 2007, el número de jóvenes desempleados creció en 8 millones (OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil*, 2008).

Gráfico 1 **Incidencia del desempleo de larga duración y de la inactividad, economías avanzadas** (tercer trimestre de 2008 y tercer trimestre de 2010)[6]



Fuente: Fuentes nacionales; OIT-Laborsta; Eurostat.

Gráfico 2 **Tasas de desempleo juvenil**
(tercer trimestre de 2008 y tercer trimestre de 2010)



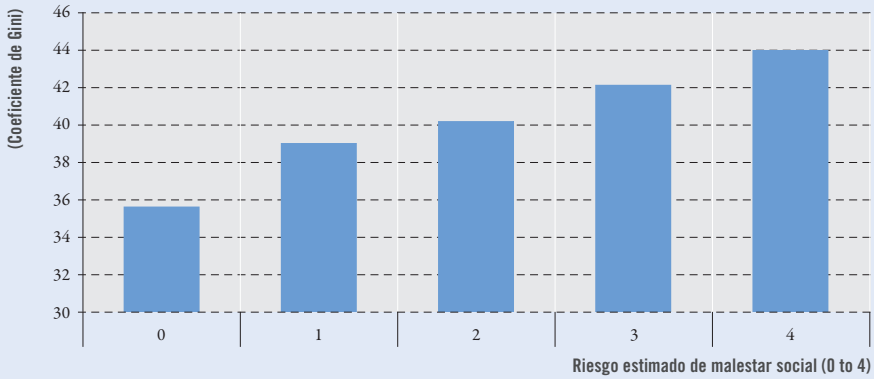
Nota: Los datos sobre el Uruguay corresponden al segundo trimestre de 2008 y al segundo trimestre de 2010, respectivamente.
Fuente: Fuentes nacionales; OIT-Laborsta; Eurostat.

[6] El desempleo se considera de larga duración cuando dura un período superior a un año, excepto en el Canadá, la República de Corea y los Estados Unidos (período superior a 27 semanas).

protección social y de inversión en infraestructuras, así como iniciativas de desarrollo rural, incluidas medidas para facilitar la creación y expansión de empresas. En todo caso, el respeto de las normas fundamentales del trabajo y de los derechos en el trabajo es primordial. Según varios estudios, resultaría más eficaz impulsar las fuentes nacionales de crecimiento para sostener el empleo y reducir los desequilibrios mundiales que las fluctuaciones de los tipos de cambio por sí solas, una conclusión clave que pone de relieve la importancia de las respuestas a la crisis inspiradas en el Pacto Mundial para el Empleo.

La tercera razón es que la sostenibilidad del proceso de crecimiento se ve amenazada por la persistencia de la evolución desequilibrada de los ingresos, la cual tiene varias dimensiones. Una de ellas es el hecho de que los ingresos procedentes del trabajo han tendido a quedar rezagados con respecto a la evolución de la productividad[7]. En el caso de las economías avanzadas, esto ha contribuido a recurrir excesivamente a la deuda para financiar el consumo de los hogares y la inversión inmobiliaria. En algunos países con

Gráfico 3 **Desigualdad de ingresos y riesgo estimado de malestar social**



Nota: Riesgo de malestar social: 0 corresponde al grupo de países con menor riesgo y 4 corresponde al grupo de países con mayor riesgo.
Fuente: IIEL, op. cit.

[7] OIT: *Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis* (Ginebra, 2010).

economías emergentes, la brecha cada vez mayor entre la progresión de los ingresos procedentes del trabajo y el crecimiento de la productividad ha contribuido a un aumento de la dependencia de las exportaciones de estas economías. Otra dimensión es el creciente atractivo que tiene la inversión financiera frente a la inversión real en las economías avanzadas. En los tres últimos decenios, la inversión como porcentaje del PIB ha disminuido o se ha paralizado en estas economías[8].

Los últimos acontecimientos ocurridos en varios países de la región de Oriente Medio y el Norte de África han puesto de relieve la importancia fundamental que tienen el empleo y la evolución equilibrada de los ingresos para la cohesión social, que es en sí misma un elemento clave del crecimiento sostenible. Los datos empíricos muestran que el desempleo y las desigualdades de ingresos económicamente ineficientes son los principales factores que explican el malestar social (gráfico 3)[9]. Esta cuestión merece una atención urgente, sobre todo porque la tendencia al incremento de los precios de los alimentos puede exacerbar la desigualdad de los ingresos.

[8] R. Torres: «Las respuestas incompletas a la crisis, su factura socioeconómica y sus consecuencias programáticas», en la *Revista Internacional del Trabajo* (2010), vol. 149, núm. 2, junio, págs. 251-263. Véase también OIT/FMI, op. cit.

