

**Conferencia Internacional del Trabajo, 100.<sup>a</sup> reunión, 2011**

**Memoria del Director General**

**Informe 1 (A)**

# **Una nueva era de justicia social**

ISBN: 978-92-2-323089-0 (impreso)

ISSN: 978-92-2-323090-6 (web pdf)

ISSN: 0251-3226

---

*Primera edición 2011*

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org).

Vea nuestro sitio en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

# Índice

---

	<i>Página</i>
1. Una nueva era de justicia social .....	1
2. Menoscabo de la justicia social .....	10
3. Justicia social: la clave para avanzar .....	40



---

# 1. Una nueva era de justicia social

## La 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y nuestra herencia

1. Este año, la OIT celebra la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.
2. Momentos como éste son importantes para toda institución, y aún más para la nuestra, que fue la primera organización de la familia de las Naciones Unidas en ocuparse de los temas económicos y sociales. Este acontecimiento nos brinda la oportunidad para reflexionar sobre los logros alcanzados a lo largo de los años y, lo que es más importante, sobre los desafíos del futuro y lo que hemos de hacer para superarlos.
3. La presente Memoria plantea de lleno a la Conferencia algunas cuestiones, en mi opinión esenciales, que afronta la OIT al acercarse a su centenario, en 2019. Son consecuencia de un modelo de crecimiento ineficaz que ha acentuado la desigualdad en todo el mundo durante los últimos 30 años. La tarea que tenemos ante nosotros es continuar trabajando juntos para formular respuestas efectivas a estos desafíos — dentro de la propia OIT — con nuestros mandantes, gobiernos, empleadores y trabajadores, a nivel nacional, y por medio de las actividades de cooperación de la OIT con otras entidades. Los ocho años que faltan hasta 2019 serán de extraordinaria importancia y responsabilidad para nosotros; será un período exigente, como el transcurrido en los últimos 92 años, y que ha sido fuente de experiencia, conocimientos e inspiración.

## Un ideal de desarrollo sostenible en aras de la justicia social

4. El mundo necesita una nueva era de justicia social inspirada por un ideal de desarrollo sostenible.
5. Una era en la que las políticas se formulen en función de las necesidades de las personas, el cuidado de nuestro planeta y la equidad; una era en la que puedan compartirse de manera equitativa los beneficios de la globalización; una era que pueda infundir esperanza a nuestra juventud, generar creatividad en nuestras sociedades y dar credibilidad a nuestras políticas e instituciones públicas y privadas; una era en la que se promueva y se respete la dignidad del trabajo; una era en la que puedan prosperar la capacidad de poder expresarse, la participación y la democracia.
6. El hecho de que todo ello siga siendo solamente la visión idealizada de un futuro deseado o de que se convierta en una realidad tangible que se afiance en nuestras sociedades dependerá en muchos aspectos de la valentía, las convicciones, la capacidad y la voluntad de la OIT y de sus mandantes, así como de nuestra capacidad para trabajar juntos, y en colaboración con otros, para preparar el advenimiento de esta nueva era. Sabemos, por nuestra historia, que el tripartismo, los valores y las herramientas de políticas de la OIT pueden generar el cambio. Nuestra tarea es indisociable de la vida real de cada sociedad, siempre ha sido muy difícil y no puede realizarse en solitario, pero ello no debe desanimarnos. Pensemos en Albert Thomas, cuando en 1919 defendió la idea de que el mundo necesitaba normas internacionales del trabajo en forma de convenios de la OIT acordados en el seno de esa nueva y extraña organización tripartita. Con todo, en la actualidad no existe un solo país en el mundo que no disponga de legislaciones laborales inspiradas de algún modo en normas de la OIT, y nuestros convenios fundamentales registran una tasa de ratificación del 90 por ciento, lo cual

refleja una aceptación casi universal de los principios que contienen, pero no siempre su grado de aplicación.

## Está emergiendo una nueva era mundial

7. De hecho, creo que ya se ha iniciado una nueva era mundial. La experiencia histórica nos muestra que las nuevas eras comienzan con el colapso de los dogmas y de las estructuras de poder dominantes. Esto es, sin duda, lo que se está produciendo. La lógica inflexible del Consenso de Washington ya no prevalece. El equilibrio del poder y del peso económico también se está alterando. China, seguida de la India, serán las mayores economías mundiales en un futuro no muy lejano. El centro álgido de la formulación de políticas, dominado anteriormente por los países del G-8, se está desplazando en la actualidad con la pujanza de las grandes economías emergentes, lo cual se ha traducido en la aparición de nuevas agrupaciones como el G-20, el BRIC, la ASEAN de los 7 y el Grupo de Gobernanza Mundial (Global Governance Group, 3G).

8. No cabe duda de que el cambio se está produciendo, pero como suele suceder en estas transiciones, hay mucha incertidumbre. Los perfiles de la nueva realidad no están claros. Las alternativas no vienen dadas, como un producto acabado. Hay que construirlas. Así, se plantean preguntas abiertas como qué objetivos, qué políticas, qué tipos de liderazgo se están forjando. Nuestra responsabilidad es contribuir a guiar esta nueva era hacia la justicia social para una globalización equitativa.

9. Pero mientras consideramos el camino a seguir, ya tenemos algunas certidumbres:

- Sabemos que el aumento continuo de la desigualdad y los desequilibrios sociales y de desarrollo concomitantes no son sostenibles, ni desde el punto de vista social ni económico.
- Sabemos que la combinación de opciones y prioridades económicas, sociales y medioambientales que ha prevalecido a la hora de formular las políticas de los últimos treinta años debe cambiar.
- Sabemos por los resultados electorales, las manifestaciones en las calles y las encuestas que la confianza en nuestros sistemas de gobernanza, en particular los políticos y empresariales (sobre todo el sistema financiero mundial) ha caído a niveles nunca vistos.
- Sabemos que en demasiados países, y especialmente en los países desarrollados, una vez que se evitó una depresión generalizada, se ha vuelto a las políticas de siempre. En términos sociales, ello quiere decir que las trabajadoras y los trabajadores, los funcionarios públicos, los pensionistas y las pequeñas empresas que no tuvieron ninguna responsabilidad en el colapso financiero están pagando los costos más elevados desde el punto de vista humano, sobre todo en los países sometidos a la presión de los mercados financieros en relación con la deuda soberana.
- Y lo más dramático es que, desde la perspectiva de la OIT, sabemos que en su gran mayoría, los trabajadores y las trabajadoras, las familias, los hogares y las pequeñas empresas del mundo están angustiados por su futuro, e incluso sienten rabia al ver que sus necesidades y aspiraciones no son realmente una prioridad. Los indicios de este estado de cosas son los niveles inaceptablemente elevados de desempleo de los jóvenes unidos a niveles indecentes de concentración de ingresos y de riqueza.

10. También crece el sentimiento de que muchos gobiernos carecen de la fuerza o la voluntad de poner rienda al poder incontrolable que los operadores financieros han adquirido sobre la vida de nuestras sociedades. Se nos dice que el sistema financiero es todavía frágil y que sigue necesitando una política de dinero fácil en los países desarrollados. Al mismo tiempo, los beneficios y las bonificaciones prácticamente han vuelto a alcanzar los niveles anteriores a la crisis, mientras que la austeridad empieza a afectar las condiciones de vida de millones de personas que tratan de ganar su sustento en la economía real. A la luz de estos hechos, ¿qué intereses están dirigiendo las políticas? Por lo visto, unas pocas instituciones financieras son «demasiado grandes para quebrar», mientras que muchas personas son «demasiado pequeñas para ser importantes».

11. Otra preocupación patente tiene que ver con la aparente incapacidad de nuestro sistema político para pensar a largo plazo, generar consenso en cuestiones nacionales e internacionales esenciales y dar garantías a los ciudadanos de que ellos son la prioridad para quienes formulan las políticas. Las consecuencias negativas de la crisis se tratan más como una cuestión electoral que como una oportunidad para desarrollar un enfoque común en defensa del interés nacional. Quizás el compromiso audaz y decidido de la juventud árabe nos esté enviando un mensaje más pertinente, a saber, que el cambio real, hoy, exige una nueva era de movilización social y popular pacífica que pueda hacer oír la voz y las demandas de la población en el centro álgido de la toma de decisiones políticas.

12. A la hora de decidir cuáles deberían ser nuestras políticas futuras, debemos reconocer que la escena política mundial está cambiando rápidamente ante nuestros ojos. Vemos crecer el populismo en Europa y en los Estados Unidos, revueltas y revoluciones en el mundo árabe, dudas sobre los fundamentos en que se basan el euro y el dólar, un sentimiento creciente de confianza en sí mismos en Asia y América Latina, pero con desigualdades persistentes, un mayor protagonismo de países como China, la India y el Brasil en la escena mundial, e identidades regionales y subregionales más sólidas en los países en desarrollo. Los esfuerzos del Japón por salir del estancamiento económico prolongado han sufrido el revés de los trágicos acontecimientos recientes. En África, al tiempo que el crecimiento, cercano al 5 por ciento, vuelve a los niveles anteriores a la crisis, dado que seis de las diez economías de más rápido crecimiento a nivel mundial son países del África Subsahariana, aumentan el empleo vulnerable y el empleo en el sector informal, y las tasas de pobreza no disminuyen.

## Los valores y políticas de la OIT son más necesarios que nunca

13. En este contexto, está muy claro que el Programa de Trabajo Decente y el tripartismo efectivo de la OIT ofrecen la posibilidad de un crecimiento mejor y más integrador, más paz, más equidad y derechos, menos pobreza y un desarrollo más estable para las economías, las empresas, los lugares de trabajo y, en última instancia, para el conjunto de la sociedad. Las políticas de la OIT contribuyen a construir un mundo con menos tensiones, mayor justicia y una seguridad reforzada. Estas situaciones contemporáneas reflejan con bastante exactitud los pasajes más significativos de los textos constitucionales y fundacionales de la OIT. Con nuestros valores y políticas, estamos en el lado correcto de la historia.

14. Sin embargo, estas últimas décadas han sido difíciles para nosotros. Básicamente, la política económica dominante ignoró los valores esenciales de la OIT e impulsó una globalización desigual y desequilibrada.

15. Estas políticas sobrevaloraron la capacidad de los mercados para autorregularse, infravaloraron el papel del Estado, de las políticas públicas y de la reglamentación, y subestimaron la importancia para la sociedad del respeto por el medio ambiente, la dignidad del trabajo y las funciones de los servicios sociales y de la protección social. La lógica política que imperaba era liberar al sector privado para incrementar significativamente la inversión y la creación de empleos. Sin duda, se trata de un objetivo que compartimos, pero no esta lógica política. Las tasas mundiales de inversión se mantuvieron constantes desde la década de 1980 hasta el inicio de la crisis, o incluso disminuyeron ligeramente. Hemos asistido a un descenso del coeficiente inversión/PIB en los países desarrollados en los que la reglamentación de los mercados financieros se ha flexibilizado sustancialmente, y a un aumento de dicho coeficiente en las economías emergentes, muchas de las cuales no siguieron estas políticas. En conjunto, la liberalización de los mercados financieros y el dismantelamiento de los controles internacionales del capital, con las medidas concomitantes para reducir los costos empresariales, no parecen haber impulsado de forma significativa el nivel mundial de inversión.

16. Al contrario, la lógica a corto plazo de los mercados financieros perjudicó las perspectivas a más largo plazo de las empresas sostenibles de la economía real representadas en la OIT, expandió el sector financiero, incrementó astronómicamente el mercado de productos «titularizados» en detrimento de las inversiones productivas.

17. El colapso resultante del sistema financiero en los países desarrollados generó una crisis mundial que se propagó al mundo entero por muchas vías. Aunque el comercio continuó aumentando significativamente, han pasado ya 17 años desde que se concluyeron las últimas negociaciones comerciales mundiales satisfactorias. Estos dos impulsores determinantes de la globalización atraviesan una crisis de legitimidad.

18. La OIT persistió a lo largo de estos tiempos difíciles. No nos dimos por vencidos. Expresamos sin descanso nuestro convencimiento de que, a su debido tiempo, nuestros valores demostrarían ser los adecuados. Debemos sentirnos orgullosos de habernos mantenido firmes. Hemos sido críticos, dado la voz de alarma de que algo no iba bien y de que el mundo estaba creándose enormes déficits de trabajo decente. Pero más allá de la crítica, el tripartismo de la OIT ha ofrecido propuestas positivas para el cambio que han obtenido la aceptación general de la comunidad internacional y son la base de nuestro trabajo en el plano nacional con los mandantes.

19. Entre estas propuestas figuraba la idea del respeto universal por unos principios y derechos básicos en el trabajo, el trabajo decente como objetivo mundial y como objetivo convergente de todas las políticas públicas y privadas, la superación de la pobreza mediante el trabajo como estrategia clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, una globalización justa que genere oportunidades para todos, unas empresas sostenibles como fundamento de una economía real productiva, un Pacto Mundial para el Empleo en respuesta a los efectos de la crisis financiera y económica mundial y un Piso de Protección Social para los más vulnerables. Todas ellas son contribuciones en materia de políticas que pueden ayudar a dar forma a esta nueva era que está emergiendo.

## Hacia un modelo de crecimiento «eficiente»

20. Sabemos cuán difícil ha sido avanzar en estos ámbitos. Hay barreras estructurales que impiden un progreso más rápido. Se derivan de un modelo de crecimiento ineficaz, con limitada capacidad para la creación de empleo de calidad, y de una marginación de las políticas sociales y de empleo. Como hemos destacado, suele tratarse de una pauta de crecimiento llena de desequilibrios que han de corregirse. Nuestro enfoque de políticas no sólo aporta más justicia social, sino que además tiene sentido desde el punto de vista económico. Sin políticas en consonancia con el Pacto Mundial para el Empleo, el panorama social y laboral sería mucho peor. Los países que siguieron una estrategia más integradora, centrada en el empleo, han sufrido menos pérdida de empleo y menos tensiones sociales, gracias a lo cual, se han recuperado más rápidamente.

21. A estos efectos, creo que es esencial luchar contra el sentimiento de impotencia que impera en ocasiones y que genera pensamientos como «no parece haber nada que podamos hacer al respecto. Se trata de fuerzas poderosas que se sustentan por sí solas».

22. Pues bien, esto no es cierto. Estamos ante las consecuencias de políticas que se adoptaron conscientemente a partir de principios de la década de 1980, y que pueden y deben cambiarse. El camino a seguir no es volver a cerrar los mercados y renunciar a los beneficios potenciales de unos niveles superiores de comercio y de inversión internacionales, sino integrarlos en soluciones equilibradas basadas en la justicia social.

23. Los mercados siempre operan en el marco de normas sociales. Las normas deben responder a las opciones y las metas elegidas por las personas y la sociedad. Las normas actuales son ineficaces porque han conducido a un modelo de crecimiento que ha generado resultados cada vez más desiguales para las personas y para la sociedad. Un modelo de crecimiento eficiente se funda en un acuerdo sobre la primacía del objetivo de la justicia social y en políticas que puedan generar un conjunto diferente de resultados de mercado, es decir, resultados de trabajo decente. Por ello, el criterio para evaluar el éxito de este modelo no puede ser únicamente el logro de un alto nivel de crecimiento medido en el sentido estricto del PIB, sino un conjunto más amplio y más equilibrado de resultados correspondientes a lo que las personas están pidiendo.

24. Además de claridad respecto de las metas que se persiguen, el equilibrio requiere convergencia, sinergia e interacción entre los diferentes ámbitos de políticas. Un enfoque ajeno al pensamiento imperante, que se guía por una toma de decisiones sectorial y fragmentada. Podemos lograr un «crecimiento eficiente» combinando los efectos positivos de los objetivos que se enumeran a continuación dentro de cada contexto nacional y regional específico, y tratando de lograr el equilibrio adecuado entre ellos:

- políticas macroeconómicas adecuadas;
- mayor nivel de inversión y de creación de trabajo decente mediante empresas sostenibles en la economía real;
- promoción de mercados de trabajo integradores y justos, que apliquen las normas internacionales del trabajo;
- un sistema financiero al servicio de la economía real;
- unas políticas fiscales más progresivas.

25. El mensaje positivo es que esto es posible. Creo que el ingenio humano es capaz de combinar estos objetivos con resultados de mercado que nos conduzcan a la nueva era de justicia social. Podemos tener economías abiertas y sociedades abiertas que promuevan resultados justos y respeto por los derechos económicos, sociales y culturales. Pero para ello, es crucial que establezcamos un equilibrio:

- en primer lugar, un equilibrio general entre la política pública y la función reglamentadora del Estado, la creación de riqueza y las capacidades de innovación de los mercados, y la voz democrática de la sociedad y las necesidades de las personas, las familias y las comunidades;
- en segundo lugar, un equilibrio entre las dimensiones económica, social y medioambiental de la vida, esto es, una perspectiva de desarrollo sostenible;
- en tercer lugar, un equilibrio entre la economía financiera y la economía real. El sistema financiero debe volver a sus actividades y competencias básicas: brindar créditos para la innovación, inversión productiva, facilitar el comercio y garantizar la satisfacción de las necesidades de consumo razonables;
- en cuarto lugar, un equilibrio entre las estrategias orientadas a la exportación y la necesidad de incrementar la demanda impulsada por los ingresos y los mercados internos, y
- en quinto lugar, un equilibrio entre el capital y el trabajo, que incluya una relación más estrecha entre aumento de la productividad y aumento de los salarios. El porcentaje del trabajo en relación con el del capital en el PIB ha disminuido en las últimas tres décadas.

26. Como nos recordara el Papa Juan Pablo II en su discurso con ocasión del Jubileo de los Trabajadores en 2000: «Todos debemos colaborar para que el sistema económico en el que vivimos no altere el orden fundamental de la prioridad del trabajo sobre el capital, del bien común sobre el privado». Gandhi lo expresó de forma brillante: «hay bastante en la Tierra para las necesidades de todos, pero no para la avaricia de todos».

## Evitar el peligro de volver a actuar como si nada hubiera sucedido

27. Como ya he dicho, la crisis financiera y económica mundial corroboró muchos de los argumentos que se habían formulado sobre los riesgos del modelo actual de globalización. En los momentos de máximo peligro, cuando la catástrofe de un colapso financiero total era una amenaza real, esos argumentos se generalizaron. El reconocimiento de los errores del pasado, de los excesos y la irresponsabilidad, así como de la necesidad de asegurarse de que tras la crisis las cosas no volvieran a ser como antes, se convirtió rápidamente en el lema de los dirigentes políticos de todo tipo.

28. Actualmente, a medida que disminuyen las probabilidades de un colapso mundial inmediato la crisis sigue teniendo un alto costo para millones de personas que han perdido su empleo o han experimentado un brusco descenso de su nivel de vida, o se enfrentan a la perspectiva de medidas estrictas de austeridad en el futuro. Todo ello no debe inducirnos en error. Sigue habiendo una aguda crisis social muy real en la mayor parte del mundo. La ola de movilizaciones populares en los países árabes está muy vinculada a la prolongada falta de respuesta a las demandas de trabajo decente y de respeto por los derechos fundamentales de la población. Todavía estamos en una situación de gran inestabilidad y no menos riesgo.

29. Sin embargo, el sentimiento de urgencia está desapareciendo. Lo que suscitó una respuesta internacional sin precedentes, fundamentalmente a través del G-20, fue la acuciante sensación de peligro. A medida que esa sensación disminuye, también puede disminuir el compromiso de actuar conjuntamente para generar un cambio. Hubo un momento, difícil de definir, en el que se tuvo la impresión de que la crisis mundial era más bien una suma de crisis nacionales y que correspondía a cada país tratar de superarlas. Se produjo después un punto de inflexión decisivo cuando el sistema financiero mundial y sus instituciones ya habían recibido suficiente apoyo de los gobiernos, cuando los bancos «demasiado grandes para quebrar» estaban fuera de peligro y en condiciones de retomar sus actividades sin ayuda con un costo enorme para los ciudadanos, y para el nivel de deuda de muchos gobiernos. A partir de entonces, comenzó la vuelta a las «prácticas habituales».

30. A quienes creen que ésta podría ser la primera crisis — de esta magnitud — en la historia que no genere un cambio de políticas significativo, se les pueden recordar tres hechos.

31. En primer lugar, el sentimiento de injusticia, que no se inició con la crisis, pero que la crisis amplificó en gran medida, sigue siendo agudo. Quienes, con toda razón, se sienten menos responsables de ella, están pagando el precio más alto. En segundo lugar, quienes son considerados responsables, también con toda razón, de haberla provocado no parecen estar muy afectados, ni dispuestos a revisar su comportamiento con el fin de evitar que se repita.

32. En tercer lugar, la crisis mundial ha tenido un impacto diferente en las distintas regiones del mundo. Las economías emergentes y de los países en desarrollo se han recuperado más rápidamente, sobre la base de una reglamentación financiera más estricta y muchas de las políticas propuestas por el Pacto Mundial para el Empleo. Dado que la crisis se originó en el corazón financiero de las economías industriales y postindustriales más desarrolladas del Norte, no es sorprendente que sea en Europa, en los Estados Unidos y en el Japón — país en el que además se une al impacto de la catástrofe natural — donde la crisis está dejando su impronta más duradera.

33. Los efectos de estos acontecimientos en el mundo del trabajo se harán sentir sin duda durante muchos años. La OIT, por su parte, se enfrenta a una situación en la que el peligro de regresión social parece más agudo precisamente en las regiones desarrolladas que se han mostrado históricamente más receptivas a sus principios básicos y más dispuestas a poner en práctica sus métodos de diálogo social y tripartismo. A la inversa, en el mundo emergente y en desarrollo ocurre algo más alentador: gracias a su fuerza económica, a su recién adquirida capacidad de autoafirmación en la escena internacional, y a la evolución de sus propias sociedades, existe hoy en estos países una oportunidad real de progreso social que, si se aprovecha, podría tener un impacto extraordinariamente positivo en las vidas de incontables millones de ciudadanos del mundo.

## Ha llegado la hora del liderazgo de la OIT

34. Con el fin de contribuir a cambiar esta situación, creo que en la OIT debemos confiar en nuestra capacidad de desempeñar un papel de liderazgo que influya en el debate sobre las políticas públicas y privadas del futuro. Pero, ¿por qué nosotros? He aquí algunas razones:

- los valores y políticas que defendemos son precisamente los que, en opinión de la inmensa mayoría, pueden conducir a un futuro más justo y sostenible para todos. Nuestra propuesta es, para muchas personas, de sentido común;

- nuestras políticas cuentan con apoyo explícito. Como mencionamos anteriormente, el enfoque de la OIT ha recibido un apoyo gubernamental generalizado al más alto nivel en las Naciones Unidas y en las organizaciones regionales, así como por parte de instituciones parlamentarias y de la sociedad civil, entre otros;
- la OIT genera equilibrio. El consenso entre los mandantes tripartitos de la OIT, basado en la realidad de la economía real, proporciona enfoques equilibrados para problemas complejos. Es esencial para abordar el tipo de desequilibrios que he mencionado;
- debemos encauzar la energía positiva y la capacidad decisoria que nuestros mandantes han demostrado desde mediados de la década de 1990 en pro de las políticas clave de la OIT, con el fin de contribuir al surgimiento de esta nueva era.

