

Informe sobre el trabajo en el mundo 2009

Informe sobre el trabajo en el mundo 2009

Crisis mundial del empleo
y perspectivas

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO
INSTITUTO INTERNACIONAL DE ESTUDIOS LABORALES

Publicado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales

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

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (Instituto Internacional de Estudios Laborales) 2010.

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

ISBN 978-92-9-014932-3 (print)
ISBN 978-92-9-014933-0 (web pdf)

Primera edición 2009
La Oficina Internacional del Trabajo
CH-1211 Ginebra 22 (Suiza)
www.ilo.org

Rapport sur le travail dans le monde 2009: La crise mondiale de l'emploi et ses suites / Institut internationale d'études sociales. – Genève: OIT, 2009

ISBN 978-92-9-014932-3 (print)
ISBN 978-92-9-014933-0 (web pdf)

Organización Internacional del Trabajo; Instituto Internacional de Estudios Laborales

mercado de trabajo / empleo / desempleo / despido colectivo / empleo informal / cláusula social / convenio comercial / sector financiero / recesión económica / recuperación económica / países desarrollados / países en desarrollo

13.01.2

Datos de catalogación de la OIT

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

Esta publicación puede obtenerse pidiéndola a Publicaciones de IIEL, Case postale 6, CH-1211 Ginebra 22 (Suiza).

El **Instituto Internacional de Estudios Laborales**, creado en 1960 por la Organización Internacional del Trabajo, es un centro autónomo de estudios superiores en los ámbitos social y laboral.

Informe sobre el trabajo en el mundo 2009: sus autores

El Informe ha sido preparado por el personal del Instituto Internacional de Estudios Laborales, y se publica bajo la responsabilidad del Director del Instituto.

Sus autores son:

- Editorial: Raymond Torres
- Steven Tobin, Verónica Escudero y Emily McGirr (Capítulo 1), con contribuciones de:
 - Uma Rani (protección social, en la sección B)
 - Matthieu Charpe (sección C.1)
 - Marva Corley-Coulibaly y Naren Prasad (sección C.2)
- Sameer Khatiwada y Raymond Torres (Capítulo 2)
- Franz Ebert y Anne Posthuma (Capítulo 3)
- Juana P. Bustamante, Matthieu Charpe y Raymond Torres (Capítulo 4)

Raymond Torres, Director del Instituto, dirigió y coordinó la edición del Informe. Ekkehard Erns aportó valiosos comentarios y contribuciones en diferentes capítulos. Judy Rafferty actuó como asistente de investigación del proyecto.

Editorial

Raymond Torres

Director

Instituto Internacional de Estudios Laborales

La economía mundial comienza a resurgir tras la crisis financiera, con la ayuda de las medidas de estímulo...

La economía mundial muestra alentadores signos de recuperación. El FMI prevé ahora un crecimiento económico superior al 3 por ciento en 2010, con Brasil, China y la India marchando a la cabeza de la recuperación económica. Por otra parte, como se refleja en este Informe, la caída del número de empleos ha sido inferior a la que cabría prever en función de crisis anteriores. De hecho, es probable que se haya evitado otra Gran Depresión, gracias a las medidas de estímulo adoptadas por los gobiernos desde el inicio de la crisis.

...pero la crisis del empleo dista mucho de haber tocado a su fin...

A pesar de estos logros importantes, la crisis mundial del empleo continúa, y podría incluso empeorar si no se adoptan las medidas adecuadas.

En primer lugar, la amplitud de la crisis del empleo es mucho mayor de lo que sugieren las cifras de desempleo. Como se muestra en el capítulo 1, en los 51 países para los que se dispone de datos han desaparecido por lo menos 20 millones de puestos de trabajo desde que se inició la crisis financiera en octubre de 2008. Con todo, el desempleo no es la única dimensión de la crisis del empleo: en la actualidad corren el riesgo de perder sus puestos de trabajo unos cinco millones de personas. A pesar de la vertiginosa disminución de la demanda y la producción, las empresas han mantenido empleados a millones de trabajadores, en general gracias a la ayuda recibida de los gobiernos. Esos trabajadores han visto reducida su jornada, padecen desempleo parcial o se ven obligados a trabajar a tiempo parcial. Si las empresas dejan de ser viables, los gobiernos retiran su ayuda, o la recuperación económica no es lo suficientemente fuerte, esas personas corren el riesgo de perder su empleo.