[9] Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL): *World of Work Report 2010: From one crisis to the next?* (Ginebra, OIT, 2010).

2 PROMOCIÓN DEL EMPLEO Y CRECIMIENTO EQUILIBRADO DE LOS INGRESOS A TRAVÉS DE POLÍTICAS NACIONALES BIEN DISEÑADAS

A raíz de la crisis han surgido oportunidades para desarrollar nuevos enfoques de política y lograr un mayor margen en ese ámbito. En la presente sección se examinan algunas de las enseñanzas extraídas a este respecto.

LAS CONDICIONES INICIALES SON IMPORTANTES

Pese a que algunos países se vieron afectados de igual manera por la crisis, las respuestas similares en materia de políticas a menudo dieron lugar a resultados diferentes. Uno de los motivos es que el ritmo y la sostenibilidad de las respuestas en materia de políticas inciden considerablemente en el impacto de dichas medidas, dado que el efecto multiplicador en el empleo es mayor cuando las medidas se aplican rápidamente. Esto resultó más fácil en países donde ya existían programas laborales y sociales eficaces — que reforzaban los «estabilizadores automáticos» como en algunas economías avanzadas y partes de América Latina[10]. Otros países cuyos mercados internos eran relativamente importantes, como China, la India y Sudáfrica, reaccionaron con celeridad para estimular las fuentes nacionales de crecimiento. Contar con una situación fiscal sólida ha sido un factor determinante de la capacidad de los países para mantener esos programas.

MEDIDAS EFICACES CENTRADAS EN EL EMPLEO

Los instrumentos de política más acertados para reducir el desempleo, el desempleo de larga duración y la inactividad son aquellos que procuran evitar ante todo que estas tendencias se afiancen. De hecho, los países donde

[10] En las economías del G-20, se calculaba que los estabilizadores automáticos — como las prestaciones de desempleo y los programas de asistencia social — ascendían en promedio al 0,4 por ciento del PIB en 2008 y al 1,6 por ciento en 2009. Véase FMI: *The state of public finances cross-country fiscal monitor: November 2009*, SPN/09/25 (Washington, D.C.).

la respuesta del gobierno estaba centrada en el empleo han logrado resultados positivos en comparación con los demás. Aún más importante, el diseño adecuado de las políticas es el elemento cardinal de toda intervención acertada en materia de políticas, ya se trate de un cambio gradual en un programa existente o de la puesta en marcha de una nueva iniciativa. En el recuadro 1 se abordan cuestiones esenciales en materia de diseño de políticas que han surgido a raíz de las experiencias de los países.

Recuadro 1 Políticas de empleo eficaces

Protección del empleo: Los planes de reducción de las horas de trabajo han resultado ser sumamente eficaces durante la crisis para reducir el número de despidos. En Alemania, la estabilidad del empleo se ha logrado en gran medida gracias a los ajustes en las horas de trabajo logrados por medio de un diálogo social eficaz, y gracias a las condiciones impuestas en las medidas a fin de respaldar la viabilidad de las empresas.

Apoyo directo a los sectores intensivos en empleo: El apoyo a sectores específicos intensivos en empleo, si está bien dirigido, puede ayudar a los trabajadores a permanecer en sus puestos de trabajo y a estimular la creación de empleo. Este apoyo demostró ser esencial en los países que tenían que hacer frente a una caída de la demanda externa. En el Brasil, el Gobierno respaldó las granjas rurales. Asimismo redujo el impuesto sobre la producción industrial, medida que según las estimaciones permitió salvar hasta 60.000 puestos de trabajo. En Indonesia, los gastos en medidas de estímulo se centraron en la reducción de los impuestos sobre la renta con el fin de impulsar el consumo interno, lo cual incidió muy positivamente en sectores conexos. De hecho, el comercio mayorista, el comercio minorista y el sector de la restauración y la hotelería crearon 728.000 puestos de trabajo entre agosto de 2008 y 2009.

Formación para frenar el deterioro de las competencias laborales y adaptarse al cambio en las demandas de calificaciones: Como suele ocurrir, los requisitos en materia de calificaciones cambian en los períodos de ajuste, situación que se ve acentuada por la pérdida de competencias profesionales entre las personas desfavorecidas que buscan trabajo. Es necesario desplegar esfuerzos con urgencia para mejorar la prestación y eficacia de los programas de formación, tal vez aprovechando mejor las alianzas público-privadas, con miras a corregir el desfase de las calificaciones. Por otra parte, retomar la formación suele ser una medida positiva a mediano plazo y puede ser muy útil si está bien orientada. El reto para los jóvenes es particularmente importante, ya que la pérdida de calificaciones a una edad temprana puede comprometer permanentemente las

Recuadro 1 Políticas de empleo eficaces

perspectivas de empleo futuras. A este respecto, los programas de formación son más eficaces si contienen elementos de reconocimiento y obtención de certificaciones, que son consideraciones fundamentales para los jóvenes.