35. Éstas son las razones por las que esta 100.<sup>a</sup> reunión de la CIT es tan importante en el camino hacia nuestro centenario, en 2019. Nos recuerda que somos los herederos de un pasado del que cabe sentirnos orgullosos, y a la vez los responsables de un presente difícil, inmerso en la lucha por un futuro mejor del que las generaciones venideras puedan sentirse orgullosas a su vez.

36. Por eso, profundicemos en dicha historia y en su significado actual.

37. La historia de la OIT parte de los pasajes más significativos del preámbulo a su Constitución de 1919 y del anexo a la misma, la Declaración de Filadelfia, de 1944, citada en la presente Memoria. Estos pasajes nos recuerdan una propuesta fundamental y permanente por la que esta Organización debe continuar guiándose si no quiere perder su norte. Se trata del objetivo supremo de lograr la justicia social mediante todas las acciones de la OIT.

38. Hoy resulta imperativo para nuestra Organización insistir de nuevo en cómo concretar en la práctica el ideal básico de la justicia social, tal como se ha especificado posteriormente en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008.

39. Lo que es justo y equitativo en el mundo del trabajo puede ser motivo de desacuerdo justificable, en particular cuando entran en juego intereses en competencia igualmente legítimos. En tales casos, y cuando los derechos fundamentales se respetan, las sociedades han creado mecanismos para alcanzar soluciones aceptables sobre cuestiones laborales que satisfacen el criterio de la justicia, y también el del realismo económico. Se trata de los mecanismos del diálogo social y la negociación colectiva, que junto con las normas internacionales del trabajo definen la naturaleza del tripartismo de la OIT.

## Perspectivas para el futuro

40. En la sección 2 de mi Memoria destaco los datos que ponen de manifiesto el aumento de los desequilibrios y desigualdades sociales y económicos en nuestras sociedades debido al modelo de globalización que ha ido desarrollándose desde las últimas dos décadas del siglo pasado. Muchos de ellos se derivan de acontecimientos ocurridos en el mundo del trabajo durante los últimos veinte años. Las tendencias provocan graves y urgentes preocupaciones, ya que apuntan a un mundo que corre el riesgo de no ser sostenible en muchos aspectos: económico, medioambiental, social y político.

41. En la sección 3 trato de mostrar que existe una necesidad urgente de concebir un nuevo modelo de crecimiento, de «crecimiento eficiente» que pueda generar oportunidades de trabajo decente para todos. La globalización basada en la justicia social es el único sistema compatible con los objetivos de la OIT. Mi conclusión es que la OIT puede y debe estar a la altura de su excelso pasado logrando que la necesidad de construir una nueva era de justicia social sea un objetivo firme para nuestros mandantes nacionales y, por consiguiente, también a la hora de negociar la coherencia de las políticas internacionales.

42. En estas circunstancias inciertas y difíciles desde muchos puntos de vista, creo que los mandantes de la OIT necesitan reflexionar profundamente en el papel futuro de nuestra Organización en la nueva era que está emergiendo. La histórica reunión de la Conferencia que celebramos este año ofrece la oportunidad de iniciar dicho análisis. Coincide con un momento en el que muchas personas están profundamente preocupadas por el futuro de la economía mundial y de nuestro planeta. Muchas personas encuentran escasas razones para mirar al futuro con optimismo, piensan que la supervivencia personal o colectiva sería ya un buen resultado, y tienen dificultades para creer que sus hijos vivirán mejor que ellos.

43. Por estas personas, por todos nosotros, necesitamos entregarnos a la tarea de construir una nueva era de justicia social. La OIT no puede lograrlo sola, y está claro que no lo logrará de un día para otro. Pero recomiendo a quienes se hayan dejado disuadir por la magnitud de la tarea, que lean el preámbulo a la Constitución de 1919 o la Declaración de Filadelfia de 1944. Nos apoyamos en los hombros de quienes nos precedieron, y nuestros propios hombros han de ser lo suficientemente sólidos para sostener a quienes nos seguirán, y lograr su respeto.

44. Esto nos recuerda lo que los líderes que redactaron nuestra Constitución comprendieron con claridad: que somos parte integrante de los procesos sociales y políticos, y que estos procesos determinan tanto nuestras prioridades como nuestra capacidad de acción en diferentes momentos de la historia. Nacimos como resultado de las luchas sociales del siglo XIX y principios del siglo XX. Más de noventa años más tarde, incluso después de que muchas políticas de la OIT hayan sido integradas en la legislación y en la práctica, nuestros valores y políticas siguen necesitándose de forma imperiosa para lograr un mundo mejor y más equilibrado.

45. Por todo ello, a la hora de reflexionar en nuestro papel futuro, debemos actuar con confianza en nosotros mismos. No olvidemos que la OIT constituye la más importante alianza público-privada que contribuye a la gobernanza mundial en la historia de nuestro mundo. Cuando muchas de las políticas disfuncionales que estamos tratando de cambiar hoy se hayan hundido en el olvido, la OIT seguirá todavía presente. Siempre hemos asumido nuestra tarea, y siempre la asumiremos.

---

## 2. Menoscabo de la justicia social

### Desequilibrios de la globalización y de un crecimiento económico ineficiente

46. Las economías de mercado pueden ser muy eficientes para generar un crecimiento de la producción que permita mejorar los niveles de vida. Si examinamos las cifras promedio, esto es lo que ha ocurrido. A lo largo de los 30 últimos años, el PIB mundial medio per cápita aumentó un 40 por ciento. A través de una combinación de decisiones en materia de políticas, cambios políticos e innovación tecnológica, la globalización ha contribuido a que los países potenciaran su capacidad para producir más, ampliar sus mercados, modernizar sus sectores productivos en función de su ventaja comparativa, y fortalecer las empresas al exponerlas a una mayor competencia.

47. Sin embargo, esos promedios no son una realidad para la mayoría de las personas. Los mercados han tendido a producir resultados desiguales. En lugar de la tasa de crecimiento, que suele acaparar la atención, lo que debería ser objeto de un detenido examen es el modelo de crecimiento y sus consecuencias sociales. Si analizamos los modelos de crecimiento desde esta perspectiva, vemos que ese crecimiento es muy eficaz.

### Una globalización con una fuerte dimensión social

48. En la Memoria que sometí a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1999, en la que introduje el concepto de trabajo decente, escribí lo siguiente: «La mundialización ha traído consigo prosperidad y desigualdades, que están sometiendo a dura prueba el imperativo de una responsabilidad social colectiva... La mundialización ha hecho del «ajuste» un fenómeno universal, para los países ricos y los pobres por igual. ... Si no se frena la tendencia actual, el mayor peligro que se nos plantea es la inestabilidad provocada por las desigualdades crecientes.»<sup>1</sup>

49. Los 12 años transcurridos desde entonces han confirmado esta afirmación.

50. He criticado abiertamente esta globalización desigual y desequilibrada con tanto ahínco como he defendido una globalización con una fuerte dimensión social.

51. En 2004, reunimos un conjunto destacado de políticos y académicos, en el que figuraban varios premios Nobel, con miras a elaborar una sólida lista de recomendaciones fundamentales a tal efecto. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización presentaba así su Informe: «En el funcionamiento actual de la economía global se observan desequilibrios persistentes y profundamente arraigados, que resultan inaceptables desde un punto de vista ético e indefendibles desde el punto de vista político... El desequilibrio entre la economía y la sociedad está trastornando la justicia social.»<sup>2</sup> En 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró: «Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y

---

<sup>1</sup> OIT: Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, Ginebra, 1999, págs. 1 y 5.

<sup>2</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*, informe presentado a la 92.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, pág. 3.

nuestras estrategias nacionales de desarrollo...»<sup>3</sup>. En 2010 la Asamblea General reconocía que se había progresado lentamente en el logro del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos<sup>4</sup>.

52. Ya en 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, a la que asistieron más de 120 jefes de Estado y de gobierno, instó a que se prestara más atención a la seguridad y el bienestar de las personas a la hora de considerar los resultados del crecimiento económico.

53. En calidad de Presidente del Comité Preparatorio de la Cumbre, propuse en aquel entonces algunas de las cuestiones por las que había luchado toda mi vida. La Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social adoptada en la Cumbre comienza, entre otras cosas, con lo siguiente: «Reconocemos que la población del mundo ha indicado de distintas maneras que existe la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social, que afectan a todos los países. (...) Compartimos el convencimiento de que el desarrollo social y la justicia social son indispensables para la consecución y el mantenimiento de la paz y la seguridad en nuestras naciones y entre ellas (...) Estamos profundamente convencidos de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas.»<sup>5</sup>

54. Estas declaraciones ponen de manifiesto la búsqueda, a lo largo de estos años, de un modelo de crecimiento que ofrezca amplias oportunidades e impulse el progreso social. Actualmente este debate se ha intensificado, ya que resulta cada vez más patente que el modelo de crecimiento económico que tenemos es ineficiente.

### El crecimiento ineficiente provoca una distribución desigual de los ingresos, con la consiguiente erosión de la cohesión social

- La desigualdad de los ingresos se ha agudizado en la mayoría de los países, y las rentas más altas se alejan cada vez más de las rentas medias. En las economías desarrolladas, la desigualdad de ingresos ha acarreado una desigualdad de riqueza y podría socavar la movilidad social en los años venideros, esto es, los cimientos mismos del tejido social.
- El 80 por ciento de la población mundial se reparte el 30 por ciento de la riqueza del planeta. Entre 1990 y 2007, el 20 por ciento de la población mundial más pobre aumentó su participación en la renta total del 1,5 por ciento al 2 por ciento.
- En 2007, 3.500 millones de personas se repartieron los mismos ingresos que 61 millones de personas<sup>6</sup>.
- En los Estados Unidos, entre 1976 y 2007, la participación en la renta del 0,1 por ciento de los perceptores de rentas más altas se cuadruplicó, pasando del 2,3 por ciento al 12,6 por ciento<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Naciones Unidas, documento A/RES/60/1.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, documento A/RES/65/1, párrafo 20.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, documento A/CONF.166/9.

<sup>6</sup> Ortiz, I.; M. Cummins, 2011. *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion*, pág. 11, párrafo (B), UNICEF, Nueva York, 2011.

<sup>7</sup> Atkinson, A.; T. Piketty; E. Saez, 2011. «Top Incomes in the Long run of History», *Journal of Economic Literature* (2011, vol. 49. No. 1), pág. 6, párrafo 2.

- La pobreza (menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día) está retrocediendo, pero muy lentamente: de 1.400 millones de pobres en 2005 a 1.800 millones en 1990; a este ritmo serán necesarios otros 88 años para erradicar la pobreza extrema en el mundo <sup>8</sup>.
- Para reducir a la mitad la tasa de pobreza de aquí a 2015 en comparación con los niveles de 1990 (Objetivo de Desarrollo del Milenio 1), los países menos adelantados necesitarían duplicar el crecimiento del empleo productivo (con ingresos superiores al umbral de pobreza), hasta alcanzar el 7,1 por ciento frente al actual 3 por ciento <sup>9</sup>.
- La disparidad salarial entre mujeres y hombres está disminuyendo, aunque con suma lentitud, a este ritmo serán necesarios otros 75 años para colmar esa brecha.
- Entre el 75 y el 80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a una protección social básica <sup>10</sup>.
- La frustración de las aspiraciones sociales entraña inestabilidad social y política. Muchos estudios han demostrado el vínculo existente entre una alta desigualdad de ingresos, el malestar social y la inestabilidad política que conduce a una ralentización del crecimiento económico <sup>11</sup>. Los acontecimientos recientes que han tenido lugar en Oriente Medio y el Norte de África son una clara muestra de ello. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2011 pone de manifiesto que el 40 por ciento de los hombres jóvenes encuestados identifica el desempleo y la percepción de una injusticia como las causas principales que les impulsan a incorporarse a movimientos rebeldes y bandas de delincuentes <sup>12</sup>.

### El objetivo de conseguir más y mejores empleos sigue siendo una realidad remota, agravada por la crisis mundial

- De los 3.000 millones de personas que trabajan actualmente, la mitad desempeña alguna modalidad de trabajo por cuenta propia, principalmente por necesidad y no por elección <sup>13</sup>.
- En las regiones en desarrollo, el empleo informal (como parte del empleo no agrícola) supera en promedio el 50 por ciento.
- La incidencia de las denominadas formas de empleo atípicas está en auge en las economías desarrolladas, una tendencia que ha persistido a medida que las economías se recuperan de la crisis mundial.
- Actualmente, 205 millones de personas buscan sin éxito un empleo, según la definición oficial de desempleo; si a esto añadimos a los trabajadores

---

<sup>8</sup> Estimaciones de la OIT basadas en datos del Banco Mundial, a partir del promedio de la relación constante entre elasticidad del crecimiento y reducción de la pobreza durante la última década.

<sup>9</sup> OIT: *Growth, employment and decent work in the least developed countries*, Ginebra, 2011, pág. 22, párrafo 1 y cuadro 1.8.

<sup>10</sup> OIT: *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, 2011, pág. 87, párrafo 210.

<sup>11</sup> Véase: Instituto Internacional de Estudios Laborales: *World of Work Report: From one crisis to the next?*, OIT, Ginebra, 2010.

<sup>12</sup> Banco Mundial: «Conflicto, seguridad y desarrollo», *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington D.C., 2011, segunda parte, pág. 9.

<sup>13</sup> OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo 2011: El desafío de la recuperación del empleo*, Ginebra, 2011.

subempleados que desean trabajar más, y a los que han abandonado la búsqueda de trabajo, esa cifra podría duplicarse.

- ❑ La tasa de desempleo de mujeres y hombres jóvenes, que alcanza el 12,6 por ciento, corresponde a 2,5 veces la tasa de desempleo de los adultos a escala mundial, y se sitúa entre el 8,3 y el 25,1 por ciento en función de las regiones.
- ❑ El trabajo infantil está disminuyendo a nivel mundial, si bien en 2008 aún trabajaban 215 millones de niños, y cerca de la mitad desempeñaban trabajos peligrosos. Además, se estima que cerca de 12 millones de personas son víctimas de trabajo forzoso <sup>14</sup>.
- ❑ La ratificación de las normas fundamentales del trabajo ha aumentado un 53 por ciento desde 1998, hasta alcanzar 1.322 ratificaciones a finales de diciembre de 2010, lo que equivale al 90 por ciento del total posible de ratificaciones por los 183 Estados Miembros; ahora bien, su aplicación real varía considerablemente en función de los Estados Miembros, las empresas y los lugares de trabajo.

### La propia economía es ahora más inestable, y ello afecta a las empresas sostenibles en la economía real

55. Desde 1980, cada tres años aproximadamente una crisis financiera sacude al mundo. Esto ha estado precedido por lo general por importantes movimientos de capital, un incremento de los precios de las materias primas y una subida de los tipos de interés. En promedio, la producción tarda dos años y el empleo 4,8 años en recuperar los niveles anteriores a la crisis <sup>15</sup>.

- ❑ En los países desarrollados, la productividad de la mano de obra ha aumentado el doble que la tasa salarial en la década previa a 2009, y se observan tendencias similares en 16 de los 21 países en desarrollo y emergentes, con el consiguiente recorte de la participación salarial en los ingresos totales y el debilitamiento de la demanda mundial.
- ❑ A escala mundial, el porcentaje del PIB correspondiente a las inversiones ha disminuido en más de dos puntos porcentuales entre mediados de la década de 1980 y 2009 <sup>16</sup>; en otras palabras, el aumento de los beneficios no ha generado mayores inversiones.
- ❑ La proporción de los beneficios derivados de las finanzas, en lugar de la economía real, alcanzó el 42 por ciento en los países desarrollados, frente al 25 por ciento en la década de 1980 <sup>17</sup>.

<sup>14</sup> OIT: *Intensificar la lucha contra el trabajo infantil*: Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, 2010, Informe I (B), Ginebra, 2010, y *El costo de la coacción*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 98.ª reunión, 2009, Informe I (B), Ginebra, 2009, véase pág. 17, párrafo 19. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_13667.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_13667.pdf). [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_106269.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_106269.pdf).

<sup>15</sup> Reinhart, C. y K. Rogoff: *The aftermaths of financial crises*, NBER paper No. 14656, enero de 2009.

<sup>16</sup> Véase *Revista Internacional del Trabajo*, número monográfico: *La crisis mundial, 2010*, basado en estadísticas del FMI.

<sup>17</sup> Instituto Internacional de Estudios Laborales: *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, Ginebra, 2009, pág. 45, párrafo 2.

- El porcentaje de beneficios no distribuidos y retenidos para la inversión ha permanecido constante, mientras que el porcentaje de beneficios destinados al pago de dividendos ha aumentado con rapidez en los países desarrollados, y se ha duplicado en los Estados Unidos, donde ha alcanzado el 46 por ciento en el período 1980-2008.
  - Las pequeñas empresas son el principal motor del empleo, si bien sus prioridades se pasan por alto de forma sistemática en la formulación de políticas, las disposiciones reglamentarias, el acceso a las finanzas, las oportunidades de formación, las inversiones en infraestructuras y otras formas de apoyo.
  - Por último, las desigualdades están relacionadas con la inestabilidad de las economías. La recesión mundial de 2008-2009 se atribuye generalmente a un aumento de las desigualdades, al estancamiento de la mediana de los ingresos y al abundante crédito prodigado a hogares potencialmente insolventes cuyos ingresos procedentes del trabajo estaban estancados<sup>18</sup>. Más allá de la crisis mundial, el aumento de las desigualdades acarrea costos en materia de seguridad personal, prisión y medidas disuasorias. Sea cual sea su ritmo de crecimiento, los países con más desigualdades necesitan más tiempo para reducir la pobreza que los países más igualitarios.
56. Analicemos con más detenimiento algunas informaciones fácticas seleccionadas.

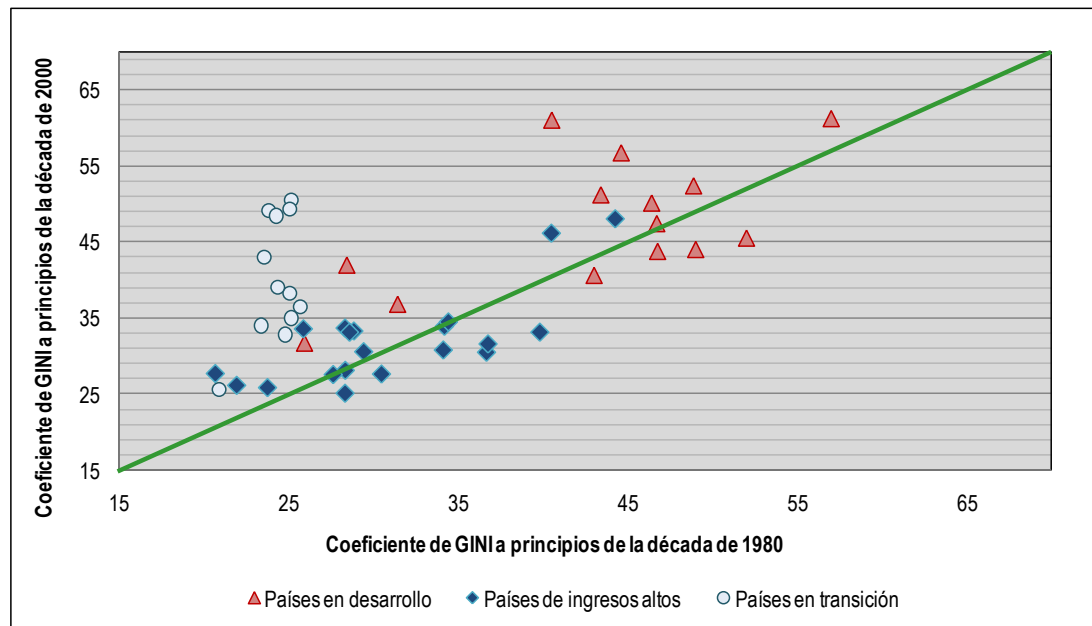
## Desigualdades de ingresos generalizadas y crecientes

57. Muchos países registran una desigualdad creciente; según el coeficiente de Gini, esto afecta a cerca de dos tercios de los países con datos comparables<sup>19</sup>. En el tercio restante las desigualdades no se han agudizado, o bien registran un descenso moderado desde niveles muy altos. Los países situados por encima de la línea en el gráfico 1 corresponden al patrón de un incremento de la desigualdad en los ingresos entre 1980 y 2000. Por lo general, la desigualdad ha ido creciendo gradualmente año tras año. A lo largo de dos décadas, esto se traduce en un cambio importante en la distribución de los ingresos a favor de los que más ganan, en detrimento de todos los demás.

---

<sup>18</sup> OIT: *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2008.

<sup>19</sup> El coeficiente de Gini es un método para medir la desigualdad en el que el valor 0 expresa una igualdad total (todos tienen los mismos ingresos) y el valor 1 una desigualdad total (una única persona percibe todos los ingresos). Cuanto más alto sea el coeficiente, mayor será la desigualdad.

**Gráfico 1. El aumento de la desigualdad es la tendencia dominante desde la década de 1980**

Fuente: Base de datos WIDER; cálculos de la OIT.

58. Desde hace algunos años llama la atención lo que sucede en el segmento superior de la distribución del ingreso<sup>20</sup>. En los Estados Unidos, por ejemplo, la proporción del ingreso que percibía el 10 por ciento de la población con rentas más altas se situó por debajo del 35 por ciento durante la mayor parte del período de postguerra, pero comenzó a crecer drásticamente a principios de la década de 1980 y ahora representa el 50 por ciento, un nivel que no se alcanzaba desde la década de 1920. En otras palabras, el 10 por ciento de la población con las rentas más altas concentra en sus manos un ingreso equivalente al del 90 por ciento del resto de la población. Este abismo entre el 10 por ciento más rico y el resto de la población no es excepcional en muchos países hoy en día.

59. El aumento de la parte del ingreso total que percibe el 10 por ciento de la población con rentas más altas se explica casi en su totalidad por la evolución de los ingresos del 1 por ciento superior y, para ser incluso más exactos, la del 0,1 por ciento superior de la distribución total. En 2007, el 1 por ciento de la población de los Estados Unidos percibía el 23,7 por ciento de los ingresos totales del país.