En vista del número de empleos conservados y del tiempo que suelen tomar las decisiones en materia de contratación, durante las primeras etapas de la recuperación

económica se crearán pocos puestos de trabajo. En los países con un elevado PIB per cápita, el empleo no volverá hasta 2013 a los niveles existentes antes de la crisis. En las economías emergentes y en los países en desarrollo, los niveles de empleo podrían comenzar a recuperarse a partir de 2010, pero no alcanzarán los niveles anteriores a la crisis antes de 2011.

Una segunda cuestión, que es aún más fundamental, es el riesgo considerable de que la crisis del empleo tenga consecuencias sociales y económicas negativas de larga duración. Según las estimaciones del Informe, casi 43 millones de trabajadores corren el riesgo de verse excluidos del mercado de trabajo: si no se adoptan los programas adecuados, o van reduciéndose los existentes, muchas personas podrían padecer desempleo de larga duración o abandonar permanentemente el mercado de trabajo. La experiencia de crisis anteriores indica que ese riesgo es especialmente grave en el caso de los trabajadores poco calificados, los migrantes y los de mayor edad. Las personas que deseen incorporarse al mercado del trabajo por primera vez, en particular los jóvenes y las mujeres, tendrán grandes dificultades para obtener empleo. Se observan ya algunos indicios de que ha comenzado a aumentar el porcentaje de las personas inactivas en edad de trabajar. En los países en desarrollo se han perdido empleos de calidad y es probable que los trabajadores afectados probablemente pasen a engrosar la economía informal.

Para los trabajadores afectados y sus familias, los embates de la crisis se ven agravados por las deficiencias del sistema de protección social. Dos tercios de los países para los que se dispone de datos carecen de prestaciones de desempleo. Sólo un tercio de los países en desarrollo proporciona algún tipo de protección social a los trabajadores del sector informal y a los trabajadores autónomos. En todas partes va en aumento la sensación de la precariedad del empleo.

...lo que pone en peligro la recuperación económica.

La perspectiva de que aumente el desempleo de larga duración también socava la confianza, lo que afecta el consumo y las decisiones de inversión. Por lo tanto, representa una amenaza importante para la recuperación económica propiamente dicha. Además, la sensación de precariedad del empleo ejercerá mayor presión a la baja sobre los salarios, lo que agrava el riesgo de una demanda agregada deprimida.

En resumen, la recuperación económica seguirá siendo frágil y parcial mientras continúe la crisis del empleo.

Es por ello que el retiro prematuro de las medidas de estímulo sería contraproducente y costoso para los presupuestos en el largo plazo...

Por lo tanto, es crucial evitar toda estrategia de salida prematura o mal concebida. La deuda pública ha aumentado considerablemente debido a los planes de rescate del sistema financiero y a las medidas de estímulo fiscal. Los gobiernos y los interlocutores sociales se enfrentan al doble desafío que supone afrontar la crisis del empleo sin forzar los objetivos fiscales de manera insostenible. Sin embargo, el Informe destaca que la adopción en estos momentos de recortes de gastos mal concebidos afectaría la existencia de muchos puestos de trabajo, que se han conservado gracias a las medidas de estímulo adoptadas, pero que todavía corren peligro. El retiro prematuro de las medidas de estímulo retrasaría también la recuperación del empleo y acentuaría el riesgo de desempleo de larga duración, así como el de exclusión del mercado laboral y la informalidad del empleo.

Es importante destacar que la reintegración al trabajo productivo de los trabajadores que han perdido su empleo ha resultado muy difícil y sumamente costosa para el erario público en crisis anteriores. Por consiguiente, la adopción ahora de medidas preventivas sería rentable en el largo plazo. El déficit público se vería afectado temporalmente por los desembolsos necesarios para reforzar las medidas a favor del empleo. Con todo, esas políticas permitirían responder eficazmente a las necesidades de las empresas y de los trabajadores, es decir, de la economía real. De hecho, el impulso de la actividad económica derivado del aumento del empleo sería un buen augurio para el retorno en el mediano plazo a los niveles de deuda anteriores a la crisis.

...y subraya la necesidad, en primer lugar, de continuar con las medidas de estímulo centradas en el empleo para promover la recuperación económica, como se destaca en el Pacto Mundial para el Empleo...