Relación entre el servicio público de empleo y los clientes, y prestación eficaz de servicios: Los cursos de formación y los programas activos de mercado de trabajo en general (como la ayuda para la búsqueda de empleo) tienen más probabilidades de éxito si se ofrecen a través de un servicio de empleo público dotado de suficientes recursos. Durante la crisis, en Alemania se contrató a personal adicional con objeto de mejorar la eficacia de la prestación de servicios a las personas desempleadas, haciendo especial hincapié en los jóvenes. La relación entre el personal y la clientela en el caso de los beneficiarios de prestaciones de desempleo más desfavorecidos (jóvenes, en particular) es de 1 a 75 y de 1 a 150 para los demás. El Gobierno de España también ha contratado a 1.500 asesores laborales adicionales para prestar servicios de empleo a los trabajadores despedidos.

Atención centrada en las carencias más que en los grupos – el caso de los jóvenes: La eficacia de los instrumentos de política se potencia cuando se centra la atención en una determinada carencia, más que en todo un grupo. Esto es particularmente pertinente en el caso de los jóvenes, ya que muchas veces son los jóvenes más calificados quienes se benefician de programas de aprendizaje y de cursos de formación en general. En algunos países, como Francia y el Reino Unido, se han puesto en marcha programas específicos destinados a reincorporar a jóvenes inactivos y desempleados de larga duración en el mercado de trabajo.

Importante papel complementario de los mercados de productos y la buena gobernanza: Para que las políticas sociales y de mercado de trabajo bien diseñadas sean eficaces es necesario que haya mercados de productos que funcionen de manera adecuada. En particular, los mercados de productos abiertos y transparentes, acompañados de una estructura de buena gobernanza y sin corrupción, son cruciales para la inversión y tienen importantes efectos positivos indirectos en el empleo y los salarios.

Fuente: ISSA (2010); M. Caetano (2009); J. Savoia (2007)

Sin embargo, la creación de puestos de trabajo no es suficiente. Durante la crisis, se ha despedido a muchos trabajadores temporales y muchos puestos de trabajo formales han sido sustituidos por puestos de trabajo en el sector informal. Existe el riesgo de que, de persistir la informalidad y las formas desproporcionadamente atípicas de creación de puestos de trabajo, la calidad global del empleo se deteriore a medida que se afiance la recuperación. Muchos de esos trabajadores no tienen acceso a los mismos derechos que los demás trabajadores. Es importante señalar que la reducción de la brecha actual relativa a la calidad del trabajo no sólo permitirá alcanzar objetivos de

Recuadro 2 Mejora de la calidad del empleo

Una legislación sobre la protección del empleo bien concebida: No existe una correlación sencilla entre los diferentes países, entre la legislación laboral y los resultados en materia de empleo. Lo importante es que la legislación esté bien concebida para proteger a los trabajadores y evitar al mismo tiempo una dualidad excesiva en el mercado de trabajo. Las experiencias de Austria y el Brasil en materia de reforma muestran cómo puede lograrse efectivamente este delicado equilibrio, impulsado por el diálogo social. En España se han emprendido recientemente una serie de reformas en la misma línea.

Simplificación del régimen fiscal: Proporcionar incentivos fiscales y de crédito a las empresas, en particular a las pequeñas y medianas empresas (PYME), con miras a su «formalización» podría contribuir a estimular la creación de empleos formales y a que un porcentaje considerable de PYME con un alto coeficiente de empleo permanezca en el sector formal. Varios países en desarrollo y con economías emergentes, especialmente de América Latina y Europa Oriental, han emprendido esta iniciativa con bastante éxito. Por ejemplo, en Hungría se han reducido los impuestos para las empresas que emplean a trabajadores desfavorecidos, y se han otorgado concesiones fiscales a aquellos sectores que emplean a trabajadores de la economía informal, como los sectores del trabajo doméstico y de la construcción. En otros países como la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, se han sustituido diversos impuestos (el IVA, el impuesto sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social) por un único impuesto. Del mismo modo, algunos países africanos, incluidos Kenya y la República Unida de Tanzanía, han simplificado su sistema fiscal para estimular la integración de las PYME en la economía formal.

equidad sino que la combinación correcta de políticas permitirá aumentar la productividad y la capacidad futura de recuperación frente a crisis económicas. Algunas innovaciones recientes pueden resultar útiles en esta área también (recuadro 2).