## Una polarización salarial creciente entre los que más ganan y los que menos ganan

60. Si comparamos el 10 por ciento de las rentas más altas y el 10 por ciento de las rentas más bajas (la relación  $D9/D1$ <sup>21</sup>), desde 1995 ha crecido la desigualdad salarial en 15 países industrializados, y sólo ha disminuido en cuatro países (Bélgica, Francia<sup>22</sup>, la

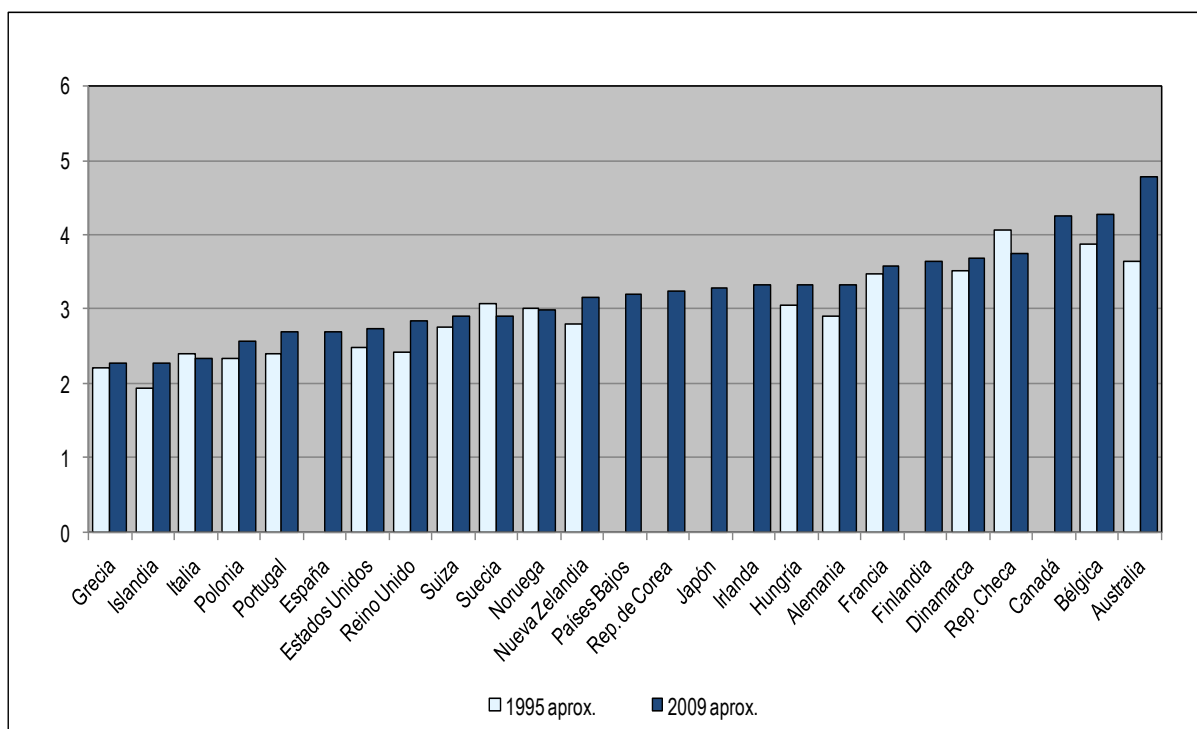
<sup>20</sup> Véase Palma, J. G.: «Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the ‘Inverted-U’: the share of the rich is what it’s all about», en *Cambridge Working Papers in Economics*, No. 1111, 2011.

<sup>21</sup> El indicador corresponde a la relación entre los límites del noveno decil (esto es, el nivel salarial por debajo del cual se sitúa el 90 por ciento de los asalariados) y el primer decil (esto es, el nivel salarial por debajo del cual se sitúa el 10 por ciento de los asalariados).

<sup>22</sup> Según datos recientes de Francia, la participación de las rentas muy altas (0,1 y 0,01) aumentó marcadamente entre 1998 y 2005. Véase la presentación de Francois Bourguignon en el Foro de Política de la OCDE sobre Lucha contra la Desigualdad, 2 de mayo de 2011.

República de Irlanda y Japón). En promedio, la relación D9/D1 pasó de 3,00 en 1995 a 3,23 en 2009 (véase gráfico 2). Las economías emergentes y en desarrollo proyectan un panorama algo más positivo, con un descenso de la desigualdad salarial en 11 países y un aumento de la desigualdad en cinco de los países para los que se dispone de datos. El promedio de la relación D9/D1 es superior a 10 en esos países, muy por encima del ratio registrado en los países industrializados <sup>23</sup>.

**Gráfico 2. Cada vez hay más desigualdad**  
*Variación de la desigualdad de ingresos medida con la relación D9/D1*



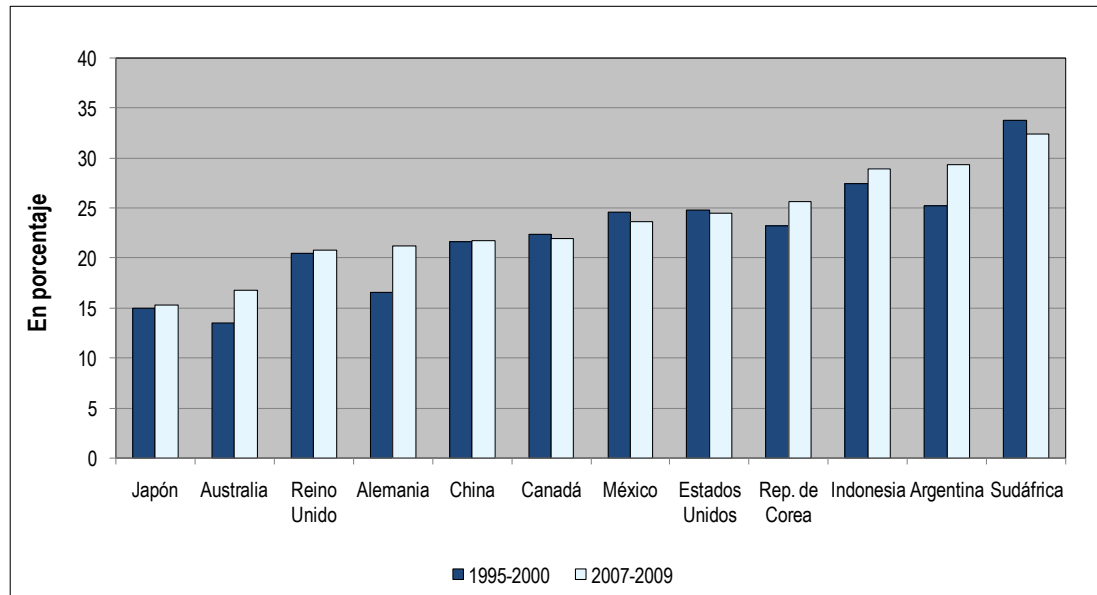
Nota: Los ratios deciles para los países industrializados sólo corresponden a los ingresos de los asalariados a tiempo completo; los datos correspondientes a las economías emergentes y en desarrollo no siempre pueden compararse con exactitud debido a las diferencias metodológicas y conceptuales.

Fuentes: OCDE, Database on Earnings Distribution y OIT, Global Wage Database.

61. Una consecuencia de la mayor dispersión salarial es la mayor proporción de personas que perciben remuneraciones bajas, un patrón que se observa en 25 de los 37 países para los que se dispone de datos (gráfico 3).

<sup>23</sup> Obsérvese que los datos correspondientes a las economías emergentes y en desarrollo no siempre pueden compararse con exactitud debido a las diferencias metodológicas y conceptuales.

**Gráfico 3. Más mujeres y hombres tienen empleos poco remunerados**  
*Porcentaje de remuneraciones bajas en una selección de países (definido como la proporción de personas cuya remuneración es inferior a dos tercios de la mediana de los salarios)*



Fuente: Estadísticas de la OIT.

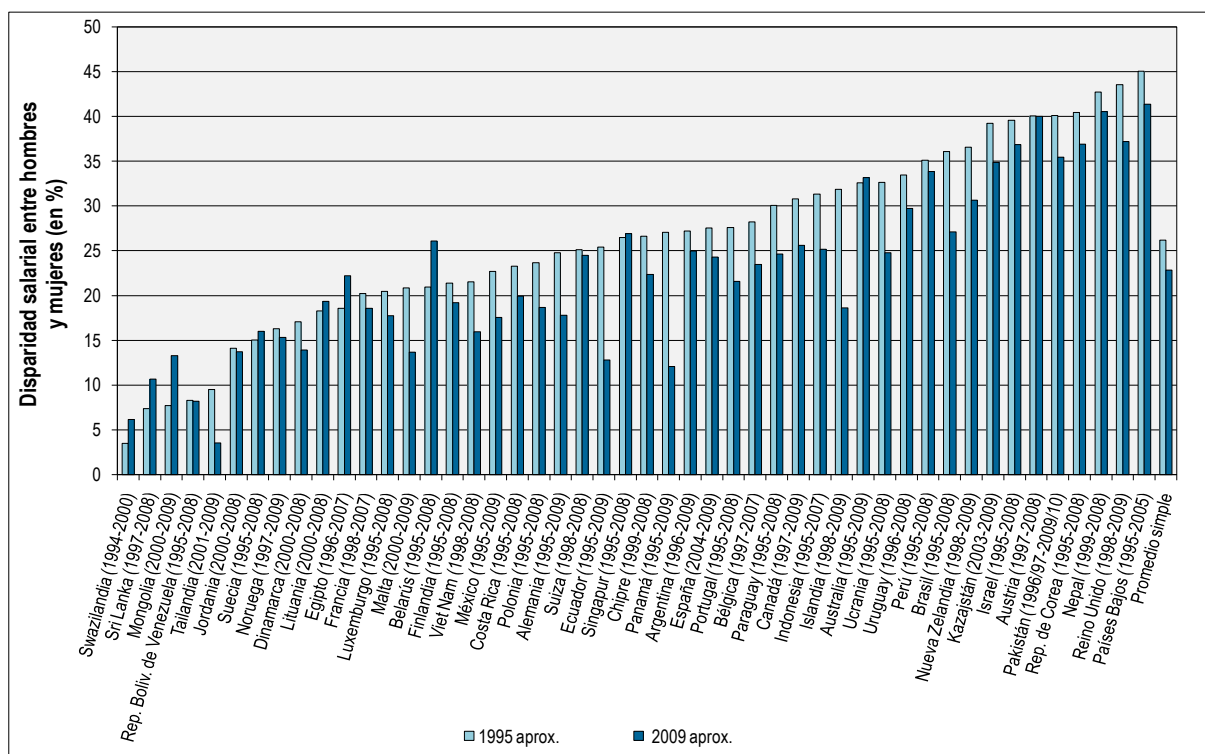
62. Muchos factores explican la polarización, y entre ellos la globalización ocupa un lugar preponderante. No obstante, lo más importante ahora es determinar qué podemos hacer para solucionarlo.

## Una brecha salarial persistente entre las mujeres y los hombres

63. Durante el período 2008-2009, las mujeres ganaban en promedio un 22,9 por ciento menos que los hombres (gráfico 4). Esta cifra mejora la diferencia salarial entre mujeres y hombres observada en 1995 (26,2 por ciento). Se puede observar una tendencia positiva en 39 de los 48 países. Ahora bien, al ritmo actual serían necesarios más de 75 años para hacer realidad el principio de la «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor» que se promueve en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), ampliamente ratificado. Las mujeres cargan con un volumen desproporcionado de la prestación de cuidados no remunerados y tienden a trabajar menos horas que los hombres. Sin embargo, incluso por horas, las mujeres de la Unión Europea ganan en promedio un 17,1 por ciento menos que los hombres<sup>24</sup>. Con frecuencia, las diferencias en materia de educación o experiencia pueden explicar en parte la brecha salarial, aunque esta explicación ha perdido credibilidad en vista de los progresos de las mujeres en el ámbito educativo y la reducción de las diferencias de género con respecto a la experiencia laboral.

<sup>24</sup> Se refiere a la Unión Europea de 27 países en 2009. Véase Eurostat, *ibíd.*

**Gráfico 4. La remuneración de las mujeres está alcanzando el nivel de la de los hombres, pero muy lentamente**  
*Evolución de la disparidad salarial entre mujeres y hombres, 1995 a 2009 aprox.*

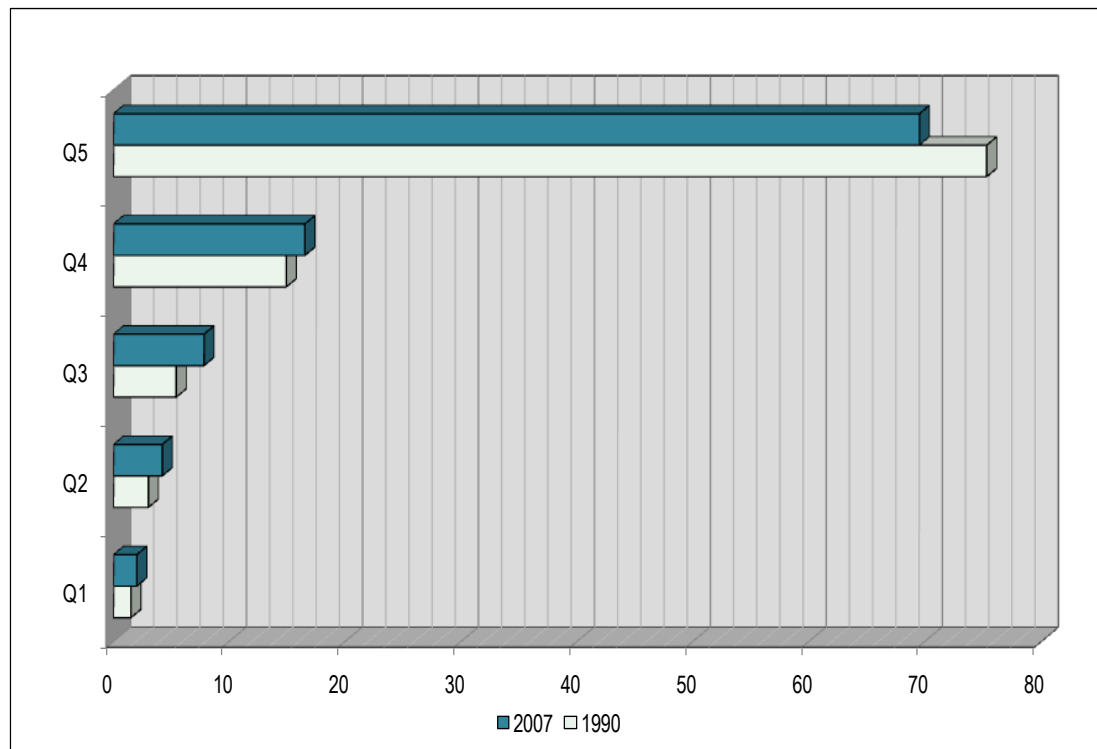


Fuente: Estadísticas de la OIT; Eurostat.

## El mundo es un «país» muy desigual

64. Vivimos en un mundo con grandes desigualdades, donde el 80 por ciento de la población total se reparte el 30 por ciento de la riqueza mundial, mientras que el 70 por ciento restante va a parar a manos de sólo un 20 por ciento de la población (gráfico 5). Un ejemplo aún más claro: los 61 millones de personas más ricas (un 1 por ciento de la población mundial) perciben en conjunto el mismo volumen de ingresos que los 3.500 millones de personas más pobres (56 por ciento de la población mundial). Si el mundo fuese un país, se situaría entre los países en los que se registran mayores desigualdades (esto es, en la parte superior derecha del gráfico 1).

**Gráfico 5. Si el mundo fuera un país, sería exageradamente desigual**  
*Distribución de los ingresos mundiales (por quintiles de población, 1990 y 2007, en PPA en dólares internacionales constantes)*



Fuente: Ortiz, I.; M. Cummins: *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion*, UNICEF, Nueva York, 2011, véanse págs. 7 a 9.

## Las finanzas ahogan a la economía real

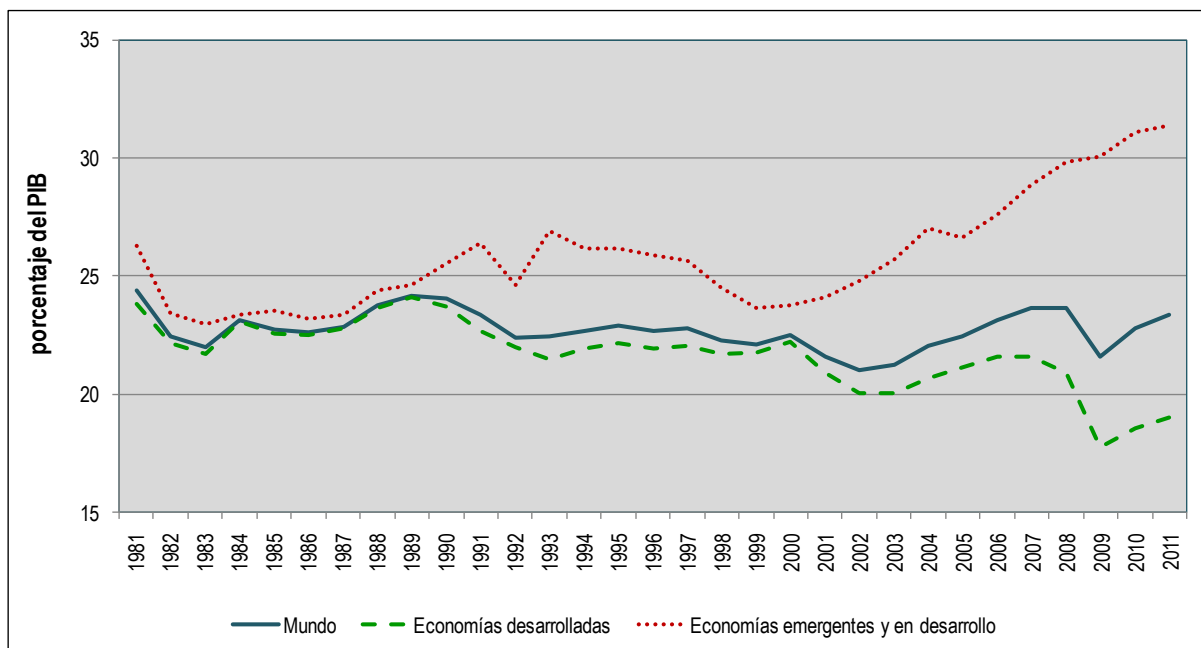
65. No cabe duda de que las finanzas son las grandes ganadoras de la globalización insostenible.

66. La tendencia a la «financiarización» de la economía tiene múltiples consecuencias. En 2007, la proporción de los beneficios procedentes de las finanzas, en lugar de la economía real, alcanzó el 42 por ciento en los países desarrollados, frente al 25 por ciento en la década de 1980. El peso de las finanzas en la economía sugiere que, de su función tradicional consistente en dar respuesta a las necesidades de los intermediarios financieros de la economía real, se han «transformado» en uno de los principales motores de la economía, que persigue su propio desarrollo.

67. Otro indicador es el reparto de beneficios de las empresas, en particular la parte destinada al pago de dividendos, que en los Estados Unidos se ha duplicado, al pasar del 23 por ciento durante el período 1946-1979 al 46 por ciento en el período 1980-2008. En cambio, el porcentaje de beneficios no distribuidos (retenidos para la inversión) ha permanecido constante en el mismo período (18 por ciento de los beneficios, después de impuestos). Se observa una tendencia similar en Europa.

68. Una tercera consecuencia es la disminución del porcentaje del PIB correspondiente a las inversiones, en particular en los países desarrollados. La tendencia se ilustra en el gráfico 6.

**Gráfico 6. La caída del coeficiente de inversión en los países desarrollados no se ha compensado con un aumento en las economías emergentes: Inversión (como porcentaje del PIB), 1981-2011**



Fuente: FMI, *World Economic Outlook*, base de datos en línea.

69. La parte del crecimiento destinada a la inversión ha retrocedido en los países desarrollados (3 puntos porcentuales a lo largo del período), mientras que en los países en desarrollo y las economías emergentes ha crecido en el período más reciente. Si hay menos inversión, se crean menos puestos de trabajo, sobre todo del tipo de empleos a los que podría acceder el 90 por ciento inferior de la población en edad de trabajar.

70. En cambio, el pago de más dividendos y los paquetes de remuneración altos a muy altos en el sector financiero contribuyen a la asimetría en la distribución de los ingresos explicada anteriormente.

71. Una cuarta consecuencia es el declive del espíritu empresarial y de la creación de nuevas empresas debido a las distorsiones atribuidas a un sector financiero demasiado grande<sup>25</sup>.

## Los salarios van a la zaga del crecimiento de la productividad de la mano de obra

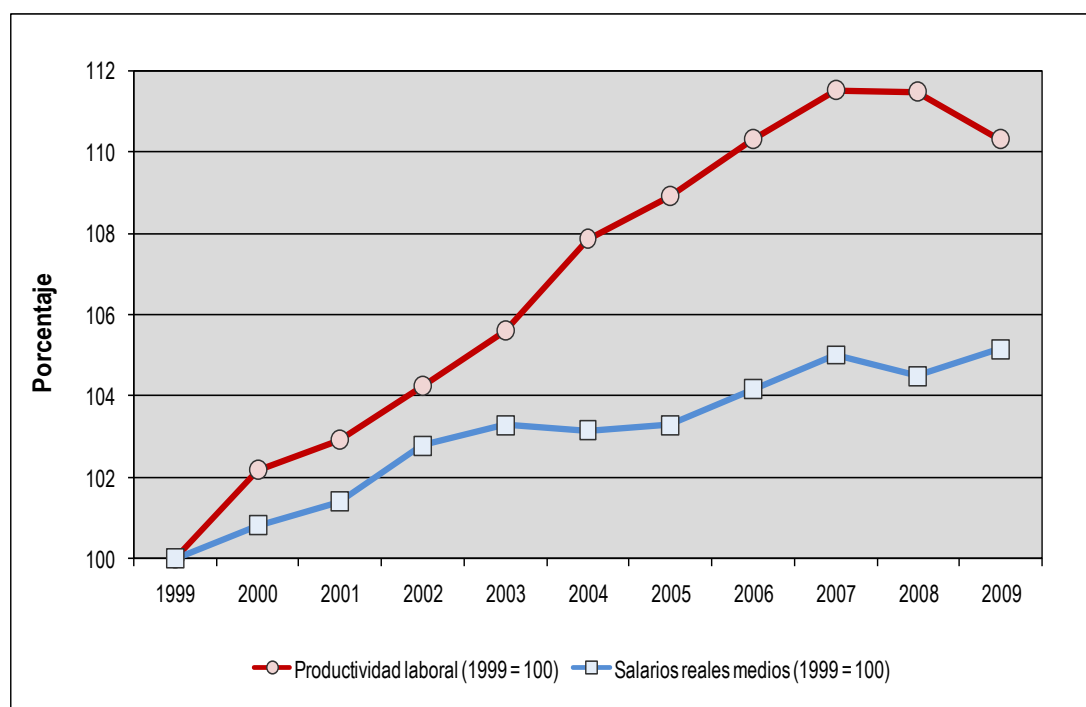
72. La relación entre la productividad laboral y los salarios se ha debilitado considerablemente en todo el mundo a lo largo de la última década.

73. En muchos países, la productividad de la mano de obra supera a los incrementos salariales. En los países desarrollados, la productividad laboral aumentó un 10,3 por ciento en la última década, a un ritmo que duplica prácticamente el de los salarios (gráfico 7). Las estimaciones de la OIT señalan que, de una muestra de 21 países emergentes y en desarrollo, en 16 de ellos prevalecían patrones similares.

<sup>25</sup> Kedrosky, P. y D. Stangler: *Financialization and its entrepreneurial consequences*, Kauffmann Foundation, marzo de 2011.