REDUCCIÓN DE LA INCIDENCIA DEL EMPLEO INFORMAL: EL CASO DEL BRASIL

En 1996 el Gobierno introdujo el Régimen Simplificado Federal (Simples Federal) dirigido a las micro empresas y pequeñas empresas (de determinados sectores) con objeto de racionalizar el régimen fiscal existente (serie de tributos) y establecer un único gravamen sobre las ventas brutas. De este modo se agilizaron los trámites y las cargas para “formalizar”, lo que

estimuló la creación de empleos formales (como puede verse el en recuadro 2, algunos países en desarrollo y países emergentes, en especial en América Latina y Europa Oriental, también han introducido con éxito medidas de características similares). En 2007, el Brasil amplió la ley a través de la introducción de los Super Simples en el marco de la Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, (Lei Complementar,123/2006). De conformidad con dicha ley, las empresas con ingresos anuales brutos de hasta 2,4 millones de reales brasileiros (1,3 millones de dólares de los Estados Unidos), pagan un único impuesto, que varía en función del tipo de actividad y sustituye a los diferentes impuestos federales, estatales y municipales.

Además de simplificar el régimen fiscal, el Brasil disminuyó las cargas administrativas y de seguridad social para las empresas a fin de aumentar la formalización. Por ejemplo, en junio de 2009 el Gobierno introdujo la Lei do Emprendedor Individual, que facilita la inscripción en el registro mercantil de las microempresas de hasta un empleado y reduce sus costos en contribuciones a la seguridad social. Con anterioridad a la introducción de dicha ley, el sistema de seguridad social era objeto de críticas por gravar en exceso a los autónomos, que tenían que pagar tanto la contribución del empleador como la del empleado, lo que coartaba la formalización. Con arreglo a la nueva ley, los microempresarios con ingresos anuales inferiores a 36.000 reales brasileiros (18.116 dólares de los Estados Unidos) pueden inscribir sus empresas en el registro mercantil y obtener un número de identificación fiscal (el CNPJ), beneficiándose asimismo de la exención de los impuestos federales. Además, habida cuenta de que hacen aportaciones mensuales a la seguridad social equivalentes al 11 por ciento del salario mínimo (52 reales brasileiros o 26 dólares de los Estados Unidos), la ley confiere a los microempresarios el derecho a pensiones, a prestaciones por invalidez y maternidad. En términos generales, los empresarios no sólo pueden beneficiarse del sistema de seguridad social a un costo asequible, sino que también pueden obtener un número de identificación fiscal, que facilita su acceso al crédito y a transacciones comerciales en la economía formal. Se calcula que, sólo en 2010, número de trabajadores beneficiarios que pasaron del sector informal al formal gracias a esta ley, fue de un millón.

EL DOBLE DIVIDENDO DE UNA PROTECCIÓN SOCIAL BIEN CONCEBIDA

Durante la crisis, algunos países adoptaron medidas permanentes para aumentar la cobertura y la eficacia de la protección social. Si están bien concebidas, ese tipo de políticas impulsan asimismo el proceso de recuperación general y pueden contribuir al crecimiento a largo plazo. Lo importante es incrementar las oportunidades de trabajo y asegurar la financiación adecuada de los programas (recuadro 3).

Recuadro 3 Una protección social que propicie el crecimiento

La protección social como estabilizador económico y del empleo: Se ha demostrado que las medidas de protección social que prestan apoyo a los ingresos de los más necesitados favorecen el crecimiento económico y el empleo. Esto obedece fundamentalmente al hecho de que los hogares con ingresos más bajos consumen bienes nacionales que tienen grandes efectos multiplicadores de empleo. En el caso del programa *Bolsa Familia* del Brasil se ha observado que, además de que ha logrado reducir la pobreza y el hambre y mejorar el desarrollo social en general — lo que constituyen sus principales objetivos —, tiene efectos positivos en el crecimiento de los ingresos y en la actividad empresarial. En particular, el gasto generado por los beneficiarios imprime dinamismo a las economías locales, ya que el dinero se gasta en productos nacionales que se venden en los mercados locales. Como tales, los programas de esta naturaleza pueden reducir la volatilidad económica derivada de una conmoción y, más en general, los programas que están sólidamente establecidos al principio de una crisis son más eficientes y eficaces en función de los costos, dado que los nuevos programas pueden ser costosos de iniciar y sus efectos sólo se manifiestan al cabo de cierto tiempo.

Las transferencias sociales pueden conducir a la mejora de los resultados de empleo: Unas políticas de protección social bien diseñadas no han de tener efectos perjudiciales sobre el empleo. Algunas transferencias sociales, en sí y por sí mismas, pueden mejorar los incentivos laborales mediante la prestación de apoyo a las familias; dicho apoyo puede servir para atender las necesidades básicas del hogar hasta que se halle un empleo. Esto se ha observado, por ejemplo, en Sudáfrica, donde las familias que reciben una pensión suelen tener un mayor número de adultos jóvenes empleados. El resultado obedece al incremento de los ingresos totales del hogar, que puede servir de apoyo a los trabajadores – en particular a los trabajadores migrantes que emigran a las zonas urbanas – hasta que sean autosuficientes 1. En otros casos, las políticas complementarias – como las prestaciones de desempleo acompañadas de políticas activas del mercado de trabajo – ayudan a que los trabajadores permanezcan vinculados al mercado del trabajo y a evitar el deterioro de las competencias profesionales. Un ejemplo lo constituye el Sistema de

Recuadro 3 Una protección social que propicie el crecimiento

Seguro de Empleo establecido en la República de Corea, que financia el Programa de Desarrollo de Competencias Profesionales, el cual proporciona formación e instrucción en materia de desarrollo profesional.

Transferencias en efectivo para el desarrollo: Los programas de transferencias en efectivo proporcionan ingresos a los hogares y suelen estar condicionados al cumplimiento de ciertas responsabilidades en los ámbitos educativo y de la salud, como la escolarización obligatoria de los niños, lo que puede allanar el camino para el desarrollo a largo plazo y la prosperidad futura. Algunos países, como el Brasil, Honduras, Indonesia, México y Nicaragua, han establecido dichos programas.

Promoción de las fuentes nacionales de crecimiento mediante la utilización efectiva de los salarios mínimos: Los salarios mínimos sirven de piso social para ajustar los salarios y también de protección contra la deflación de los salarios. Al mismo tiempo, el incremento de los salarios mínimos puede actuar como estímulo fiscal al impulsar los gastos de consumo. Durante la crisis, aproximadamente la mitad de las economías del mundo aumentaron sus salarios mínimos (incluidos países como el Brasil, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Japón y el Reino Unido). Lo importante es el sistema de fijación de los salarios: ajustes periódicos para evitar cambios imprevistos, negociados por los interlocutores sociales.

Financiación de la protección social: Los casos de Alemania y el Brasil muestran que las medidas no deben ser costosas para ser eficaces. Por ejemplo, la expansión de *Bolsa Familia* en el Brasil supuso un costo aproximado del 0,014 por ciento del PIB, y en Alemania, el gasto destinado a apoyar el trabajo compartido probablemente haya conducido al ahorro de costos en términos de un menor número total de beneficiarios de prestaciones de desempleo. Sin embargo, en otros casos, la cuestión de cómo financiar mejor las medidas nuevas y existentes de protección social es de vital importancia — especialmente en el contexto de las presiones que se ejercen para reducir el gasto público. En particular, la financiación de la protección social a través de unos impuestos excesivos a la fuerza de trabajo puede distorsionar los incentivos a la contratación. Del mismo modo, el hecho de compensar la disminución de los ingresos públicos con una mayor dependencia de los impuestos sobre las ventas y sobre el valor añadido — de naturaleza regresiva — sólo conseguirá exacerbar las desigualdades de ingresos y perjudicar de manera desproporcionada a los hogares de bajos ingresos.

[1]C. Ardington, A. Case y V. Hosegood: «Labor supply responses to large social transfers: Longitudinal evidence from South Africa», en *American Economic Journal of Applied Economics* (2009), vol. 1, núm. 1, enero, págs. 22-48.

FOMENTO DEL CRECIMIENTO NACIONAL A TRAVÉS DE INVERSIONES FAVORABLES A LA CREACIÓN DE EMPLEO: EL CASO DE INDONESIA

Tras la crisis financiera que sufrió Asia en 1997, la inversión en infraestructuras en Indonesia se desplomó, situándose en un 1 por ciento del PIB en 2000. No obstante, junto al fuerte crecimiento económico experimentado durante el pasado decenio, se ha renovado la importancia concedida a las inversiones en infraestructuras, que pasaron a representar alrededor del 3,5 por ciento del PIB en 2009. En particular, y como parte de su Plan de desarrollo a medio plazo para 2010-2014, el Gobierno anunció planes para invertir 1.429 billones de rupias (157 mil millones de dólares de los Estados Unidos) durante el período en cuestión. La modernización de las infraestructuras en Indonesia es clave para la estrategia que tiene por objeto mejorar el clima de inversión en el país.