74. Globalmente, 17 de 24 países para los que se dispone de datos que se remontan a principios de la década de 1980 registraron una disminución de la participación de los salarios (parte del PIB correspondiente a los salarios), aunque con variaciones significativas en función de los países. Un análisis más detenido de los datos pone de manifiesto que los cambios estructurales en la economía — como un giro hacia sectores con un uso más intensivo de capital — no son los principales causantes de la caída de la participación de los salarios, sino que la tendencia negativa se debe a la disminución de la participación de los salarios *dentro* de cada sector <sup>26</sup>.

**Gráfico 7. Los salarios reales van a la zaga del incremento de la productividad**  
*Incremento de la productividad y los salarios en los países desarrollados (1999 = 100)*



Fuente: Estadísticas de la OIT.

75. La disociación del aumento salarial y el crecimiento de la productividad entraña una reducción de la participación de los salarios, lo que repercute directamente en la demanda agregada a escala mundial. Cuando el déficit salarial se suple mediante el recurso al endeudamiento para el consumo, la deuda de los hogares puede tornarse insostenible; esta fue una de las causas que originaron la crisis mundial <sup>27</sup>.

## Un ligero repunte del empleo asalariado

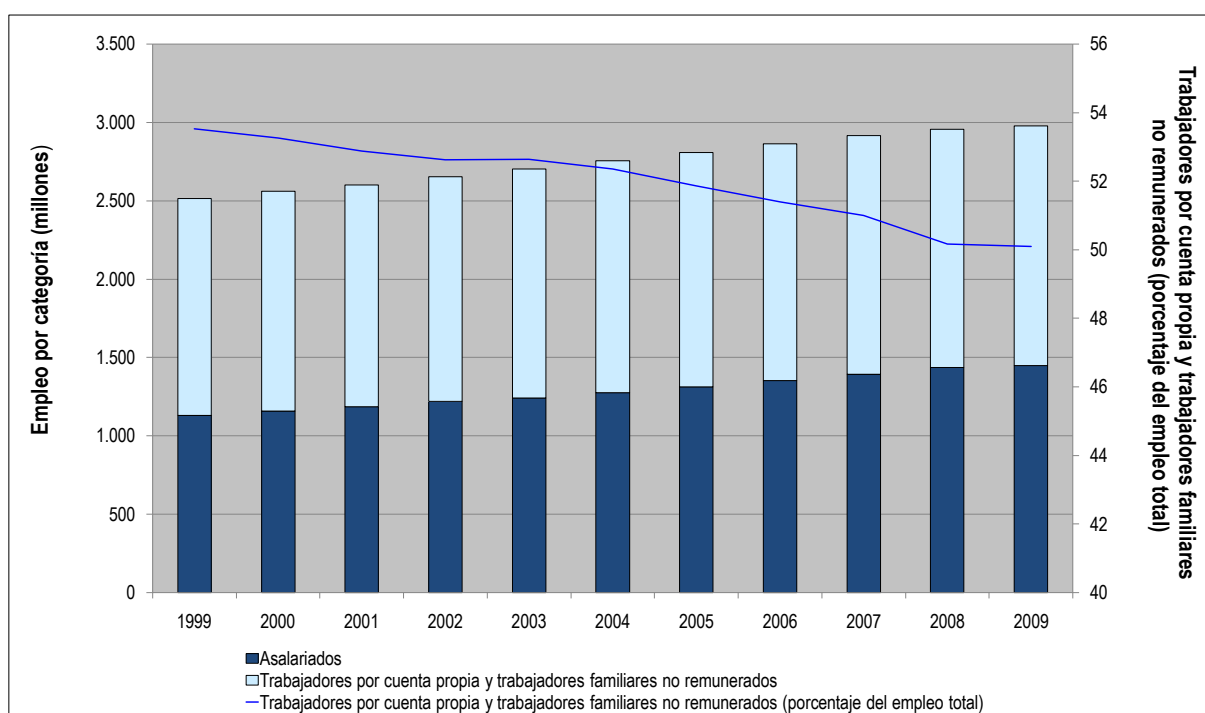
76. Hoy día, 3.000 millones de personas se levantan cada mañana para ir al trabajo. Se trata de dos de cada tres personas de entre 15 y 64 años en todo el mundo. La fuerza de trabajo mundial creció en 496 millones en la década de 2000, y aumentará en 357 millones de aquí a 2020, de los cuales un 57 por ciento tendrá entre 15 y 39 años.

<sup>26</sup> OIT, *Informe mundial sobre salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis* (Ginebra), capítulo 2 y apéndice técnico II.

<sup>27</sup> Véase Kumhof, M. y R. Rancièrre: *Inequality, Leverage and Crises*. IMF Working Paper WP/10/268 (Washington, D.C.: FMI, 2010).

77. El aumento de la fuerza de trabajo se puede desagregar en crecimiento del empleo asalariado e incremento de los trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares. Esta última categoría corresponde principalmente a tareas realizadas en el marco de los hogares, como en las pequeñas explotaciones agrícolas familiares a menudo de subsistencia, y en las economías informales urbanas del mundo en desarrollo. El empleo asalariado se incrementó en 322 millones entre 1999 y 2009, hasta alcanzar el 50 por ciento del empleo total, mientras que el número de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares creció en 146 millones. La participación de las mujeres en esas ocupaciones ha disminuido más rápidamente que la de los hombres. En el gráfico 8 se ilustra esa tendencia.

**Gráfico 8. Leve giro de la economía familiar de subsistencia hacia el empleo asalariado**  
*Empleo asalariado y trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares en el mundo, 1999-2009*



Fuente: OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo*, enero de 2011.

78. Históricamente, la participación del empleo asalariado en el empleo total aumenta con la renta per cápita. A medida que las economías se diversifican a sectores no agrícolas y disminuye el volumen de la economía informal, el número de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares tiende a bajar. Aun así, en 2009 el 50 por ciento de los trabajadores de todo el mundo — cerca de 1.530 millones — eran trabajadores por cuenta propia o trabajadores familiares auxiliares, un modesto descenso con respecto a la cifra de 1999, que se situaba en el 53,5 por ciento.

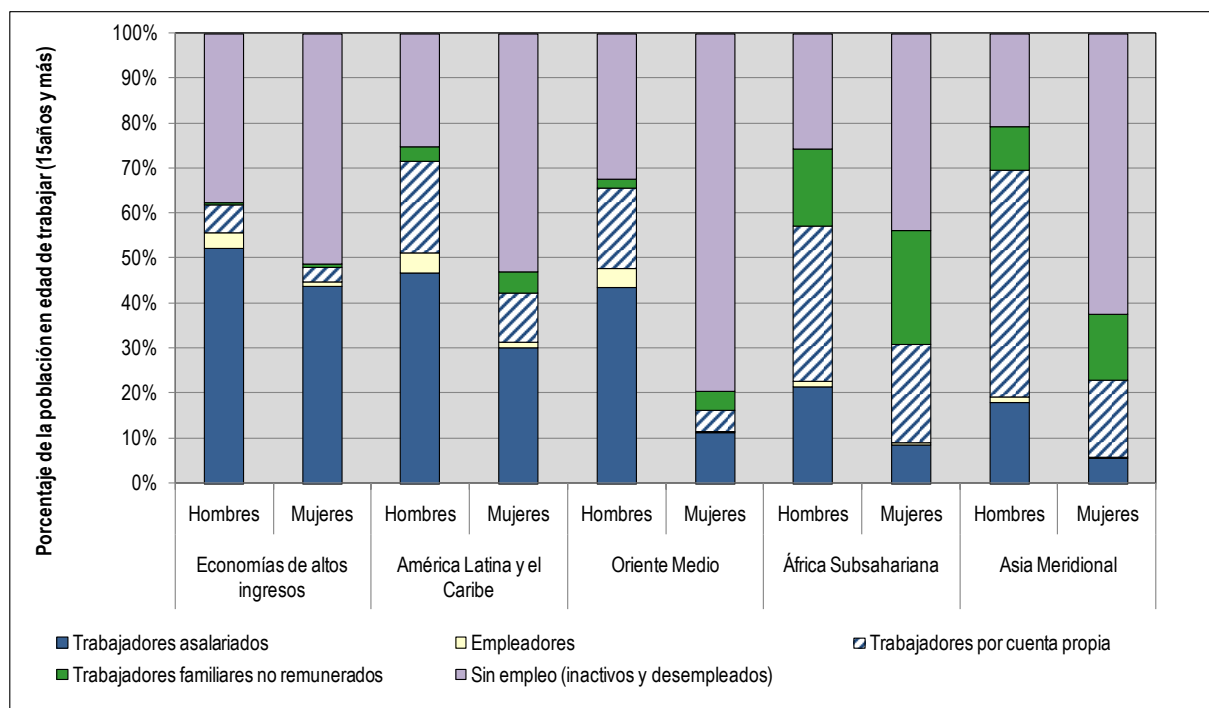
79. A ese ritmo, harían falta 100 años para reducir la proporción del trabajo por cuenta propia en el mundo al nivel aproximado del 20 por ciento que actualmente registran los países desarrollados.

80. Tampoco es homogénea la disminución del trabajo por cuenta propia o del trabajo familiar auxiliar en todas las regiones. Las regiones donde hay una mayor proporción de esas modalidades de trabajo progresaron menos en cuanto a la tendencia a la disminución de las mismas y al aumento en cambio del empleo asalariado. En Asia

Meridional, en 2009 había 100 millones más de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares que en 1999, y el empleo asalariado representaba el 30 por ciento del crecimiento total del empleo. En el África Subsahariana, más del 64 por ciento del incremento del empleo en la región a lo largo de ese período se produjo en las categorías de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares.

81. Como se ilustra en el gráfico 9, la proporción de mujeres trabajadoras por cuenta propia y de trabajadoras familiares auxiliares es desproporcionadamente alta. En el África Subsahariana, sólo cerca del 15 por ciento de las mujeres tiene un empleo asalariado, frente al 29 por ciento de los hombres.

**Gráfico 9. La participación de las mujeres en el empleo asalariado no ha cambiado en la mayor parte de las regiones**  
*Situación en el empleo de las mujeres y los hombres por región*

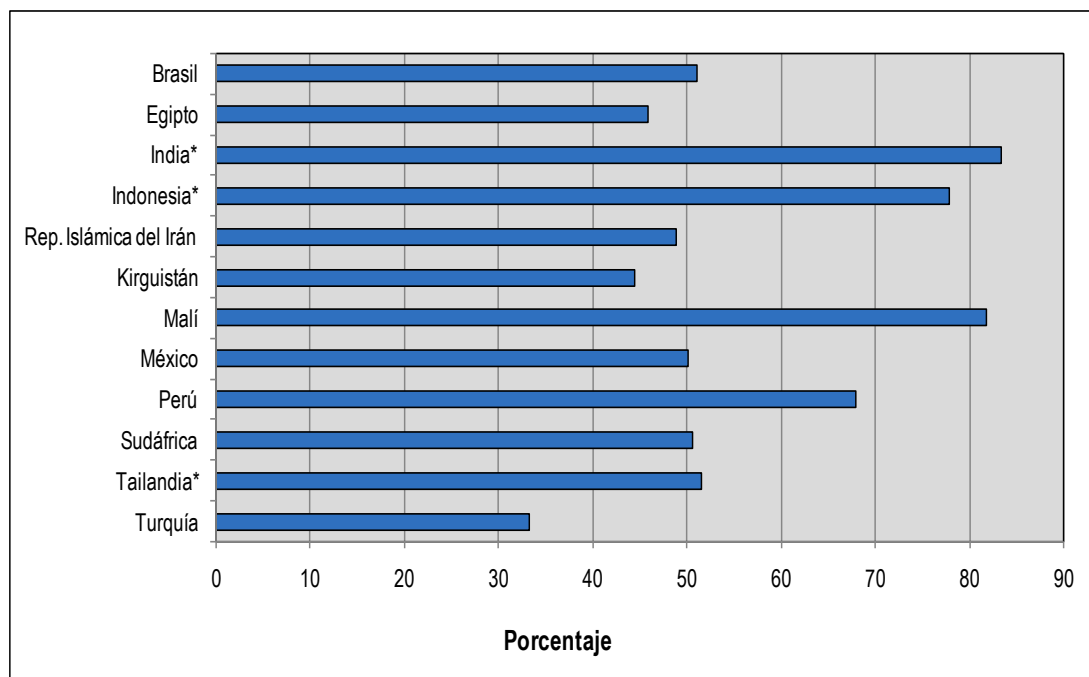


Fuente: OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo*, enero de 2011.

## Persiste el empleo informal

82. En el mundo en desarrollo, ya se trate de asalariados o de trabajadores por cuenta propia, a lo largo de la última década, la mayor parte de esos 496 millones de trabajadores ha sido absorbida por la economía informal. En la muestra de 12 países emergentes y en desarrollo que se presenta en el gráfico 10, la participación del empleo informal en el empleo no agrícola era del 57 por ciento. En promedio, un tercio del empleo informal es asalariado y dos tercios corresponden al trabajo por cuenta propia.

**Gráfico 10. La economía informal es una fuente de empleo «normal» en muchos países**  
*Proporción del empleo informal en el empleo no agrícola (aprox. 2000),  
 en una selección de países*



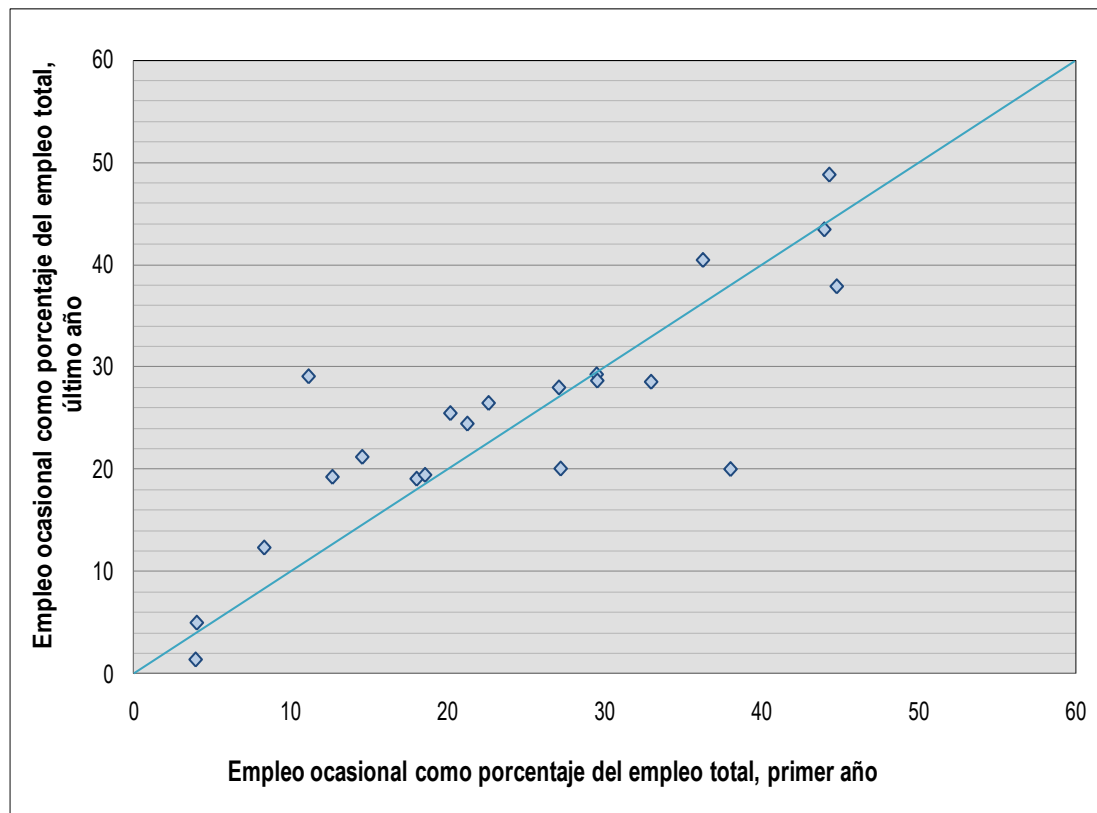
Nota: \* Datos de finales de los años 1990.

Fuente: Charnes, J.: «Concepts, Measurement and Trends» en *Is Informal Normal?: Towards More and Better Jobs in Developing Countries*, Jütting, J. P. y J. R. de Laiglesia (directores de la publicación), OCDE, véase capítulo 2, pág. 34, cuadro 2.1.

83. Los jornaleros ocasionales en los países en desarrollo suelen percibir las remuneraciones más bajas de todas las categorías de trabajadores, sin ninguna seguridad en el empleo. Su número va en aumento (gráfico 11). Respecto de los países de la muestra<sup>28</sup>, muchos más se sitúan por encima de la línea, lo que demuestra que se ha producido a lo largo del tiempo un incremento de la participación de la mano de obra asalariada ocasional en el empleo total.

<sup>28</sup> Lista de países y períodos: Argentina (1998-2003), Botswana (1996-2006), Brasil (2001-2003), Chile (1996-2003), China (1990-2003), Costa Rica (1990-2003), Ecuador (1990-2003), El Salvador (1995-2003), Honduras (1996-2003), Indonesia (2001-2003), Jamaica (1998-2002), Mauricio (1995-2008), México (1991-2003), Panamá (1991-2003), Sudáfrica (2001-2007), Sri Lanka (1997-2007), Tailandia (1990-1993), Turquía (1998-2007), Uruguay (2000-2003), Viet Nam (1996-1998), Zambia (1990-2000).

**Gráfico 11. El trabajo ocasional está aumentando en muchos países, aprox. 1999-2000**  
*El empleo ocasional como porcentaje del empleo total*



Fuente: Estimaciones estadísticas de la OIT.

84. El empleo asalariado ocasional o precario no es exclusivo de los países en desarrollo. En Europa, ocho de cada diez personas empleadas son asalariados. Ahora bien, el aumento de la flexibilidad en los últimos años ha contribuido a una mayor diversificación de la situación en el empleo, lo que ha provocado un incremento de las modalidades de empleo no permanentes y a tiempo parcial. En los últimos años, aproximadamente el 22 por ciento de los trabajadores tenía algún tipo de contrato de trabajo atípico (o no tenía contrato alguno). En el grupo de personas que se encuentran en el apogeo de la edad productiva (25 a 49 años), alrededor del 72,5 por ciento de los trabajadores se encuentran involuntariamente en situación de empleo temporal porque no han podido encontrar un puesto de trabajo permanente, según se ilustra en el cuadro 1.

**Cuadro 1. La mayor parte de los trabajadores temporales preferirían un trabajo a tiempo completo**  
*Empleo asalariado atípico en países seleccionados de Europa*

	Asalariados en el empleo total (%)	Tipo de contrato			Empleo temporal involuntario (%) (25 a 49 años)	
		Contrato indefinido	Contrato temporal	Sin contrato	2000	2009
		% de asalariados	% de asalariados	% de asalariados		
<b>UE 25</b>	<b>82,2</b>	<b>76,4</b>	<b>15,1</b>	<b>6,8</b>	<b>62,3</b>	<b>72,5</b>
Bulgaria	84,5	59,8	21,3	6,3	67,7	78,0
Alemania	89,5	76,7	10,3	3,8	34,8	41,1
Irlanda	81,0	46,3	13,7	27,7	55,7	78,6
Italia	68,0	52,4	15,2	6,1	61,5	75,9
Polonia	76,2	52,2	24,0	5,8	57,6	77,1
Eslovenia	89,8	68,2	14,5	9,5	53,3	62,0
España	80,1	52,3	25,3	8,1	96,3	92,2
Suecia	91,4	77,1	12,6	0,2	65,5	69,9
Reino Unido	84,6	56,5	16,7	14,1	53,5	61,0

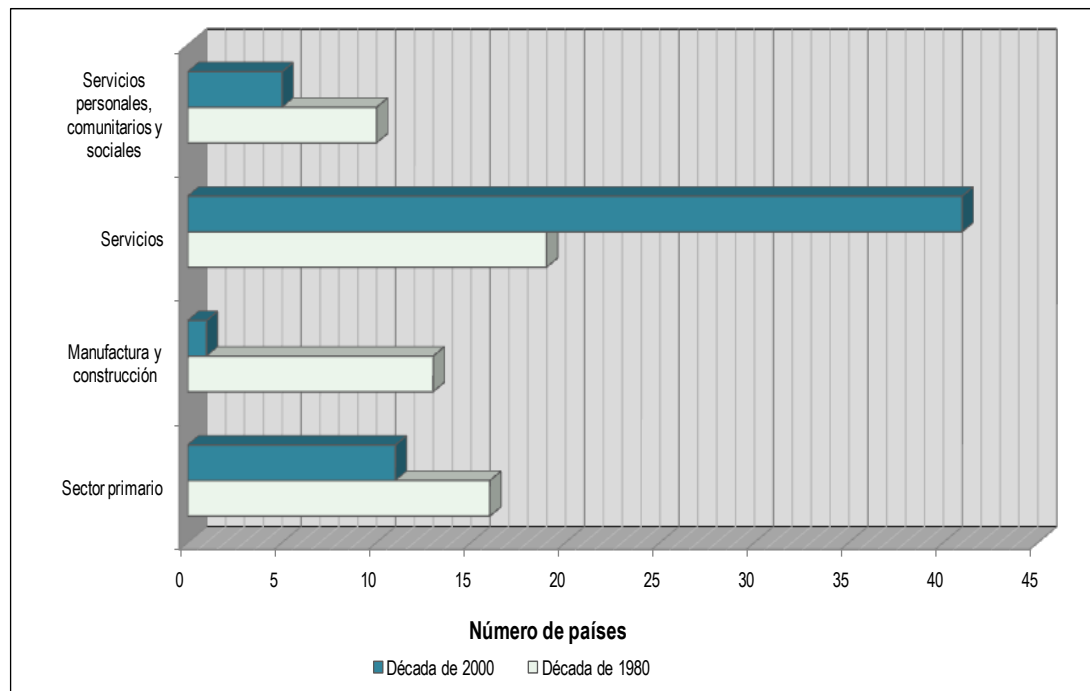
Fuente: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: Cuarta encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, 2005; Eurostat para los datos relativos al empleo temporal involuntario.

## Una importancia creciente del empleo en el sector de los servicios

85. Si se observa la distribución sectorial del empleo a lo largo de las dos últimas décadas, se puede comprobar la importancia creciente del empleo en los servicios, tal como se pone de manifiesto en el gráfico 12 en relación a una muestra de 58 países para los que se dispone de datos.

**Gráfico 12. Auge del empleo en el sector de los servicios**

*Principal sector de empleo en 58 países a mediados de la década de 2000 con respecto a mediados de la década de 1980*



Fuente: Estadísticas de la OIT, estimaciones.

86. A mediados de la década de 2000, los servicios, que engloban el empleo en el comercio, la restauración, los transportes y las comunicaciones, las finanzas y el sector inmobiliario, se convirtieron en el empleador principal en 41 de los 58 países de la muestra. La industria manufacturera y la construcción eran los sectores de mayor empleo en 13 países a mediados de la década de 1980, pero a mediados de la década de 2000 ya sólo lo eran en un país de la muestra.

87. Este efecto «dominó» positivo de la productividad y el crecimiento de un sector sobre el resto de la economía depende del grado en que la transformación estructural en los demás sectores de la economía siga la misma tendencia de absorción de empleo, aumento de la producción e incremento de la productividad, esto es, la medida en que esos sectores estén «preparados», por así decirlo. No obstante, cuando la mano de obra se desplaza a ocupaciones de baja productividad se corre el riesgo de que se debilite el crecimiento global <sup>29</sup>.