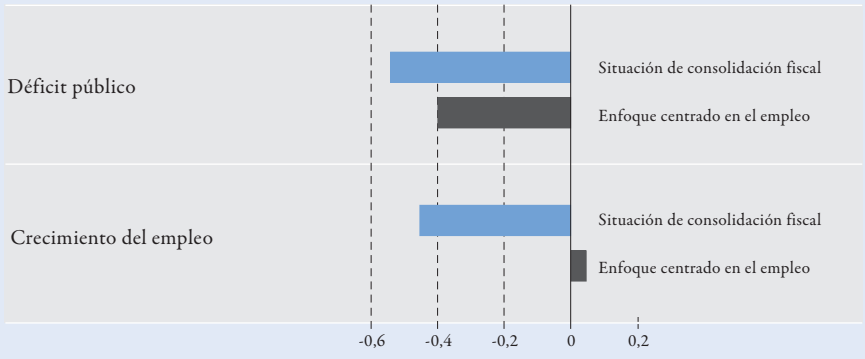
Como parte de la respuesta del Gobierno a la crisis, el 11 por ciento de las medidas de estímulo se destinó a la inversión en infraestructuras en un esfuerzo por apoyar los programas existentes y obtener el máximo provecho de la actual estrategia de más alcance, al tiempo que se hacía hincapié en las actividades orientadas al empleo. Además, se concentraron esfuerzos en las inversiones en obras públicas intensivas en empleo, muy bien canalizadas, que tuvieron buenos efectos multiplicadores y aportaron un impulso muy necesario a la creación de empleo (aproximadamente 450 mil empleos a tiempo parcial o equivalentes). Asimismo, según una encuesta dirigida por la Oficina de País de la OIT en Indonesia y Timor-Leste, los grupos desfavorecidos, en muchos casos procedentes de zonas rurales, fueron los principales beneficiarios del gasto en obras públicas. Por ejemplo, el Programa Nacional para la Potenciación de la Capacidad de Acción de las Comunidades (PNPM), un paquete de actuaciones destinadas al desarrollo de las comunidades que sirven de instrumento principal para la reducción de la pobreza en Indonesia, ha obtenido buenos resultados en estimular el desarrollo económico a través de la mejora de la calidad de las infraestructuras físicas locales, así como en la creación de oportunidades de empleo a escala local.

En un orden más general, los beneficios de las inversiones (por ejemplo, el aumento de la productividad, los mejores resultados sociales, etc.), son notorios. Así pues, el caso de Indonesia demuestra que, en combinación con la proporción adecuada de política social, medidas orientadas a la oferta como las que promueven la inversión y un clima empresarial estable pueden contribuir a fortalecer la demanda nacional.

EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LA COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS

En muchos aspectos, lo que marca la diferencia es la combinación de las políticas macroeconómicas y sociales. En particular, la promoción de la participación mediante políticas de activación será más eficaz si existe una demanda agregada adecuada, la cual puede potenciarse a través de medidas fiscales. La experiencia de la crisis actual nos muestra que las políticas centradas en el empleo no deben ser costosas para ser eficaces. Las medidas de estímulo fiscal adoptadas en el Brasil e Indonesia — dos países que han registrado resultados positivos — figuraban entre las más moderadas de los países del G 20.

Gráfico 4 **Déficit público (porcentaje del PIB) y empleo (porcentajes) en dos situaciones hipotéticas, 2015**



Fuente: Informe sobre el trabajo en el mundo 2010, op. cit.

Las simulaciones con modelo parecen indicar que una combinación de políticas fiscales, medidas centradas en el empleo y un diálogo social eficaz puede propiciar la obtención de resultados positivos en materia de empleo, y permitir que se alcancen las metas fiscales a medio plazo[11]. Estas conclusiones, coherentes con otras pruebas, pueden ilustrarse del siguiente modo:

- La inversión en programas activos del mercado de trabajo tiene efectos multiplicadores positivos en la producción a través de un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, lo que a su vez promueve el empleo y los ingresos procedentes del trabajo. Aunque dichas inversiones requieren desembolsos a corto plazo, el modelo muestra que el nivel de deuda vuelve a situarse en un nivel similar al del marco hipotético de referencia a medio plazo, dado que se reducen los gastos correspondientes a los programas pasivos del mercado de trabajo y mejora la base tributaria (gráfico 4).
- Según el mismo modelo, cuanto menor es la incidencia del empleo no convencional o informal, mayor es la resiliencia de la economía a las crisis. Esto es coherente con los datos que demuestran que los países con modalidades de empleo más estables durante la crisis sufrieron en general una menor pérdida de puestos de trabajo que otros países.
- Un resultado original que puede derivarse del modelo es que el efecto de los multiplicadores fiscales en la producción y el empleo es más importante cuando los empleadores y los trabajadores entablan negociaciones sobre una amplia gama de cuestiones que cuando la negociación se centra únicamente en los salarios individuales.

[11] Estas simulaciones se basan en el modelo macroeconómico *Global Economic Linkages*, que ha sido elaborado por el IIEL con miras a analizar el impacto de diferentes marcos hipotéticos de políticas. La estructura de este modelo es similar a la utilizada por el FMI en sus previsiones macroeconómicas.