88. Históricamente, el sector de los servicios tiende a desarrollarse cuando los países producen más y son más ricos. Con todo, en esa transición intervienen otros factores, habida cuenta de que el sector de los servicios ha cobrado importancia incluso en los países más pobres. En muchos países en desarrollo los servicios también representan la principal proporción del empleo total. Una proporción excesiva de los empleos se concentra en la economía informal urbana, lo que con frecuencia sólo significa una migración de la pobreza de las zonas rurales a las zonas urbanas, y de la agricultura a los servicios.

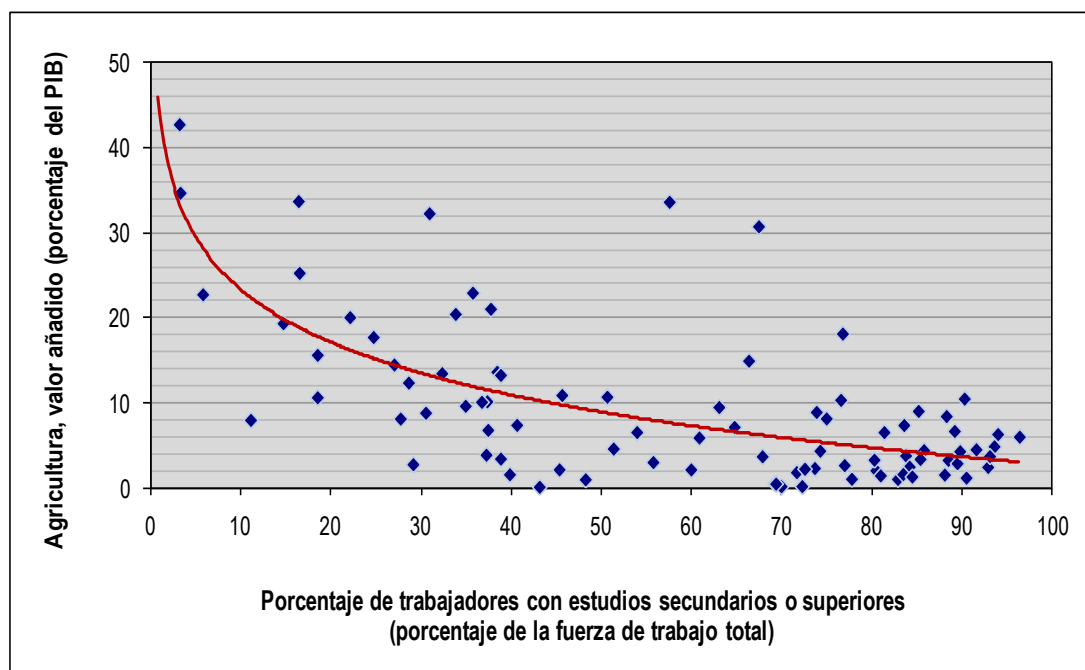
<sup>29</sup> McMillan, M. y D. Rodrik: *Globalization, structural change, and productivity growth*, OIT-OMC, Ginebra, de próxima publicación.

89. En los países más pobres, el trabajo de baja productividad y la falta de diversificación económica parecen ser indisociables y donde se observa este fenómeno con la mayor claridad es en los países menos adelantados (PMA). En estos últimos, los esfuerzos para iniciar cambios estructurales y dar alcance al resto del mundo en desarrollo a través del canal tradicional de las exportaciones de productos manufacturados tropiezan con grandes dificultades <sup>30</sup>.

## El desarrollo de las calificaciones puede dar lugar a una transformación estructural

90. El nivel de educación y el nivel de productividad e ingresos están estrechamente relacionados (véase el gráfico 13). Una sólida base educativa permite a los países empezar a realizar actividades nuevas, con más valor añadido, y además más rápidamente.

**Gráfico 13. La transformación estructural y la educación están estrechamente relacionadas**



Fuente: Cálculos de la OIT basados en los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, 2011.

91. Los datos demuestran de forma concluyente que el aumento del nivel educativo antecede al paso a una producción con mayor valor añadido. Por ejemplo, la modernización industrial y el crecimiento registrados en la República de Corea, Costa Rica y China tuvieron lugar a continuación de una reducción drástica del porcentaje de la población no escolarizada o que no había finalizado la educación primaria. Esos países adoptaron un enfoque con visión de futuro y promovieron la diversificación a productos y tecnologías con valor añadido mediante la inversión en la enseñanza secundaria y superior.

92. Una sólida base educativa puede acelerar la transformación sectorial de la producción y el empleo. Aunque haya una demanda de ese cambio, es necesario que la

<sup>30</sup> Campbell, D.: *Employment-led growth and growth-led employment in the recovery*, OIT, Ginebra, 2011, capítulo 8.

oferta esté preparada para dar una respuesta oportuna. Sin la educación y las calificaciones adecuadas, cuando ocurra dicha transformación, la misma tendrá lugar con mayor probabilidad desde la agricultura hacia los servicios informales urbanos.

## La globalización y su incidencia en los modelos de empleo

93. En el futuro, los modelos mundiales de empleo seguirán estando determinados en gran medida por la globalización.

94. Para muchos países en desarrollo, introducirse en el competitivo mercado mundial de las manufacturas es más difícil ahora, habida cuenta de que algunos de ellos ya lo han conseguido de modo tan eficiente y con tal acumulación de recursos productivos. El listón está muy alto para los que aspiran a emular el milagro asiático. Sin embargo, ese listón podría también bajar en los mismos países exportadores en desarrollo en los que se ha elevado, ya que esos países querrán también importar mercancías de países que ofrecen un costo aún más bajo.

95. El porcentaje de empleos en el sector manufacturero ha disminuido con rapidez en los países más avanzados, lo que con frecuencia ha supuesto la sustitución de puestos de trabajo bien remunerados por otros mucho peor remunerados en el sector de los servicios.

96. Por su demografía y rápido crecimiento, países como China están alcanzando un punto de inflexión que conduce a un aumento de los salarios y de los ingresos. Esto les llevará a convertirse en importadores de bienes que requieren un uso intensivo de mano de obra y que ellos mismos han dejado de producir por ser ahora demasiado ricos para producir ese tipo de productos. Otros países en desarrollo no deberían descartar el interés potencial de la captación de inversiones y la promoción de exportaciones de productos manufacturados intensivos en mano de obra en el marco de sus propias políticas comerciales e industriales y en sus estrategias de creación de empleo.

97. En el actual modelo de crecimiento mundial parece más difícil conseguir una diversificación económica beneficiosa a través de una transformación estructural, así como los empleos «regulares» y remunerados que esa diversificación ha generado históricamente. En todos los países, las políticas empresariales, de empleo y de mercado de trabajo tienen que formularse en términos sectoriales locales teniendo en cuenta las tendencias mundiales.

## ¿Ha desaparecido el pleno empleo?

98. El pleno empleo fue un objetivo explícito y activo de las políticas gubernamentales en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando la productividad, el empleo y los salarios crecieron a un ritmo constante sin sufrir presiones inflacionistas. Fue en esa época cuando la OIT adoptó el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), en el que se instaba a los gobiernos a formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

99. Desde la década de 1980, esta política se ha visto superada por la preocupación de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo.

## No hay suficientes puestos de trabajo para todos los adultos que buscan empleo

100. El indicador estándar a este respecto es la tasa de desempleo. El hecho de que permanezca en niveles tan altos ya supone un problema de por sí, pero lo peor es que oculta un indicador más amplio en relación con la infrautilización de la mano de obra: el subempleo por insuficiencia de horas, que mide cuántos trabajadores tienen un empleo pero desearían trabajar más horas. En el cuadro 2 se muestra que, cuando a la tasa de desempleo se suma la tasa de subempleo por insuficiencia de horas, se obtiene una indicación de la infrautilización de la mano de obra de mayor alcance (y cuyo valor es también con frecuencia mayor) que cuando se mide tomando únicamente en consideración el desempleo.

**Cuadro 2. El desempleo es la punta del iceberg del subempleo**  
*El desempleo y el subempleo por insuficiencia de horas (SIH), 2009, países y regiones seleccionados (en porcentaje)*

País	Tasa de desempleo (definición de la OIT)	Tasa de subempleo por insuficiencia de horas (SIH/empleo total)	Desempleo + SIH – población económicamente activa	Diferencia (en porcentaje de la tasa de desempleo)
Federación de Rusia	8,5	0,8	9,3	9,1
Eslovenia	5,9	0,6	6,5	10,3
Sudáfrica	24,0	4,8	27,6	15,1
México	5,5	1,0	6,4	16,3
Polonia	8,2	1,5	9,6	16,5
Turquía	14,2	3,0	16,8	18,2
Colombia	12,0	4,4	15,9	32,4
Brasil	8,1	3,1	10,9	34,7
Unión Europea (27)	9,0	4,5	13,1	45,9
Estados Unidos	9,3	6,4	15,1	62,1
Argentina	8,7	11,1	18,8	116,5
Australia	5,6	8,1	13,3	136,6
Indonesia	8,0	14,5	21,4	167,0
Perú	8,4	15,4	22,5	167,8

Fuente: Estadísticas de la OIT.

101. Una medición amplia del desempleo (que incluya a los desempleados, los subempleados y las personas que no están buscando trabajo de forma activa pero están disponibles y quieren trabajar, según define la Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos) arroja una cifra media del 16 por ciento en el tercer trimestre de 2009 para 27 países, frente al 8,9 por ciento obtenido mediante la definición convencional del desempleo de la OIT<sup>31</sup>.

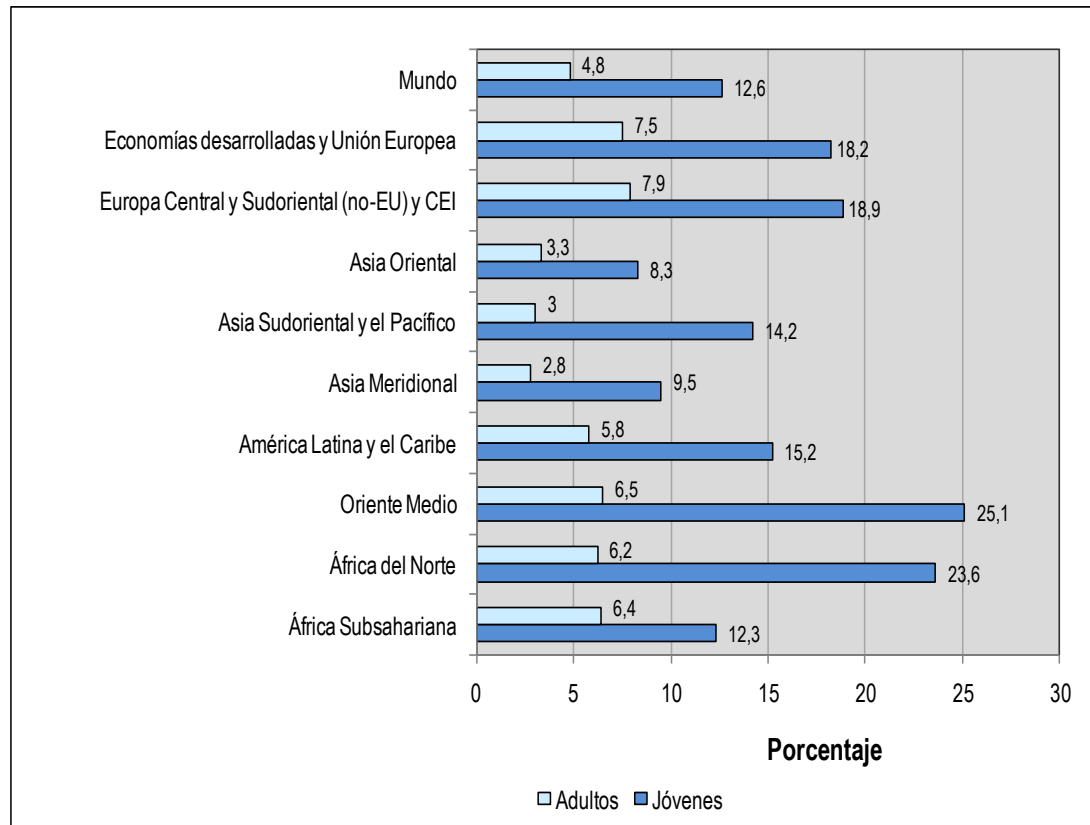
102. El déficit de oportunidades de empleo afecta principalmente a los jóvenes. Si bien la tasa de desempleo juvenil siempre suele ser superior a la tasa de desempleo de los

<sup>31</sup> OCDE: material suplementario a la publicación *Employment Outlook 2010*, París, 2010.

adultos, sus niveles son particularmente elevados en la actualidad. Según se pone de relieve en el gráfico 14, el desempleo juvenil es más alto en aquellas regiones donde el malestar social ha estallado recientemente. Es difícil creer que sólo sea una coincidencia.

**Gráfico 14. Las mujeres y los hombres jóvenes tienen más posibilidades de estar desempleados que los adultos**

*Tasa de desempleo de jóvenes y adultos, 2010 (en porcentaje)*



Fuente: OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo*, 2011, véase cuadro A3.

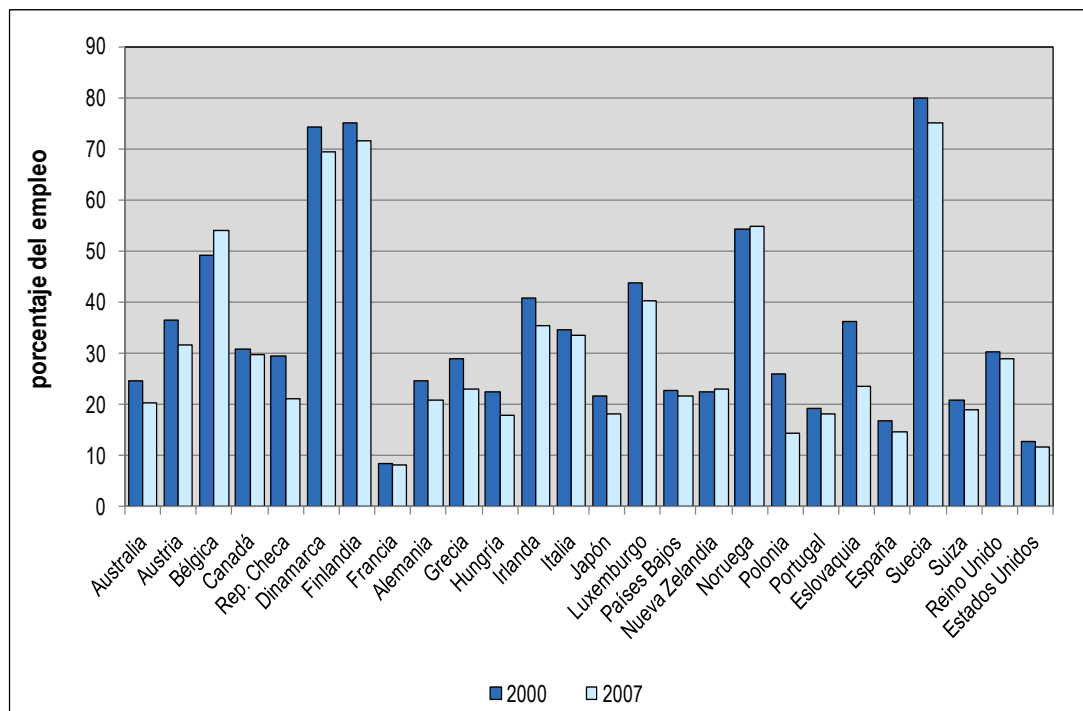
### Disminución de la afiliación sindical y de la negociación colectiva

103. La afiliación sindical está disminuyendo en muchos países, principalmente a consecuencia de las políticas públicas y de los múltiples cambios en el empleo, aunque los sindicatos siguen siendo importantes interlocutores. En una muestra de 26 países desarrollados, la afiliación sindical alcanzó en promedio el 30,7 por ciento de todas las personas empleadas en 2007, frente a un 34 por ciento en 2000. El margen varía entre el 8 por ciento de Francia y el 75 por ciento de Suecia, con una media del 23 por ciento (gráfico 15, panel A). Ahora bien, la cobertura de la negociación colectiva es muy superior y en 2007 se situaba en el 62 por ciento (gráfico 15, panel B).

**Gráfico 15. Si bien disminuye la afiliación sindical, la cobertura de los convenios colectivos sigue siendo importante en los países desarrollados**

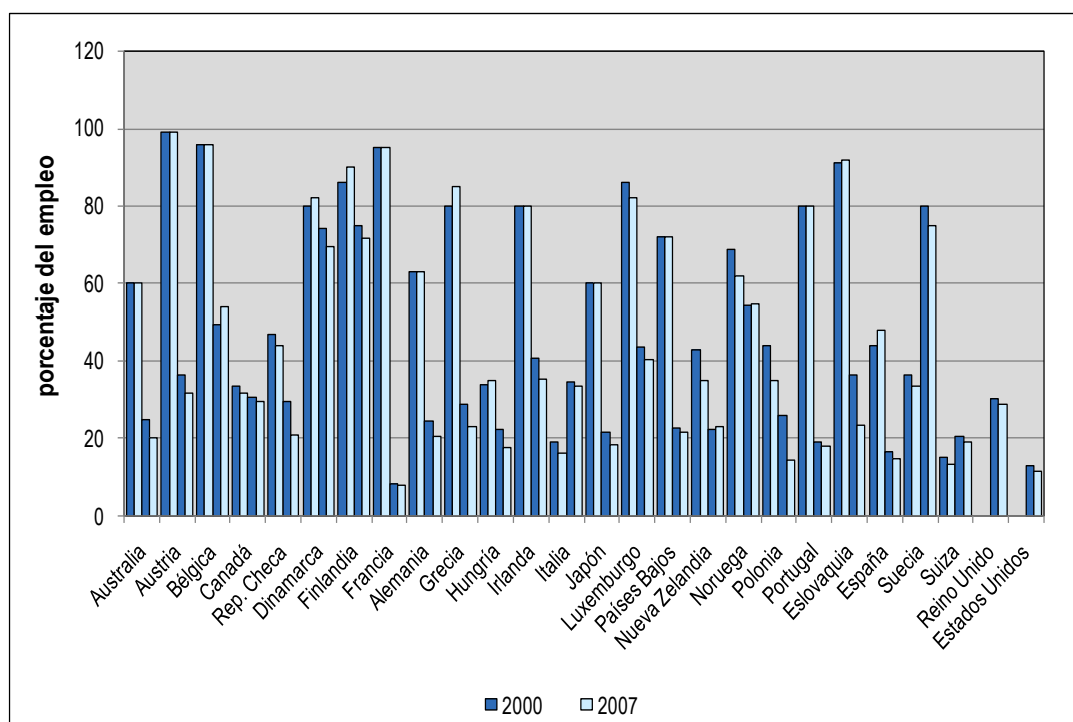
*Densidad sindical y cobertura de la negociación colectiva en los países desarrollados*

**Panel A: Densidad sindical**



Fuente: Visser, base de datos ICTWSS.

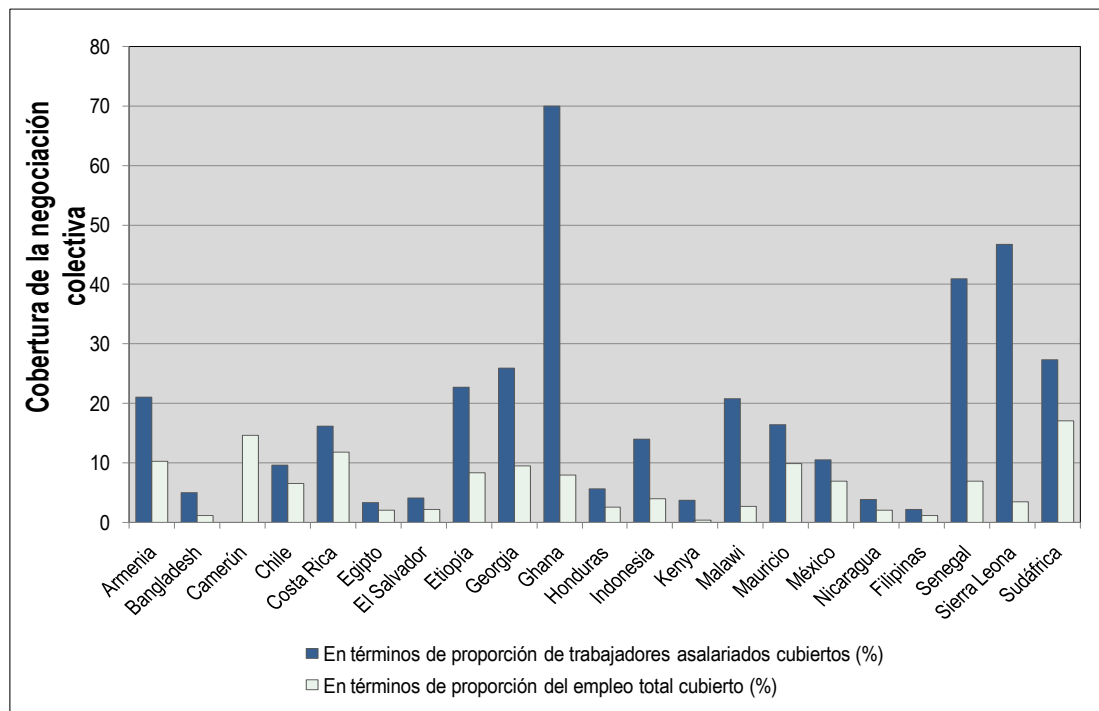
**Panel B: Cobertura de la negociación colectiva**



Fuente: Visser, base de datos ICTWSS, [http://www.uva\\_aias.net/208](http://www.uva_aias.net/208).

104. En las economías emergentes y los países en desarrollo, la cobertura de los trabajadores asalariados en virtud de los convenios colectivos tiende a ser limitada (gráfico 16), con un promedio del 18,6 por ciento en una muestra de 22 países.

**Gráfico 16. Menor cobertura de los convenios colectivos en el mundo en desarrollo**



Nota: Kenia: porcentaje de asalariados del sector privado solamente.

Fuente: Hayter, S. y V. Stoevska. 2010.

## El diálogo social y la negociación colectiva ponen freno a la desigualdad salarial

105. La negociación colectiva puede desempeñar un papel fundamental a la hora de reforzar los vínculos entre los salarios y el aumento de la productividad. La negociación colectiva garantiza que los trabajadores se beneficien de los aumentos de la productividad que se registren, y por consiguiente contribuye también a fomentar la productividad. La negociación colectiva contribuye significativamente a reducir las desigualdades salariales. En el recuadro 1 se indican algunas conclusiones importantes a este respecto.

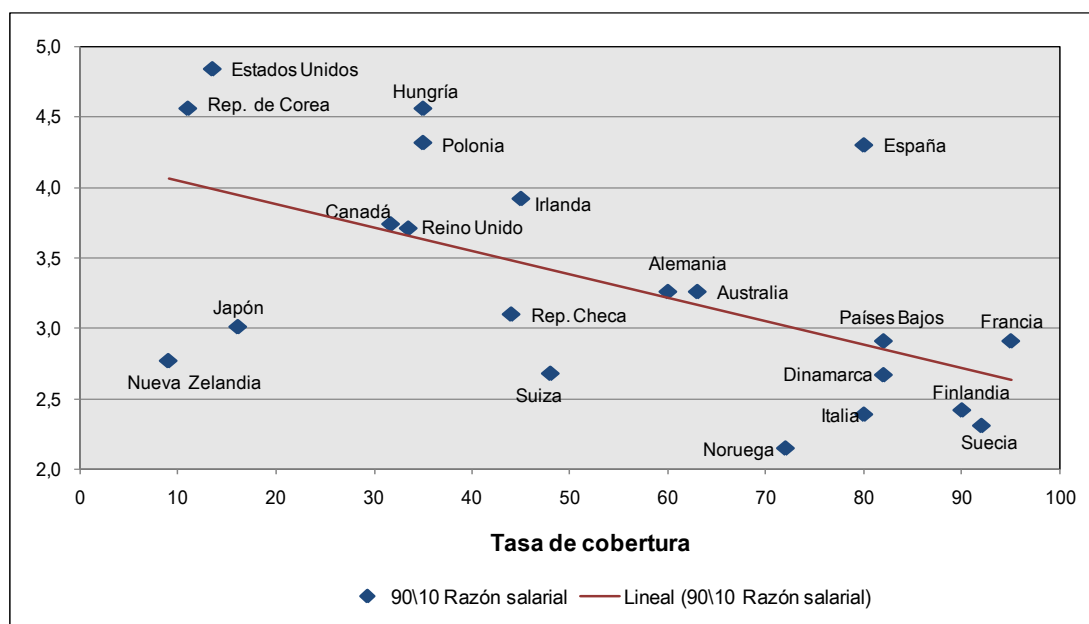
**Recuadro 1**  
**Principales conclusiones empíricas sobre el impacto de los sindicatos y la negociación colectiva en la desigualdad salarial**

- ❑ Hay un diferencial positivo entre la presencia y la ausencia de sindicatos, esto es, los sindicatos contribuyen a aumentar los salarios más allá del nivel que el «mercado» podría determinar.
- ❑ La sindicalización no reduce los niveles de empleo ni aumenta el desempleo ni tampoco, en el caso de los países en desarrollo, reduce el tamaño de la economía formal y aumenta el peso de la economía informal.
- ❑ Los sindicatos y la negociación colectiva «comprimen» la distribución de los salarios, con la consiguiente disminución de las desigualdades salariales.
- ❑ La compresión vertical a partir de los deciles correspondientes a las rentas más bajas domina el efecto de compresión salarial de los sindicatos.
- ❑ En los países con ingresos altos, el efecto de compresión salarial en el sector sindicalizado domina el efecto desigualizador entre los sectores sindicalizados y no sindicalizados, de tal modo que la desigualdad salarial global disminuye.
- ❑ La magnitud del efecto positivo de la igualdad salarial depende del nivel de negociación colectiva (más centralizada), el grado de coordinación de la negociación (más coordinada) y el alcance de la cobertura de la negociación colectiva (más amplio).
- ❑ Debido a la escasa densidad y cobertura sindical en los países en desarrollo, es poco probable que los efectos internos de la negociación colectiva en cada sector afecten a los resultados agregados.
- ❑ Los sindicatos y los salarios mínimos contribuyen a reducir la disparidad de ingresos entre mujeres y hombres.

Fuente: Hayter y Weinberg (directores de la publicación), de próxima publicación, 2011.

106. Estas conclusiones se basan en la relación entre la cobertura de la negociación colectiva y la desigualdad salarial (gráfico 17). Por lo general, una tasa de cobertura de la negociación colectiva más alta suele ir acompañada de una mayor igualdad salarial.

**Gráfico 17. Distribución salarial y cobertura de la negociación colectiva, 2006 aprox.**



Fuente: S. Hayter y B. Weinberg (directores de la publicación): *Mind the gap: Collective bargaining and wage inequality*, de próxima publicación, 2011.

## Grandes desigualdades en la cobertura de la protección social

107. En torno al 75-80 por ciento de la población mundial no tiene acceso a una cobertura adecuada de seguridad social<sup>32</sup>. Muchas personas tampoco tienen acceso a una atención de salud básica. En otros casos, la falta de un ingreso mínimo garantizado para quienes tienen una capacidad insuficiente de obtención de ingresos acarrea problemas de nutrición, salud y educación, lo que a su vez reduce la capacidad productiva de esos trabajadores y de sus hijos.

## La protección social es una inversión en las personas

108. Las prestaciones de seguridad social bien diseñadas son uno de los componentes de las políticas que promueven el empleo productivo, la igualdad de género, la cohesión social y un crecimiento económico firme. La protección social fomenta la participación en el mercado de trabajo, ya que permite que las mujeres y los hombres desempeñen trabajos productivos y contribuyan al desarrollo económico, según muestran diversos ejemplos de países tan diferentes como Bangladesh, Brasil, India, México y Sudáfrica<sup>33</sup>.

109. La protección social empodera a las personas para que puedan aprovechar las oportunidades que les brinda el mercado y mejora su productividad. Es un poderoso instrumento para luchar contra la pobreza, fomentar la escolarización y poner freno al trabajo infantil. Además, la protección social actúa como estabilizador económico de las fluctuaciones de la actividad económica, una función que ha quedado patente durante la reciente crisis. Es uno de los ingredientes de una estrategia de crecimiento más inclusiva, que amplíe la distribución de los beneficios del crecimiento.

## Una herramienta para la redistribución

110. Los países difieren radicalmente en cuanto al grado en que utilizan sus sistemas impositivos y de transferencia para reducir las desigualdades. En el gráfico 18 se proporcionan los coeficientes de Gini correspondientes a los ingresos de mercado (tamaño total de la barra) en 24 países, basados principalmente en cifras de la década de 2000<sup>34</sup>. El gráfico muestra en qué grado las transferencias, los impuestos sobre la renta y las contribuciones obligatorias a la seguridad social sirven para reducir las desigualdades. El resultado global es un coeficiente de Gini muy inferior para los ingresos disponibles.

111. Las diferencias entre países en el coeficiente de Gini relativo a los ingresos disponibles son en gran medida fruto de la magnitud de la redistribución. Por ejemplo, los Estados Unidos y Bélgica comparten el mismo coeficiente de Gini relativo a los ingresos del sector privado (0,48); sin embargo, los impuestos y transferencias son mucho más redistributivos en Bélgica que en los Estados Unidos.

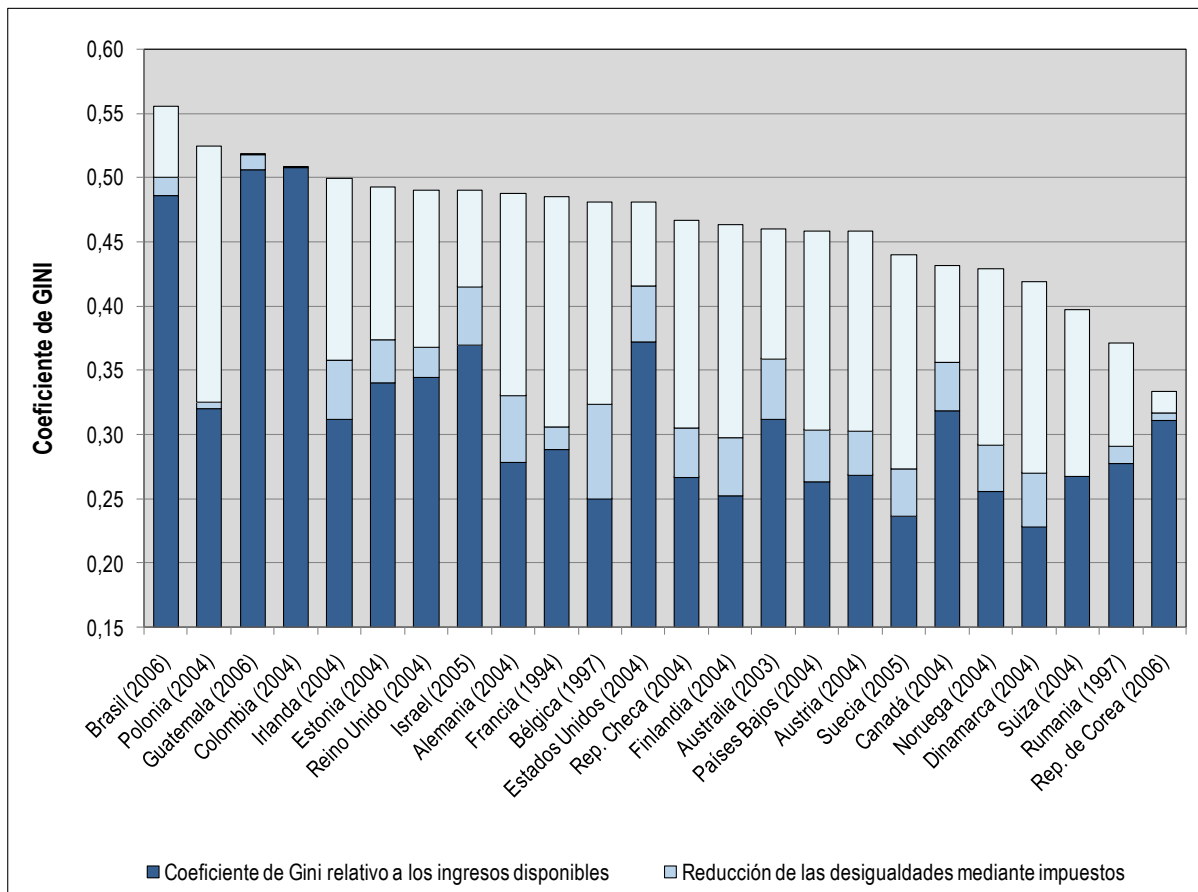
<sup>32</sup> OIT: *World Social Security Report 2010/11: Providing coverage in the time of crisis and beyond*, Ginebra, 2010, pag. 33, párrafo 2.3.

<sup>33</sup> OIT: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium*, Ginebra, 2010.

<sup>34</sup> A efectos del presente informe, el término «ingresos de mercado» incluye los ingresos procedentes del empleo, las rentas de la propiedad y las transferencias privadas (como la pensión alimentaria).

**Gráfico 18. Las transferencias de ingresos y los impuestos reducen la desigualdad en los ingresos**

*Impacto de los impuestos y transferencias en la desigualdad de ingresos en 24 países (década de 2000)*



Nota: La altura total de la columna corresponde al coeficiente de Gini relativo a los ingresos de mercado (esto es, antes de impuestos y transferencias).

Fuente: Luxembourg Income Study (LIS) Database (varios países, análisis de microdatos).

112. En los países de América Latina, los sistemas impositivos y de transferencia sólo dieron lugar a una reducción ínfima de las desigualdades. Los programas destinados a los pobres, como el programa «Bolsa familia» en Brasil y otros programas de transferencias contribuyen a reducir las desigualdades de forma significativa, si bien la desigualdad sigue siendo comparativamente alta. La República de Corea presenta la menor desigualdad antes de impuestos y transferencias, por lo que la redistribución no resulta tan necesaria.

**¿Es financieramente viable una ampliación de la cobertura?**

113. Según aumenta el nivel de ingresos de las sociedades, el porcentaje del PIB destinado a la protección social es mayor (gráfico 19). Sin embargo, los desembolsos destinados a la protección social como porcentaje del PIB oscilan entre menos del 5 y más del 15 por ciento para una renta per cápita de 10.000 dólares de los Estados Unidos, por ejemplo, y entre el 5 y más del 20 por ciento para una renta per cápita de

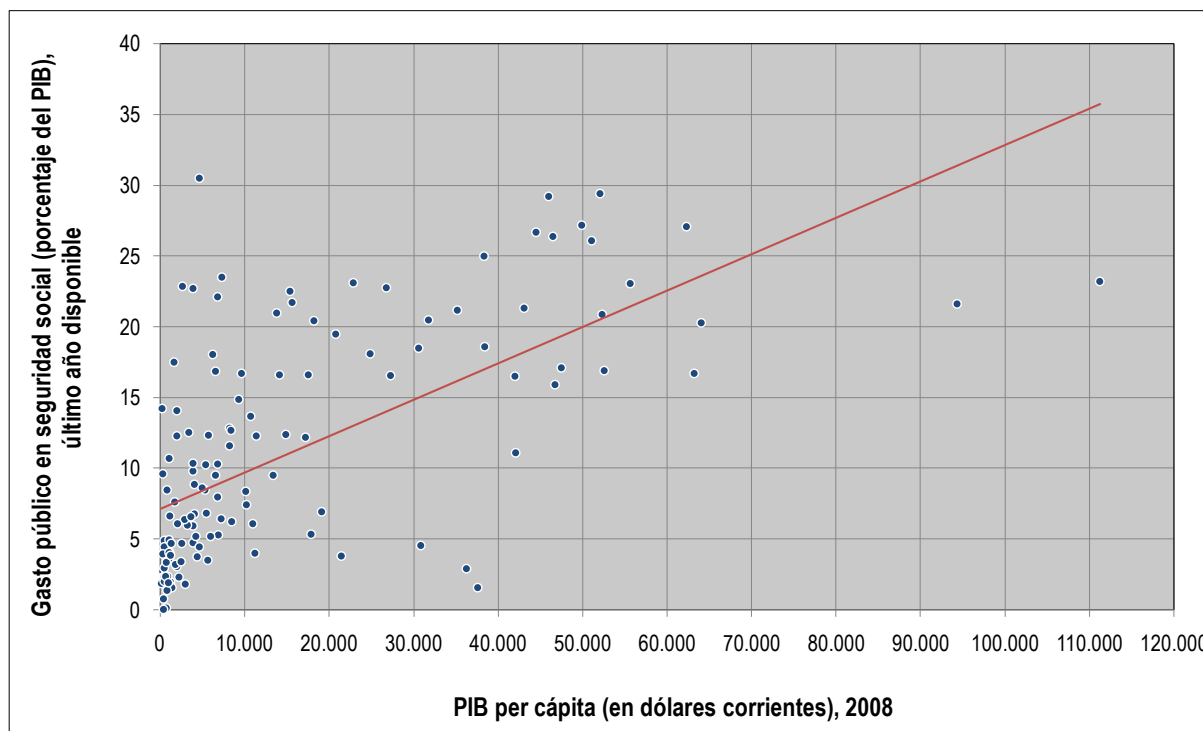
30.000 dólares de los Estados Unidos. Las decisiones políticas y sociales prevalecen sobre el razonamiento puramente económico.

114. El mensaje que se extrae es que los países no necesitan «esperar» a ser ricos para asumir compromisos en materia de protección social, sino que deberían empezar a invertir en la protección social cuanto antes con miras a lograr un crecimiento adecuado, sostenible y de base amplia.

115. Nuestras estimaciones ponen de manifiesto que el establecimiento de un piso de protección social que consista en un nivel mínimo de ingresos garantizados para las niñas y niños, las personas de edad de ambos sexos y las trabajadoras y trabajadores pobres en los 49 países menos adelantados tendría un costo anual de 46.000 millones de dólares de los Estados Unidos<sup>35</sup>. Estos recursos aportarían una contribución sustancial al logro del ODM 1, puesto que en el primer año permitirían sacar de la pobreza extrema a unos 442 millones de personas. El costo de estas medidas (8,7 por ciento del PIB de todos los países menos adelantados) requeriría una puesta en práctica gradual en caso de que estuviera íntegramente financiado por los presupuestos nacionales.

116. La Comisión sobre las empresas del sector no organizado de la India demostró, por ejemplo, que podría ofrecerse un paquete básico de prestaciones de protección social a más de 300 millones de ciudadanos indios que trabajan en la economía informal por un costo no superior al 0,5 por ciento del PIB<sup>36</sup>.

**Gráfico 19. Países ricos y pobres invierten en protección social**  
*Inversión en protección social en todos los niveles de ingresos*



Fuente: OIT, 2010: *World Social Security Report 2010-2011*, Ginebra, 2010 e Indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial, 2011.

<sup>35</sup> OIT: *Can low-income countries afford basic social security?*, Social Security Policy Briefings 3, Ginebra, 2010.

<sup>36</sup> *The Challenge of Employment in India: An Informal Economy Perspective*, National Commission for Enterprises in the Unorganized Sector, vol. 1, informe principal, abril de 2009.

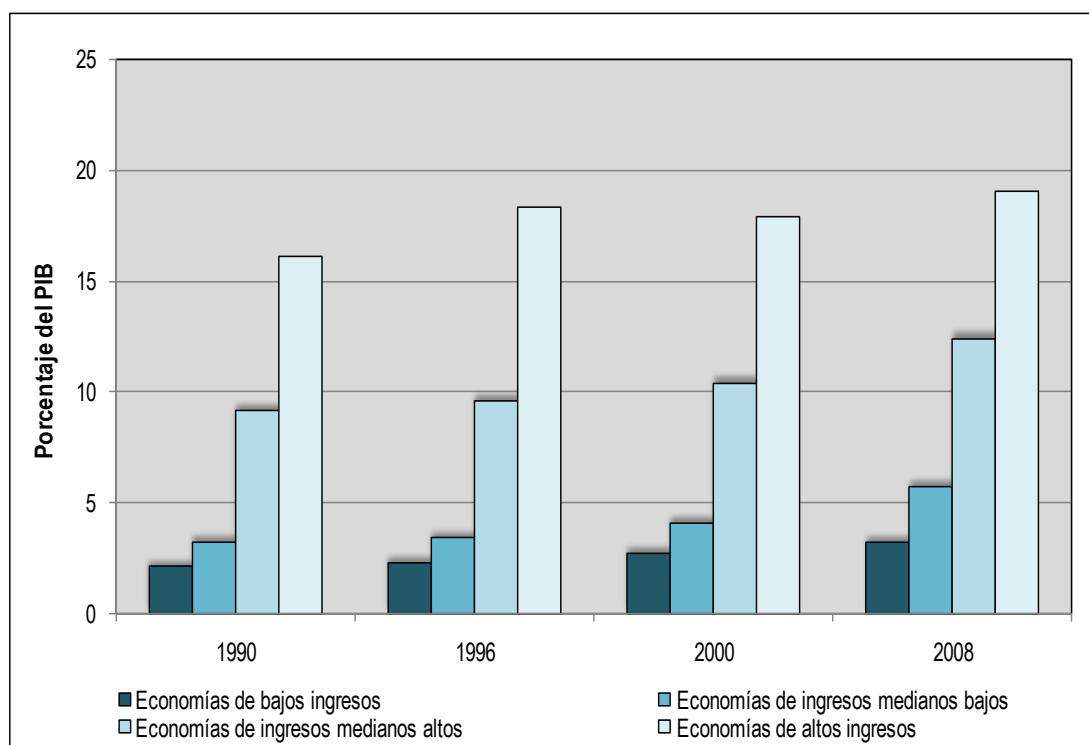
## Una revolución silenciosa: progresos en la ampliación de la protección social

117. Hay constancia de que a lo largo del tiempo se han registrado progresos en la ampliación de la protección social y, aunque queda mucho camino por recorrer, esos progresos resultan alentadores, sobre todo en muchos países del Sur Global.

118. Sea cual sea su nivel de ingresos, los países están aumentando el desembolso en protección social, y en concreto los países de ingresos medianos bajos y medianos altos, que avanzan a grandes pasos, según se muestra en el gráfico 20 relativo al gasto social público como porcentaje del PIB.

119. Ahora bien, la lentitud de esos progresos resulta preocupante. Suponiendo que los países pobres siguieran aumentando el porcentaje del PIB destinado a la seguridad social al ritmo observado entre 2000 y 2008, harían falta más de 20 años para que los países de ingresos medianos bajos alcancen el porcentaje medio de PIB que gastan los países de ingresos medianos altos (12,4 por ciento). Los países de ingresos bajos necesitarían cerca de 65 años para alcanzar ese nivel.

**Gráfico 20. El nivel de gasto en seguridad social en el mundo en desarrollo progresa a un ritmo constante**  
*Gasto público en seguridad social (en porcentaje del PIB)*

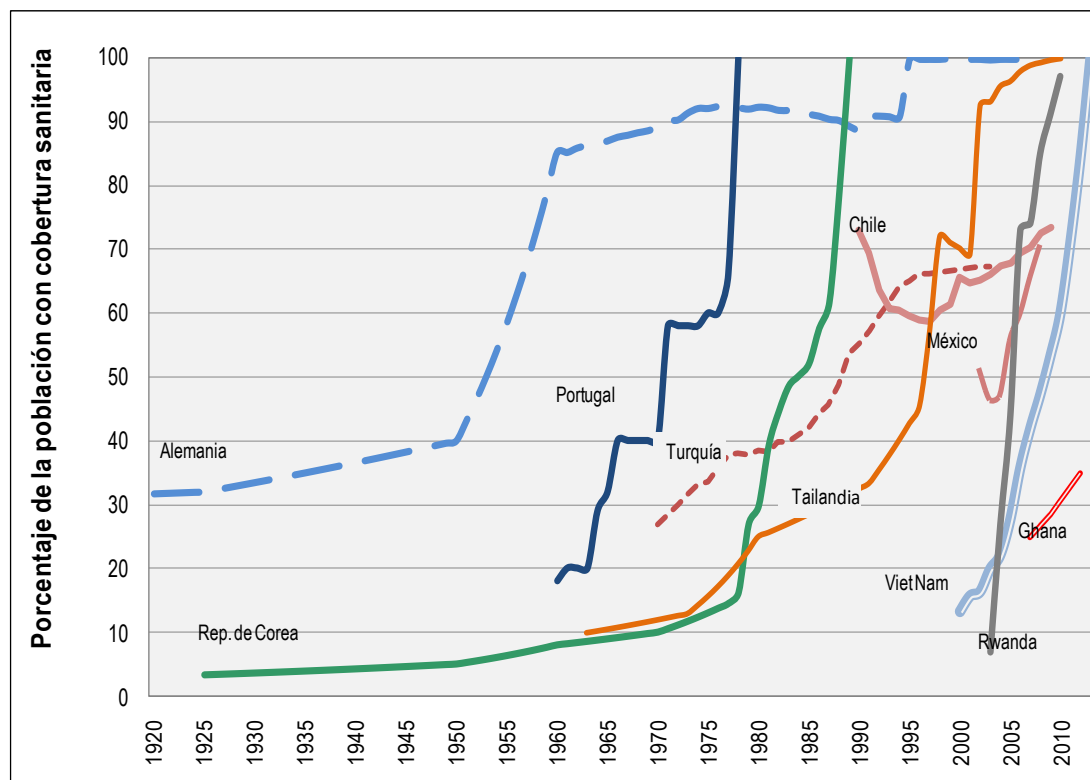


Fuentes: Base de datos de la OCDE sobre gasto social; ECLAC/CEPALSTAT y base de datos de la OIT sobre seguridad social.