EL PAPEL DEL DIÁLOGO SECTORIAL: EL CASO DE ALEMANIA

En Alemania, el empleo sólo disminuyó ligeramente, a pesar de las acusadas contracciones de la producción. Esto se debió principalmente a que los ajustes se aplicaron a las horas de trabajo y no al empleo, a menudo a través de acuerdos contraídos entre trabajadores y empleadores. De hecho, a mediados del decenio de los noventa empezaron a surgir los llamados pactos de empleo a nivel de empresa (o "alianzas para el empleo"), con la voluntad de subsanar los ajustes realizados en las empresas, promoviendo al mismo tiempo la competitividad. Estos acuerdos entre empresas y trabajadores tienen por objeto mantener los niveles de empleo a través de ajustes en las retribuciones y/o en las horas de trabajo (por ejemplo, reducción de la jornada de trabajo, suspensión de las primas anuales, etc.). En algunos casos, estas medidas van acompañadas de esfuerzos adicionales en formación. En 2005 prácticamente un tercio de los acuerdos incluían disposiciones sobre formación.

En 2009, aproximadamente un 16 por ciento de toda la fuerza de trabajo estaba empleada en empresas que habían contraído este tipo de acuerdos, frente al 14 por ciento de 2006. El aumento del número de acuerdos suscritos durante la crisis se registró principalmente en grandes empresas (con más de 250 empleados), donde su proporción aumentó del 40 por ciento de 2006 a cerca del 50 por ciento en 2009. En muchos casos, las reducciones de las horas de trabajo y de los ingresos se vieron parcialmente compensadas a través del programa Kurzabeit, patrocinado por el Gobierno. Una característica singular del programa es que tanto costos como beneficios se comparten entre trabajadores, empleados y Gobierno: i) aunque las empresas siguen corriendo con los gastos relacionados con los salarios, evitan los costos innecesarios que conlleva la rotación de personal y pueden aprovechar la mano de obra y las calificaciones existentes cuando se reactiva la demanda; ii) el Gobierno asume los costos directos asociados a la compensación proporcionada a los trabajadores y los empleadores, pero se evitan los costos sociales y económicos que comporta un desempleo elevado, al tiempo que se transmite un sentimiento de confianza en la economía, y iii)

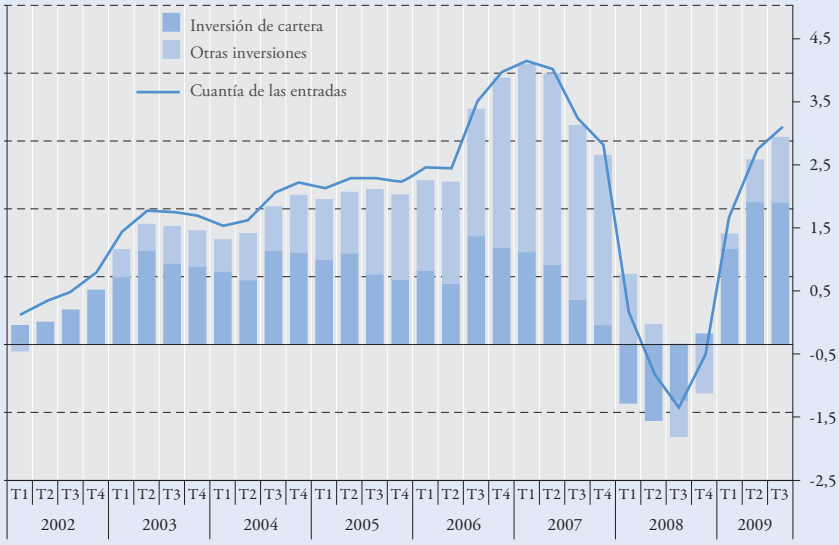
los trabajadores pueden conservar sus empleos, aunque, debido a la reducción de horas de trabajo, ven sus ingresos reducidos.

Además de las respuestas a la crisis, el diálogo social desempeña un papel decisivo en Alemania. Cabe hacer referencia al sistema de formación profesional del país, conocido por su capacidad para adaptarse a los requisitos en materia de calificaciones del momento. Los empleadores, a través de los círculos de economía, y los trabajadores participan activamente en la gestión, concepción y aplicación de las actividades apropiadas relacionadas con la formación. Esto es decisivo para evitar los llamados efectos de "sustracción de personal" y garantizar que todas las empresas cuentan con un incentivo para proseguir con la formación. Por otra parte, los salarios de los aprendices se fijan a través de negociaciones colectivas. De igual modo, los distintos niveles de la administración pública también participan en algunas etapas para garantizar que el sistema de desarrollo de calificaciones toma en consideración las necesidades a más largo plazo del mercado de trabajo y del sistema educativo.