120. El gasto es un indicador de los esfuerzos invertidos por los países para ampliar la protección social, aunque los resultados resultan más reveladores. El porcentaje de población protegida constituye un indicador pertinente. A este respecto, hay ejemplos de una rápida ampliación del nivel mínimo de ingresos garantizados y del acceso efectivo a la atención de salud para todos (gráfico 21). Además, muchos países están luchando por alcanzar mayores niveles de protección y adecuación de las prestaciones. Las normas de

la OIT en materia de seguridad social sirven para orientar la ampliación de la cobertura y el aumento de los niveles de protección.

**Gráfico 21. La cobertura sanitaria aumenta rápidamente en muchos países**



Fuentes: datos de la OCDE relativos a la salud, 2010, y datos proporcionados por los países.

## La protección social es beneficiosa para el crecimiento, la cohesión social y la seguridad de las personas

121. El sistema de seguridad social de los Estados Unidos fue un producto de la Gran Depresión; la expansión de los sistemas de seguridad social en Europa fue el resultado de la devastación provocada por la Segunda Guerra Mundial, y las disposiciones relativas al seguro de desempleo de Tailandia surgieron como respuesta a la crisis financiera asiática de finales de la década de 1990. Ahora, al igual que entonces, tras una oleada de nuevas crisis, se alzan las voces que reclaman justicia social. La OIT se sitúa en la vanguardia de esos esfuerzos.

---

### **3. Justicia social: la clave para avanzar**

122. En el capítulo anterior se llevó a cabo un análisis pormenorizado del proceso de crecimiento ineficiente que antecedió a la crisis mundial. Este proceso no se produjo porque nuestros valores hubieran perdido vigencia en el transcurso de los 92 años de existencia de la Organización. Por el contrario, dichos valores gozan ahora de un reconocimiento más amplio que en el pasado. El Programa de Trabajo Decente de la OIT recibe un apoyo cada vez mayor.

#### **Es posible avanzar sentando las bases de un nuevo modelo de crecimiento**

123. Puesto que sabemos que la mayoría de las personas comparten los valores de la OIT, y que estos valores tienen un enorme significado en nuestras vidas, tenemos entonces que esforzarnos para que nuestros mercados e instituciones sean más favorables a su realización. Esto es precisamente lo que la OIT siempre ha intentado hacer en colaboración con otras partes interesadas.

124. Nos encontramos una vez más en uno de esos momentos decisivos de la historia, que no suelen producirse con mucha frecuencia, uno de esos momentos en que se pone claramente de manifiesto el descrédito de los paradigmas que venían aplicándose y en que, al mismo tiempo, todavía no se ha perfilado claramente el nuevo paradigma que deberá sustituirlos. Pero hace cinco años ni siquiera habíamos llegado a este punto.

125. Nuestro deber consiste en propiciar un crecimiento más equilibrado. Esto sólo puede hacerse replanteando las metas del crecimiento. Antes, la eficacia de las políticas se medía por los niveles de crecimiento alcanzados, y no por las consecuencias cada vez más injustas e insostenibles que este crecimiento tenía para las personas y la sociedad. Existe un amplio acuerdo en que el crecimiento es necesario, pero no como un fin en sí mismo o de sí mismo, y de ninguna manera cuando adopta la forma de un crecimiento ineficiente como el que hemos tenido en los últimos treinta años.

126. El crecimiento sólo será verdaderamente eficiente si se basa en metas que respondan a las necesidades de las personas, esto es: un desarrollo sostenible que abarque simultáneamente las esferas económica, social y medioambiental; la reducción de los desequilibrios fundamentales enumerados en el capítulo introductorio (entre la economía financiera y la economía real, entre ricos y pobres, y entre el capital y el trabajo); y el logro del trabajo decente para todas las mujeres y todos los hombres.

#### **Se necesita con urgencia un nuevo modelo de crecimiento para promover la cohesión social**

127. Los avances hacia un crecimiento eficiente son muy lentos. De hecho, en estos primeros meses de incipiente recuperación se han observado abundantes signos de una vuelta a las prácticas habituales. Gracias a un rescate oportuno pudo salvarse un sector financiero que estaba a punto de hundirse; con todo, tras recuperarse, el paciente está volviendo a comportarse igual que antes. Y fue precisamente ese comportamiento el escollo que provocó su hundimiento. Al parecer, aún no se han extraído todas las enseñanzas de esta última crisis.

128. Una vuelta a las prácticas de siempre agravaría el riesgo de que se produzcan manifestaciones de descontento social. Es comprensible, entonces, que la perspectiva de un período de desempleo prolongado quebrante la cohesión social en aquellos países que

todavía se debaten por superar la crisis mundial. En muchos de los países que han vuelto a encaminarse por la vía del crecimiento económico, sigue acentuándose la tendencia hacia el incremento de las desigualdades; en todas partes, son los jóvenes los que se ven afectados de forma desproporcionada por la falta de oportunidades de trabajo decente. La frustración, e incluso la rabia, es cada vez mayor en muchas personas cuyas perspectivas parecen reducirse a estar desempleadas en su propio país o a emigrar a otros países donde las condiciones se han vuelto más difíciles y las actitudes xenófobas se han agravado.

129. El paradigma predominante del pensamiento macroeconómico ha terminado por exponer a los trabajadores y las trabajadoras a una explotación desmedida con el propósito de reducir los costos; en realidad, lo que hace falta es una estrategia de políticas que genere condiciones en las que, como propugna la Declaración de Filadelfia, «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo» tengan derecho a «perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». Las personas tienen que ser el objetivo primordial del crecimiento, y no simples apéndices de un proceso de crecimiento que ha alcanzado un alto grado de ineficiencia porque no responde a sus necesidades.

130. Los acontecimientos recientes en el mundo árabe han mostrado que esta situación es una bomba de tiempo. Nuestra responsabilidad colectiva es impedir que se produzca una crisis social.

131. Una vuelta a las prácticas habituales arruinará también las perspectivas de crecimiento sostenible de la economía mundial. Las trampas del desempleo y el empleo de mala calidad son un obstáculo para el crecimiento futuro. Paradójicamente, la inversión de las empresas se ve afectada cuando el desfase entre el crecimiento de los salarios y los incrementos de la productividad se convierte en un rasgo estructural de la economía<sup>37</sup>.

132. Así, pues, el objetivo fundamental consiste en diseñar unas políticas que permitan alcanzar niveles elevados de crecimiento y, al mismo tiempo, obtener otro tipo de resultados del mercado, es decir, resultados en materia de trabajo decente y un modelo de crecimiento eficaz que responda a las necesidades de las personas.

## Las políticas deberían abordar el problema del crecimiento ineficiente en sus raíces

133. El crecimiento ineficiente se produjo a consecuencia de un defecto en su propia concepción<sup>38</sup>. En primer lugar, hubo una gestión inadecuada de los mercados que impidió que cumplieran su función como mecanismos para satisfacer las necesidades reales de las personas, es decir, trabajos decentes, un entorno estable para las empresas sostenibles e igualdad de oportunidades. Se aceptó entonces la hipótesis de que el crecimiento redundaría automáticamente en la creación de más y mejores empleos, en un aumento de los ingresos en consonancia con los incrementos de la productividad y, por consiguiente, en progreso social. Se pensaba que cuanto mayor fuera la intervención de

<sup>37</sup> Véase Keynes J. M.: «An economic analysis of unemployment», en *Unemployment as a world problem*, de J. M. Keynes, P. Q. Wright (coordinador), K. Pribram y E. J. Phelan, University of Chicago Press (1931). Véase asimismo Kalecki, M.: «Mantenimiento del empleo total después del período de transición», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 32 (1945), núm. 5.

<sup>38</sup> Bivens, J.: «Abandoning what works (and most other things, too)», 6 de abril de 2011, EPI Briefing Paper N° 304, Washington, D.C., Economic Policy Institute.

los gobiernos en el funcionamiento de los mercados — bien en forma de protección social, políticas salariales o de reglamentaciones orientadas a la estabilidad — tanto menor iba a ser la inversión de las empresas, el crecimiento económico y la creación de empleo. En la práctica, los resultados obtenidos han sido con frecuencia muy distintos: un crecimiento inestable y una acentuación de las desigualdades, que han entorpecido el progreso social <sup>39</sup>.

134. El crecimiento ineficiente fue la manifestación de un defecto más profundo de la estrategia convencional sobre las políticas, a saber, que los objetivos económicos habían prevalecido sobre los objetivos sociales y medioambientales. Así, pues, el crecimiento era ineficiente porque se concebía de forma aislada con respecto a todo lo demás. Los países se han venido clasificando sobre la base de su tasa de crecimiento, con independencia de cuál es la sostenibilidad de ese crecimiento, de quiénes son sus beneficiarios y de qué repercusiones negativas podría tener para otros países <sup>40</sup>. Los daños al medioambiente ocasionados por el crecimiento ineficiente están afectando a todos los países, incluso a aquellos cuya dinámica de crecimiento es de otro tipo. Las repercusiones de la crisis mundial han afectado de forma desproporcionada a los países que no se benefician del crecimiento ineficiente.

135. ¿Por qué resulta tan difícil modificar esta dinámica de crecimiento, aunque haya cada vez más pruebas de su ineficiencia? ¿Por qué existe todavía la posibilidad de que se produzca una vuelta a las prácticas habituales, si la economía mundial aún no acaba de recuperarse de la mayor crisis económica de la historia moderna? Creo que esto se explica en gran medida porque no se escucha lo suficiente la voz de la economía real, cuyos portavoces son los mandantes tripartitos de la OIT. Ello ha ocasionado que en la formulación de sus políticas los países no suelen propender al equilibrio indispensable para propiciar una prosperidad compartida. A escala internacional, las cuestiones fundamentales que tienen una incidencia importante en las empresas y los trabajadores — por ejemplo la reglamentación financiera internacional — se discuten a veces en un foro restringido de grupos de expertos técnicos <sup>41</sup>.

136. Las políticas en pro de un crecimiento eficiente tienen que abordar estos tres defectos fundamentales en la manera de entender el crecimiento.

### En primer lugar, hay que consolidar el marco para impulsar las inversiones productivas

137. Un requisito fundamental del crecimiento eficiente, y uno de los elementos esenciales del programa de la OIT, es la adecuada inversión en la economía real <sup>42</sup>. En la práctica, para impulsar la inversión se han adoptado distintas medidas: rebajar los impuestos; desreglamentar los mercados de trabajo a fin de hacerlos más flexibles; limitar los derechos de libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva, a fin

---

<sup>39</sup> OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2008. *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OCDE, 2008. *Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence*. Francisco H. G. Ferreira y Martin Ravallion, Banco Mundial, 2008.

<sup>40</sup> Stiglitz, J. E. A. Sen, J. P. Fitoussi: *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*.

<sup>41</sup> Lall, R. (2009): «Why Basel II Failed and Why Any Basel III is Doomed», octubre de 2009, GEG working paper, 2009/52.

<sup>42</sup> En su examen de las experiencias de crecimiento sostenido en 13 países, la Comisión para el Crecimiento y el Desarrollo estableció que uno de los ingredientes característicos del éxito eran unas tasas elevadas de ahorro e inversión. Véase Banco Mundial: *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, 2008, pág. 24.

de evitar que estas mal llamadas «distorsiones del mercado» desalentaran la inversión; permitir que los incrementos de la productividad se mantuvieran muy por encima del crecimiento de los salarios; y aumentar la parte de los beneficios destinada al pago de dividendos.

138. Sin embargo, a escala mundial estas políticas no consiguieron aumentar el nivel de las inversiones. Aun cuando la tasa de inversiones aumentó en las economías emergentes, especialmente en China, disminuyó en cambio en las economías avanzadas. Gran parte del incremento de las tasas de beneficios se dedicó al pago de dividendos y a operaciones financieras, en vez de orientarse a la inversión productiva en la economía real.

139. La conclusión que podemos extraer de lo anterior salta a la vista: aquellas eran políticas equivocadas. Su aplicación redundó en un crecimiento ineficiente y provocaron un desequilibrio que ahora es necesario remediar.

140. Los estudios de la OIT han destacado la importancia de un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles. Unas políticas crediticias apropiadas, unos sistemas fiscales predecibles, un gasto público que atraiga la inversión privada y un entorno macroeconómico estable son todos elementos importantes de la inversión productiva y el crecimiento eficiente.

141. Asimismo, una estrategia basada en los ingresos también allanaría el terreno para lograr inversiones productivas más importantes. Las estimaciones de la OIT muestran que existe una estrecha correlación entre el incremento del ingreso real y el nivel de la tasa de inversiones en relación con el PIB. El crecimiento basado en los ingresos tiene una doble finalidad: en primer lugar, estimular la demanda agregada a través del consumo y, en segundo lugar, crear las condiciones propicias para el crecimiento futuro a través del ahorro. El crecimiento basado en el endeudamiento sigue un camino totalmente opuesto, y ya hemos visto sus consecuencias. Este modelo de crecimiento construye castillos de arena o, para expresarlo con una metáfora más conocida, va generando burbujas de activos.

142. Los siguientes ámbitos de políticas podrían tenerse en cuenta para mejorar las perspectivas en materia de inversión productiva, y favorecer un crecimiento más eficiente:

- Promover la creación de un entorno propicio para el desarrollo de empresas sostenibles, en particular mediante una reducción de la intermediación financiera ineficaz, y hacer que los sistemas fiscales sean más favorables a la inversión real, en vez de sostener la inversión financiera y las ganancias de capital <sup>43</sup>.
- Hacer que el crecimiento se base más en los ingresos, en particular abordando la cuestión de la concentración progresiva de la riqueza en el segmento de población con ingresos elevados y prácticas de bajo consumo <sup>44</sup>, así como consolidar la correlación entre el aumento de los salarios y los incrementos de la productividad <sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Véase Khatiwada S.: *Did the financial sector profit at the expense of the rest of the economy? Evidence from the United States*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, documento de debate DP 206, 2010. Véase asimismo Rajan, R. G.: *Fault lines: How hidden fractures still threaten the world economy*, junio de 2010, Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos.

<sup>44</sup> Atkinson, A. B., Piketty, T. y Saez, E.: *Top Incomes in the Long Run of History*, en *Journal of Economic Literature* 2011, 49:1, 3-71.

<sup>45</sup> Brasil es un importante ejemplo reciente en este sentido. Véase OIT: *Studies on growth with equity – Brazil, an innovative income-led strategy*, 2011.

- Facilitar fuentes de financiación estables para las pequeñas empresas. Todos los datos indican que «la principal fuente de nuevo empleo emanará de la iniciativa empresarial y de las pequeñas y medianas empresas del sector privado, incluso de las cooperativas o de organizaciones similares que representan un segmento en rápida expansión de la economía»<sup>46</sup>.
- Fomentar el desarrollo rural y agrícola, por ejemplo mediante programas específicos de inversiones públicas<sup>47</sup>.
- Mejorar las normas que rigen los mercados de productos. Cuando el Estado no interviene en este ámbito, los mercados tienden a obedecer a los intereses de grupos poderosos. Esto da lugar a que las nuevas iniciativas no prosperen y que los recursos se asignen de forma ineficiente. Hacen falta, entonces, normativas inteligentes que definan un marco adecuado en el que los mercados puedan generar riqueza y responder a las necesidades reales de las personas.

143. Es necesario lograr una mejor comprensión de los factores que determinan los resultados reales de las inversiones, así como su impacto en el empleo y los ingresos. La OIT, en colaboración con otras organizaciones internacionales, debería preparar un estudio sobre esta cuestión y presentar los resultados a la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

#### En segundo lugar, hay que poner el sistema financiero al servicio de la economía real

144. Los mercados financieros mal regulados constituyen un factor determinante del crecimiento ineficiente. Las instituciones financieras todavía pueden ganar dinero efectuando operaciones arriesgadas y haciendo recaer en el Estado la responsabilidad de sufragar las pérdidas importantes. En cambio, cuando los gobiernos se ven confrontados a déficits insostenibles, comienzan a adoptar medidas de austeridad — que perjudican la recuperación económica y el empleo — mientras que las inversiones de las instituciones financieras están plenamente garantizadas. Es necesario reforzar el marco normativo para lograr que los bancos cumplan su cometido original, esto es, encauzar los ahorros hacia inversiones en la economía real<sup>48</sup>. El hecho de que las corrientes de capital internacional sean muy volátiles tiene un efecto desestabilizador en la economía real de los países emergentes y los países en desarrollo. Por su parte, las agencias de calificación continúan percibiendo remuneraciones de las instituciones que supuestamente deben calificar.

145. Ya es hora de tomar medidas concretas para llevar a cabo las reformas que se prometieron en el G-20 y que mencioné en mi Memoria a la CIT de 2010, en particular las siguientes:

- Impedir en la medida de lo posible que las instituciones financieras obtengan ganancias realizando operaciones arriesgadas y que transfieran las pérdidas derivadas de tales operaciones a los contribuyentes y, en definitiva, a las empresas sostenibles y los trabajadores de la economía real. El hecho de que no se haya

---

<sup>46</sup> OIT: *La promoción de empresas sostenibles*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, Ginebra, 2007.

<sup>47</sup> Campbell, D.: *Employment-led growth and growth-led employment in the recovery*, Ginebra, OIT, 2011, capítulo 8.

<sup>48</sup> Instituto Internacional de Estudios Laborales: *Informe sobre el trabajo en el mundo 2010: ¿De una crisis a la siguiente?* OIT, Ginebra, 2010. Véase el capítulo 5, «Reforming finance for more and better jobs».

abordado el problema de las empresas financieras «demasiado grandes para dejarlas quebrar» tiene consecuencias negativas para el crecimiento eficiente.

- Asegurar la participación de las instituciones financieras en la solución de las crisis de la deuda soberana. Esto último puede lograrse dedicando a la solución del problema de la deuda un período de tiempo mayor y dejando margen para la adopción de las medidas inmediatas que se necesitan para impulsar un crecimiento y empleos sostenibles. Es imprescindible impulsar un proceso de saneamiento fiscal viable desde el punto de vista político y social en el contexto de una recuperación estable del crecimiento a escala mundial. El diálogo social es esencial para evitar una explosión de descontento social.
- Restablecer, donde sea necesario, las corrientes normales del crédito y aportar un pleno respaldo e incentivos a un sistema financiero al servicio de la economía real, que actúe como fuerza motriz de un modelo de crecimiento sólido, sostenible y equilibrado; canalizar el ahorro hacia el crédito a la innovación, la inversión, el comercio y el consumo, es decir, hacia lo que algunos han dado en llamar «servicio bancario tedioso».
- Restablecer la distinción entre banca comercial y banca de inversiones y, en particular, regular la posibilidad de que los bancos realicen operaciones especulativas por cuenta propia utilizando los depósitos de sus clientes; garantizar que las denominadas «entidades no bancarias», como los fondos de alto riesgo o los bancos de inversiones, estén sometidas a una regulación más estricta de sus actividades, medida que también contribuiría a estabilizar la economía real.
- Adoptar medidas que impidan las corrientes de capital especulativo, política que se ha aplicado con éxito en algunas economías emergentes como, por ejemplo, la India y países de América Latina<sup>49</sup>. Otra medida adicional podría ser la introducción de un impuesto sobre las actividades financieras que esté conforme con las pautas propuestas por el FMI, o bien la introducción de un impuesto internacional sobre las transacciones financieras conforme a la propuesta formulada por la CSI.
- Ampliar considerablemente la capacidad de supervisión y control de los organismos públicos nacionales y multilaterales en relación con la regulación de las finanzas, entre otras las actividades transfronterizas, pero también en lo que se refiere a la deuda pública y el déficit, elaborando al mismo tiempo formas convenidas de vigilancia multilateral.
- Revisar el sistema de responsabilidades y aumentar la transparencia de las agencias de clasificación en lo tocante a sus acciones y decisiones, y sus posibles conflictos de interés.

### En tercer lugar, fomentar mercados laborales integradores y equitativos que incorporen las normas internacionales del trabajo

146. El Programa de Trabajo Decente puede ser un instrumento eficaz para lograr un crecimiento eficiente. La lógica convencional planteaba que unos mercados de trabajo integradores — con empleos de calidad, protección social y derechos para los trabajadores — reportarían malos resultados. Tanto en mi Memoria a la reunión de la Conferencia de 1999 como en el debate sobre la misma impugné con energía esta

<sup>49</sup> Véase FMI: *Global Financial Stability Report, Durable Financial Stability: Getting There from Here*, abril de 2011, en particular el capítulo 5; véase asimismo J. A. Ocampo, K. P. Gallagher y S. Griffith-Jones: *Damming Capital Project Syndicate*, 2011.

opinión, argumentando a favor de unas sólidas instituciones del mercado de trabajo que garantizaran el respeto de los derechos de los trabajadores en el marco de una economía de mercado abierta.

147. Entre tanto, la experiencia ha demostrado la validez de nuestro punto de vista. Los denominados «mercados de trabajo flexibles» constituyen un rasgo crucial del crecimiento ineficiente. La flexibilidad de los mercados de trabajo conlleva una mayor precariedad laboral, la desvinculación entre la evolución de la remuneración de los salarios y la evolución de la productividad, así como el menor interés de los incentivos para invertir en el perfeccionamiento profesional de los trabajadores, lo que — como ya se indicó en el capítulo anterior — se traduce por último en una mayor desigualdad de los ingresos. En el caso de algunos países, esta concepción del mercado laboral también se ha relacionado con la existencia de tasas de empleo relativamente elevadas. No obstante, cabe señalar que las tasas de empleo no son inferiores en los países que cuentan con instituciones del mercado de trabajo sólidas y adecuadamente concebidas<sup>50</sup>. Además, en estos países las desigualdades son menos acentuadas y la competitividad no resulta afectada en modo alguno<sup>51</sup>.

148. Más importante aún, la desreglamentación sistemática no ha contribuido a elevar los niveles de inversión en la economía real, ni en las economías avanzadas ni en los países en desarrollo, en los que la informalidad ha tendido a aumentar.

149. Los siguientes elementos del Programa de Trabajo Decente son especialmente importantes para lograr que el crecimiento sea más eficiente:

- Mejorar la inversión y las normativas laborales, en los casos en que ello sea necesario, a fin de facilitar la creación de empleos de calidad en las empresas y de reducir la precariedad y la informalidad. Las reformas introducidas recientemente en Brasil — uno de los pocos países en los que, en un contexto caracterizado por un alto nivel de crecimiento y creación de empleo, la proporción de empleo informal ha disminuido considerablemente — son un ejemplo de las medidas que pueden adoptarse en las economías emergentes. Hace poco, China reforzó la normativa sobre los contratos de trabajo para luchar contra el trabajo no declarado y proteger a las personas. Por lo que respecta a las economías avanzadas, es interesante observar que aquellos países que adoptaron recientemente medidas para reforzar las instituciones del mercado de trabajo (por ejemplo, Austria y Australia) han sorteado la crisis mundial en mucho mejores condiciones que los demás<sup>52</sup>.
- Emprender en cada país un diálogo tripartito sobre los mecanismos de fijación de salarios con el objeto de establecer una mejor correlación entre los ingresos del trabajo — incluidos los salarios y los ingresos de los trabajadores independientes — y la productividad. Asimismo, es importante encontrar la manera de eliminar los obstáculos que impiden la cobertura efectiva de los convenios colectivos. La cobertura de estos convenios ha mejorado en Uruguay, país cuyo mercado de trabajo sigue dando pruebas de dinamismo.
- Crear instituciones sólidas que contribuyan a la creación de nuevas empresas, como el establecimiento de alianzas de colaboración a largo plazo entre el sector bancario

---

<sup>50</sup> OCDE: *Employment Outlook 2006 – Policy lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy*. Véase asimismo Aidt T. S. y Z. Tzannatos: «Trade unions, collective bargaining and macroeconomic performance: review», en *Industrial Relations Journal* 39:4, 258-295, 2008.

<sup>51</sup> Schwab K. (coordinador de la publicación): *The Global Competitiveness Report 2010-2011*, Foro Económico Mundial, Ginebra (Suiza), 2010.

<sup>52</sup> Véase OIT: *Cómo lograr una recuperación sostenible: medidas nacionales innovadoras*, Ginebra, 2011.

y las empresas. La experiencia de Alemania y la República de Corea es muy instructiva en este sentido.

150. La existencia de sistemas de protección social bien concebidos mejora el funcionamiento de los mercados y además permite la redistribución de algunas de las desigualdades que éstos tienden a generar. Christopher Pissarides, Premio Nobel de Economía, ha mostrado que las prestaciones de desempleo son fundamentales para propiciar transiciones eficientes y garantizar una mejor correspondencia entre los empleos y las competencias laborales<sup>53</sup>. En su alocución pronunciada al recibir el Premio Internacional de Investigación sobre Trabajo Decente de la OIT, Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, destacó de manera muy elocuente la función de la protección social como estabilizador automático en la situación desencadenada por la crisis mundial<sup>54</sup>.

151. Según la lógica convencional, la protección social reduciría los incentivos al trabajo, incrementaría los costos y, tarde o temprano, afectaría el empleo. En realidad, pueden citarse muchos ejemplos recientes que contradicen este planteamiento. En los últimos años se han registrado importantes innovaciones en este campo, sobre todo en los países emergentes y los países en desarrollo<sup>55</sup>. Cabe mencionar, por ejemplo, las transferencias en efectivo condicionadas a la escolarización obligatoria de los niños y a la participación en programas de salud, los programas de obras públicas para solicitantes de empleo y los programas de garantía del empleo en las zonas rurales. Por otra parte, en las economías avanzadas se ha aprendido mucho en relación con dos mecanismos en particular: en primer lugar, el establecimiento de prestaciones adecuadas en conjunción con una serie de políticas de activación a fin de ayudar a los desempleados a encontrar nuevos trabajos; y, en segundo lugar, la utilización de la protección social para reintegrar en el mercado de trabajo a las personas que de otro modo quedarían excluidas de él — por ejemplo, las madres o padres solteros y los jóvenes que ni estudian ni se han incorporado aún al mercado de trabajo.

152. Podría prestarse más atención a algunas de las herramientas de política más importantes de la OIT que pueden contribuir al logro del crecimiento eficiente, y en particular a las siguientes:

- Crear un piso de protección social para los más vulnerables, en conformidad con las iniciativas de la OIT en este ámbito; ello contribuirá al logro de un crecimiento más sustentado en los ingresos.
- Asegurar que todos los solicitantes de empleo en las economías desarrolladas puedan beneficiarse de programas de apoyo a los ingresos, en combinación con servicios de recolocación en el empleo.
- En el caso de las economías emergentes que dispongan de un margen fiscal, ampliar de forma progresiva la cobertura de los programas específicos dirigidos a los solicitantes de empleo, de modo que se logre una cobertura total en un plazo razonable.

---

<sup>53</sup> Pissarides, C. A.: «Why do Firms offer Employment Protection?» Centre for Economic Performance, London School of Economics, *Economica*, 77 (octubre de 2010), págs. 613-636.

<sup>54</sup> Stiglitz, J.: «Crisis mundial, protección social y empleo», *Revista Internacional del Trabajo*, 2009.

<sup>55</sup> Véase OIT: *Estudios sobre el crecimiento con equidad*, Brasil, Alemania e Indonesia.

- Promover un enfoque de superación de la pobreza mediante el trabajo para acelerar los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio <sup>56</sup>.

153. El crecimiento ineficiente también fue consecuencia de una aplicación inadecuada de las normas fundamentales del trabajo consagradas en la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*, de 1998, y en los convenios fundamentales de la OIT en que se ésta se basa. Los principios y derechos fundamentales en el trabajo no son derechos humanos únicamente. También establecen un marco de referencia básico que determina la eficiencia y la equidad de las fuerzas del mercado. Sin libertad sindical y de asociación ni derecho de negociación colectiva, los ingresos del mercado tienden a desviarse de las tendencias de la productividad — circunstancia que, como ya se ha indicado, ocasiona un desequilibrio fundamental semejante al que precedió a la crisis mundial <sup>57</sup>. La discriminación, el trabajo forzoso y las peores formas de trabajo infantil atentan contra la dignidad humana y son intolerables de por sí. También representan un desperdicio en términos de recursos humanos y productividad. A este respecto, observo con satisfacción que la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT ha mejorado considerablemente.

154. Lo anterior es algo que han comprendido bien los países que en sus acuerdos comerciales regionales han comenzado a incorporar los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Más del 30 por ciento de los acuerdos comerciales regionales concluidos entre 2005 y 2009 incluyen disposiciones laborales; dicho porcentaje era inferior al 5 por ciento en el caso de los acuerdos comerciales firmados con anterioridad a la Cumbre Social de Copenhague, en la que se destacó la importancia a escala mundial de las normas fundamentales del trabajo <sup>58</sup>. En el 60 por ciento de los casos, las disposiciones laborales incluidas en estos acuerdos se refieren a los instrumentos de la OIT. Este es un elemento que los países en desarrollo incluyen cada vez con mayor frecuencia en los acuerdos comerciales en los que participan: nueve acuerdos comerciales Sur-Sur incluyen disposiciones laborales (lo que contrasta con el hecho de que hace apenas diez años ninguno de los acuerdos firmados incluían este tipo de disposiciones). La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008, refleja esta tendencia y por eso en ella se establece que «la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima». No se trata de una vuelta a los esquemas proteccionistas, que por supuesto perjudicarían las perspectivas de crecimiento, sobre todo en el caso de los países en desarrollo. En efecto, en la Declaración de 2008 también se subraya oportunamente que «las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas».

---

<sup>56</sup> *Growth, Employment and Decent Work in the Least Developed Countries*. El estudio sobre el crecimiento, el empleo y el trabajo decente en los países menos adelantados fue elaborado para la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará del 9 al 13 de mayo de 2011 en Estambul.

<sup>57</sup> Aidt y Tzannatos, *op. cit.* Véase asimismo OIT: *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica: lecciones extraídas*. Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe del Director General, OIT, 2008; OCDE: *International Trade and Core Labour Standards*, 2000; OIT: *How do trade union rights affect trade competitiveness?* Kucera, D. y R. Sarna, Departamento de Integración de Políticas, Documento de trabajo núm. 39, 2004; Berg, J. y Kucera D. (coordinadores de la publicación): *In defence of labour market institutions. Cultivating justice in the developing world*, Palgrave, 2008.

<sup>58</sup> Véase OIT: «Reequilibrar la globalización: El papel de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales internacionales en vigor y en las políticas de financiación del desarrollo», *Informe sobre el Mundo del Trabajo 2009*.

155. A continuación se enumeran algunas cuestiones inspiradas en la Declaración de la Cumbre del G-20 en Pittsburgh y que convendría tener en cuenta a fin de reforzar las normas internacionales del trabajo, lo que a su vez contribuiría a retomar la senda del crecimiento eficiente:

- Invito a todos los países que aún no hayan ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT a que lo hagan en un plazo razonable. Los países del G-20 podrían desempeñar una función primordial en este sentido.
- En el marco de un sistema comercial abierto, la OIT debería estar preparada para prestar asistencia a los Miembros que soliciten su ayuda con objeto de poner en práctica las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales y de inversión, bilaterales y regionales. Ello también ayudará a asegurar su compatibilidad con los instrumentos de la OIT en el contexto de los sistemas comerciales abiertos.
- Como parte del próximo informe recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, se están contemplando diversas posibilidades para reforzar los mecanismos de seguimiento y aplicación de la OIT. Esto podría conllevar el establecimiento de un tribunal de la OIT, en conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la Organización.

#### En cuarto lugar, aplicar políticas macroeconómicas adecuadas, incluyendo políticas fiscales progresivas

156. Que los mercados no estuvieran al servicio de las personas se explica por el hecho de que el orden de prioridades que se había fijado no era el adecuado. Se concedió excesiva importancia a las políticas macroeconómicas en detrimento de las políticas sociales y medioambientales. Con demasiada frecuencia el debate en los países se ha centrado en la combinación de las políticas financieras, fiscales y monetarias que han de aplicarse. En cambio, las políticas de empleo, al igual que las políticas sociales y medioambientales han solido quedar relegadas a un segundo plano. En el marco de este enfoque, era posible lograr la estabilidad general de los precios, el equilibrio presupuestario y la rentabilidad de los bancos, aunque se hicieran relativamente pocos progresos en ámbitos como la creación de empleos de calidad en empresas sostenibles, la creación de instituciones adecuadas del mercado de trabajo, el desarrollo de la protección social, y el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores y de un diálogo social eficaz. Así pues, no debería sorprendernos que el crecimiento económico haya ido acompañado de un aumento de las desigualdades, un estancamiento o disminución del volumen de la inversión y un crecimiento económico inestable.

157. El paradigma predominante pone el carro delante de los bueyes, pues presupone que puede conseguirse una macroeconomía saludable mediante la explotación de los trabajadores y las trabajadoras para fomentar la demanda. Ahora bien, lo que en realidad crea la demanda y, al hacerlo, contribuye a crear una macroeconomía sana, es la salud financiera, física y moral, así como la seguridad de los trabajadores y las trabajadoras: las aspiraciones básicas de las clases medias <sup>59</sup>.

158. La política fiscal es un ejemplo ilustrativo. Es esencial contar con una base de financiación para apoyar los programas necesarios para atender a las necesidades de las personas y lograr un crecimiento eficiente. Ahora bien, según la lógica convencional, para no menoscabar los equilibrios fiscales ni las perspectivas de inversión, es necesario

<sup>59</sup> Banerjee, A. V. y E. Duflo: «What is middle class about the middle classes around the world?» en *Journal of Economic Perspectives*, 22(2): 3-28.

poner freno a la imposición fiscal y evitar que los sistemas tributarios tengan un carácter demasiado progresivo. La aplicación de esta lógica ha acentuado las desigualdades para acceder a los regímenes de protección social, como lo demuestra el hecho de que los grupos de ingresos más elevados puedan pagar servicios privados y los demás grupos, por el contrario, sólo tengan acceso a servicios de protección social limitados. Además, este modelo tampoco consiguió incrementar el nivel de las inversiones.

159. Así pues, es absolutamente indispensable mejorar la coherencia de las políticas aplicadas por los países en diversos ámbitos. A tales efectos, se propone lo siguiente:

- lograr que el pleno empleo, al igual que la promoción de una gestión fiscal y monetaria eficiente se conviertan en prioridades macroeconómicas;
- lograr que el pleno empleo, con tasas de inflación moderadas y estabilidad financiera, se convierta en una prioridad de las políticas de los bancos centrales — lo que ya ha ocurrido en algunos países como Estados Unidos y, más recientemente, Argentina;
- ayudar a establecer prioridades presupuestarias en el marco del proceso parlamentario habitual mediante la determinación de los efectos sobre el empleo de los distintos programas fiscales y de gasto público — como ya ha comenzado a hacerse en la República de Corea;
- en el contexto de las metas de estabilidad fiscal, adoptar un sistema tributario más progresivo a fin de poder financiar programas fundamentales como los programas de educación y de protección social, así como los programas de infraestructura con alto coeficiente de empleo para las empresas. De este modo también se estaría prestando apoyo a los objetivos en materia de redistribución;
- dar participación a los interlocutores sociales en la formulación de la estrategia en materia de políticas, como hicieron algunos países tras la crisis mundial y quedó de manifiesto con la adopción del Pacto Mundial para el Empleo en 2009. Puesto que ha demostrado su eficacia a lo largo del tiempo, deberíamos seguir utilizando esta medida para garantizar la coherencia de las políticas.

#### En quinto lugar, dar pasos importantes para promover la coherencia de las políticas multilaterales

160. Mejorar la coherencia de los objetivos económicos y sociales de los países es sin duda una parte importante del cambio institucional que se propugna, aunque también debe reflejarse en la manera cómo funcionan nuestras instituciones multilaterales.

161. La labor especializada de los organismos internacionales, consagrada en sus mandatos correspondientes, refleja la labor de los ministerios nacionales y pone de relieve la importancia que reviste el conocimiento especializado. Sin embargo, este tipo de labor especializada puede conducir a la compartimentación y la incoherencia de las políticas.

162. Las prioridades que deben tenerse en cuenta para promover la coherencia de las políticas multilaterales son las siguientes:

- garantizar la coherencia de una amplia gama de políticas — especialmente de aquellas que establecen una vinculación entre la gestión de una economía de mercado mundial y las aspiraciones de las personas en materia de justicia social;
- garantizar una coordinación y aplicación eficaz de las políticas.

163. En la Cumbre del G-20 celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009 se dio un paso importante en este sentido cuando en la Declaración se señaló que sus líderes también celebraban la recientemente aprobada resolución de la OIT titulada «Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo» y se comprometían a adoptar los elementos fundamentales de su marco general para hacer avanzar la dimensión social de la globalización. La OIT, una de las organizaciones internacionales que fueron invitadas para prestar apoyo al G-20, brinda dicho apoyo basándose en un enfoque de las políticas respaldado por todos sus Estados Miembros, así como por las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores de todo el mundo. Uno de los pilares del nuevo marco de políticas para promover un crecimiento sostenible y de carácter integrador es reconocer sin más demora que el empleo y las políticas sociales son elementos esenciales de las políticas macroeconómicas. En vez de atribuirles una importancia marginal, estos dos elementos deberían ocupar un lugar central en la formulación de las políticas.

164. El reto que esto planteaba fue lo que motivó la celebración de la Conferencia conjunta OIT/FMI sobre los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social celebrada en Oslo el 13 de septiembre de 2010. Nuestro objetivo era mejorar la integración de las políticas sociales y de empleo con las estrategias nacionales e internacionales en materia de política macroeconómica, de manera que pudieran responder a la necesidad urgente de mejorar la capacidad de las economías para generar empleos de calidad y suficientes — trabajo decente — y poder así satisfacer las necesidades de las sociedades<sup>60</sup>. Para ello, es indispensable potenciar la comprensión de las fuerzas que interactúan en la economía mundial y de sus factores coadyuvantes, tanto a nivel global como en el ámbito nacional, así como de la forma en que la acción de un espectro más amplio de herramientas de política puede contribuir a mejorar los resultados en beneficio de la gente, de las comunidades y de un crecimiento mundial sostenible.

165. En la Conferencia de Oslo, la OIT y el FMI decidieron colaborar en torno a la elaboración de políticas orientadas a integrar, en el marco de estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas sostenibles a mediano y largo plazo, el concepto de piso de protección social para las personas que viven en condiciones de pobreza y se encuentran en situaciones vulnerables, y en torno al fomento de políticas que promovieran un crecimiento generador de empleo. También estuvieron de acuerdo en el papel fundamental que podía desempeñar el diálogo social en la creación del consenso necesario para hacer frente a los complejos problemas de ajuste generados por la crisis, y en velar por que se tuvieran plenamente en cuenta las consecuencias sociales de la crisis y sus secuelas. Por último, ambas instituciones acordaron continuar e intensificar su cooperación en apoyo del G-20 y su Proceso de Evaluación Recíproco encaminado a garantizar un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado a nivel mundial.

166. La Conferencia de Oslo fue especialmente importante por el acuerdo al que llegaron ambas instituciones para trabajar conjuntamente en la elaboración de nuevos enfoques en materia de políticas, en particular en el ámbito del empleo, la protección social y el trabajo decente. Por su parte, el FMI trabaja intensamente en el replanteamiento de las políticas macroeconómicas y en el examen crítico del consenso predominante hasta el momento en que sobrevino la crisis, según el cual la política económica sólo tiene que preocuparse de una prioridad, la inflación, y de un instrumento, el tipo de interés. Estos son avances muy positivos que plantean a la OIT un reto

<sup>60</sup> *Los desafíos del crecimiento, el empleo y la cohesión social*, documento de debate, Conferencia conjunta OIT/FMI, septiembre de 2011.

específico: lograr que en esa labor de replanteamiento de las políticas macroeconómicas se otorgue prioridad al pleno empleo, la distribución más equitativa de los ingresos, la mejora de los salarios y el fortalecimiento de la protección social.

167. En muchos sentidos la Declaración de Filadelfia (1944), que figura en la Constitución de la OIT, ya anticipaba este desafío, pues en ella se afirmaba que «... cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental», entendiéndose que ese «objetivo fundamental» al que se alude es el derecho de todos los seres humanos a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

168. Con demasiada frecuencia las políticas dejan que la carga del ajuste recaiga en las familias trabajadores cuando el origen del oneroso endeudamiento público y privado son las desastrosas prácticas crediticias de las principales instituciones financieras. Es hora de reconsiderar el sentido de las políticas de ajuste y concebirlas como políticas que deben responder a las necesidades y aspiraciones de las personas a un trabajo decente y una vida mejor para ellos y sus familias. Un paso decisivo en esta dirección consiste, pues, en velar por el respeto cada vez mayor de los principios y derechos fundamentales en el trabajo consagrados en la Declaración de la OIT de 1998, ya que en ellos se funda la capacidad de todos los trabajadores, hombres y mujeres por igual, de expresar y hacer oír sus necesidades y aspiraciones de trabajo decente. En ausencia de estos derechos la sociedad y la economía se deslizan muy fácilmente hacia situaciones de desigualdad y desequilibrio insostenibles.

## ¡Los valores de la OIT son más importantes que nunca!

169. Este es el momento de fortalecer la OIT. Nuestros valores, principios y normas suscitan un vasto apoyo y un profundo interés. El Programa de Trabajo Decente de la OIT se ha convertido en un punto de referencia cada vez más reconocido en los debates sobre las políticas en todas las regiones. Además, la OIT, en colaboración con otras organizaciones internacionales, puede contribuir de forma significativa al logro de un crecimiento eficiente.

170. Son cada vez más los países y los mandantes de la OIT en esos países que desean adoptar políticas más equilibradas en las cuales se combinen el crecimiento económico y la productividad con el trabajo decente y el progreso social. Estos países y estos mandantes quieren resultados, reclaman innovaciones, necesitan encontrar soluciones para diversas situaciones y en circunstancias que cambian con rapidez, y además quieren aprender unos de otros. La OIT es, pues, el lugar al que han de acudir. Nuestros conocimientos y nuestros análisis de las prácticas y políticas adecuadas para alcanzar dicho objetivo son muy apreciados. Esta es una capacidad esencial para mantener la pertinencia de la OIT y por ello debe consolidarse y potenciarse.

171. Disponer de un margen de adaptación y flexibilidad no sólo es esencial para poder reaccionar con rapidez y responder eficazmente a las necesidades y las crisis que puedan producirse, también resulta sumamente importante para prevenir riesgos y posibles trastornos, y para evitar o reducir las repercusiones negativas en el mundo del trabajo. Debemos incrementar nuestra capacidad para pensar y actuar de forma preventiva. Todos hemos podido comprobar la importancia que ha tenido la intervención oportuna y sustantiva de la OIT en pro de una dimensión social de la globalización, y la utilización

del trabajo decente como marco para definir un conjunto equilibrado de políticas capaces de contrarrestar la crisis financiera y económica; también hemos podido comprobar la función esencial que desempeña nuestro mecanismo de control normativo, así como la capacidad de reaccionar con rapidez a la demanda de cambios en el mundo árabe.

172. La OIT tiene dos características distintivas: en primer lugar su composición tripartita y, en segundo lugar, su función como organismo normativo. Ambas características suelen señalarse como las «ventajas comparativas» que le son peculiares y que no sólo le han permitido promover la justicia social sino también llegar a incorporarlas en su propia labor.

173. Aunque los sindicatos de todo el mundo están debatiéndose para preservar su capacidad para actuar en medio de unas condiciones económicas y políticas adversas y en un momento en que las empresas no favorecen la organización colectiva, lo cierto es que la OIT agrupa diferentes organizaciones con numerosos afiliados y sin parangón en otros sectores de la sociedad. Dichas organizaciones, con las que muchas personas se sienten identificadas y a las que se dirigen aunque no sean miembros de ellas, son interlocutores permanentes e importantes en los diversos procesos sociales. Son ellas las que mantienen firmemente arraigada la labor de la OIT en la economía real, y sus actividades de sensibilización garantizan que los resultados de la labor de la OIT lleven el sello de la legitimidad y reflejen una búsqueda de justicia social a través de políticas equilibradas.

174. El valor añadido del consenso tripartito es bien real y aumenta proporcionalmente a la dificultad de la cuestión examinada en cada caso. Esto ha sido corroborado por los frutos de una prolongada experiencia en materia de tripartismo en muchos de los Estados Miembros de la OIT y, más recientemente, por la experiencia de la crisis mundial. El valor y la utilidad de los mecanismos tripartitos y de la confianza entre sus partes han quedado demostrados cada vez que se han establecido tales mecanismos.

175. Todo ello refleja el axioma elemental de que las personas estarán más dispuestas a aceptar las decisiones difíciles que deban adoptarse en un momento dado si han participado en el proceso que condujo a ellas. Debe recalcarce asimismo que el debate tripartito en los períodos de prosperidad también es un mecanismo eficaz para garantizar una distribución equitativa de los beneficios.

176. Estos rasgos distintivos del tripartismo explican por qué razón las normas internacionales del trabajo no sólo constituyen la piedra angular de la acción de la OIT sino, además, la expresión concreta a escala internacional de una serie de ideas comunes sobre la justicia social en el mundo del trabajo. Nunca podrá exagerarse su valor a este respecto.

177. En ese sentido, me parece absolutamente imprescindible encontrar un terreno común a partir de los postulados básicos de la función normativa de la OIT y determinar de qué manera este objetivo común debería fortalecer nuestra Organización. En un momento en que la función de las normas internacionales del trabajo en una economía globalizada suscita una gran atención, a todos y cada uno de los mandantes tripartitos de la OIT les interesa seguir avanzando.

178. Creo sinceramente que en estos tiempos difíciles la OIT es la depositaria de unos valores que pueden ayudarnos a abandonar un paradigma en materia de políticas que es ineficiente y ha perdido su prestigio. Construir un nuevo modelo de crecimiento mediante aumentos rápidos y sostenidos de la proporción de trabajo decente es una tarea que debe acometerse con carácter urgente. Los representantes del mundo del trabajo congregados en la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo deberían

participar plenamente en dicha tarea; también deberían hacerlo las más altas instancias políticas de cada país, así como las instituciones regionales y multilaterales.

179. Este desafío constituye un homenaje al legado de nuestra Organización. Estoy convencido de que si actuamos confiando en los valores y políticas que propugnamos, nuestra visión allanará el camino hacia un mundo más próspero para todos.