UN SECTOR FINANCIERO FAVORABLE A LA ECONOMÍA REAL

Otro factor a considerar es la medida en que el sistema financiero apoya la economía real. En el Canadá existía un sistema financiero relativamente bien gestionado que ayudó a limitar el riesgo de contracción del crédito. El Brasil e Indonesia utilizaron las instituciones públicas de crédito para prestar apoyo a las empresas y preservar los empleos en un momento en que la crisis financiera había afectado a determinadas instituciones de crédito. En tiempos más recientes, sin embargo, los sistemas financieros de las economías emergentes han experimentado una gran afluencia de capitales (gráfico 5). Según la actualización de enero de 2011 del Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial (*Global Financial Stability Report*) del FMI, esto podría conducir a un crecimiento excesivo del crédito, lo cual desestabilizaría la economía real y los mercados laborales. Ésta es una razón por la cual en el informe se concluye que si no se realizan más progresos en este ámbito, «será difícil lograr una estabilidad financiera mundial y un crecimiento sostenible».

Gráfico 5 **Entradas de capital a corto plazo en las economías emergentes (porcentaje del PIB)**



Fuente: FMI: Estadísticas financieras internacionales.

3 DISYUNTIVAS CLAVE EN MATERIA DE POLÍTICA PARA SEGUIR AVANZANDO

Es importante considerar las estrategias de política emprendidas durante la crisis financiera y económica por los países que han hecho frente con éxito a la misma. Sin embargo, es igualmente importante que las medidas de política tengan en cuenta el singular conjunto de características y factores externos que tienen efectos en la dinámica económica y social en los distintos países. Por ejemplo, los estudios han mostrado que los programas de transferencias en efectivo son muy eficaces en los países de medianos ingresos de América Latina, pero dicho modelo de protección social se enfrenta a retos considerables en los entornos de bajos ingresos de la misma región, debido fundamentalmente a un contexto institucional débil. Teniendo esto en cuenta, los países pueden aprender unos de otros, adaptar las políticas a su situación nacional.

A este respecto, una lección clave que los países deben tener en cuenta en la formulación sus estrategias individuales es que si las políticas económicas, sociales y de empleo se contemplan como un paquete coherente pueden conducir a la obtención de mejores resultados generales. Esto es cierto en el caso de los proyectos centrados en el empleo, que crean empleos al mismo tiempo que mejoran las perspectivas de la productividad a largo plazo. Del mismo modo, las medidas de protección social ayudan a estimular y mantener los ingresos entre los grupos más vulnerables, pero, además, si se conciben de manera apropiada pueden tener grandes efectos multiplicadores que van más allá del grupo al que estaban destinadas, estimulando los empleos y los ingresos a nivel global. Por su parte, los sistemas financieros y las políticas macroeconómicas deberían proporcionar el margen necesario para unas políticas sociales y de empleo bien concebidas que se traduzcan en oportunidades de trabajo decente. Asimismo, unas políticas laborales y sociales idóneas no conducirán a los resultados previstos si no existen mercados de productos que funcionen de manera apropiada y apoyen a las empresas sostenibles.

Pero no bastará con aplicar estrategias bien concebidas, por muy decisivas que sean. También es preciso que haya una coordinación internacional. Como se pone de relieve en el Pacto Mundial para el Empleo, es necesario lograr que la globalización sea más equitativa a fin de allanar el camino para la recuperación sostenible. Queda mucho por hacer para abordar los desequilibrios y desigualdades internos en los países. Con miras a contribuir a avanzar en ese sentido, en este documento se han examinado diversas políticas nacionales bien concebidas. Pero también es preciso combatir el riesgo de la competencia fiscal internacional, que mina la capacidad de los países para reducir las desigualdades excesivas. Además, los desequilibrios exteriores están conectados con los desequilibrios económicos y sociales internos. En los casos en que el crecimiento del empleo y de los ingresos salariales es débil, los gobiernos pueden volver a recurrir a otras posibles fuentes de crecimiento, como las exportaciones o la expansión del crédito (deuda), aun cuando se reconozca cada vez más que estas fuentes desempeñaron un papel importante en el desencadenamiento de la crisis. Igualmente preocupante podría ser una tendencia a que los diferentes países traten de reducir el déficit presupuestario con demasiada rapidez a pesar de la débil recuperación del sector privado, con la expectativa de que otros tomen la iniciativa a la hora de impulsar el crecimiento global. La deflación competitiva podría ser tan perjudicial como la devaluación competitiva o el proteccionismo comercial.

Esto plantea la cuestión del margen de acción de la cooperación internacional para adoptar estrategias que promuevan el crecimiento con equidad en el contexto de una recuperación económica diferenciada. Una cuestión decisiva para la OIT, los países del Grupo de los 20 y otros foros internacionales.