El Informe muestra que la prolongación de las medidas de estímulo fiscal, si estuvieran más centradas en el empleo, como se recomienda en el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la OIT, permitiría aumentar el empleo en un 7 por ciento, en comparación con la hipótesis de una retirada prematura. Además, aunque ello llevaría a un aumento del gasto público en el corto plazo, los beneficios potenciales en términos de empleo y de producción permitirían que la deuda pública volviera a su nivel anterior a la crisis en el mediano plazo.

Hay pruebas de la eficacia de las medidas centradas en los principios del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT. Por ejemplo, Australia, Brasil, Alemania, Jordania y la República de Corea han puesto en práctica con éxito medidas acordes con el Pacto, i) centrandose sus respuestas a la crisis en el empleo, la protección social y el desarrollo de capacidades; ii) evitando las medidas contraproducentes, como la espiral descendente de los salarios o la degradación de las condiciones de trabajo, y, iii) aprovechando el potencial de diálogo social con el fin de concebir respuestas más apropiadas a la crisis y lograr mayor aceptación social de las mismas. Es importante destacar que la mayoría de estos países han actuado rápidamente y con objetivos claros, lo que explica por qué las medidas han sido tan eficaces desde el punto de vista de los costos.

...y, en segundo lugar, con las reformas del sistema financiero, para lograr una recuperación sostenible

La eficacia de las respuestas a la crisis centradas en el empleo se verá limitada mientras no se aborden las causas profundas de la crisis. Los paquetes de medidas de rescate a las instituciones financieras han alcanzado niveles sin precedentes en los países en que se originó la crisis. El costo será muy elevado para los contribuyentes y para quienes pierdan su empleo. Por tanto, es esencial garantizar que se pondrá fin a esas prácticas financieras y a la toma de riesgos irresponsables que precedieron la crisis.

Esta tarea no será nada fácil. El sector financiero se ha desarrollado más allá de límites razonables, y sus prácticas se han extendido a la economía no financiera (capítulo 2). Se decía en el pasado que los beneficios de hoy son las inversiones de mañana y que llevan a la creación de más empleo en el futuro. Sin embargo, esa promesa no se ha hecho realidad.

Gran parte del incremento de los beneficios ha provenido del sector financiero, cuyo porcentaje del total de los beneficios de las empresas alcanzó el 42 por

ciento antes de la crisis, en comparación con el 25 por ciento que representaba a comienzos del decenio de 1980. Asimismo, los beneficios de las empresas no financieras se destinan principalmente a pagar dividendos, y no a hacer inversiones en la economía real. Durante el decenio de 2000, menos del 40 por ciento de los beneficios de las empresas no financieras en los países desarrollados se destinaron a inversiones en capacidad física, lo que representa una disminución de 8 puntos porcentuales respecto de la cifra correspondiente a principios del decenio de 1980.

Las crecientes presiones para obtener una mejor rentabilidad financiera han afectado negativamente los salarios y la estabilidad del empleo en la economía real. La disminución global del componente salarial del PIB ha sido más pronunciada en aquellos países en que eran más generalizadas las prácticas financieras arriesgadas.

Lamentablemente, como se documenta en este Informe, las reformas financieras han tardado en materializarse. No cabe duda de que la industria financiera ha dado pasos para modificar sus prácticas mediante la adopción de códigos de conducta y otras iniciativas no vinculantes. En algunos países, se teme que la adopción de una nueva reglamentación provoque el éxodo de la industria financiera. La impresión general es que, a menos que se tomen medidas rápidamente, todo seguirá igual que antes. De no adoptarse reformas, las prácticas que provocaron la crisis financiera se reanudarán poco después de que comience la recuperación económica. Ello agravaría la fragilidad que ya existe en el mundo del trabajo y aumentaría el riesgo de nuevas crisis en el futuro.

La crisis debería ser una oportunidad para promover una globalización más equitativa...

El Pacto Mundial para el Empleo no se limita a la formulación de políticas para alentar una pronta recuperación. Establece un marco para hacer realidad una globalización equitativa y sostenible. Como se señaló en el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2008*, las desigualdades de ingresos aumentaron en dos tercios de los países de los que se dispone de datos. Este ha sido uno de los principales factores facilitadores de la crisis: ante la perspectiva del estancamiento de los ingresos relativos, y en vista de las prácticas de préstamo irresponsables, las familias de bajos ingresos se endeudaban cada vez más para financiar sus planes de inversión.

Como un primer esbozo de análisis, el Informe examina la manera en que los acuerdos comerciales internacionales en vigor tratan las cuestiones sociales (capítulo 3). Se constata que más del 30 por ciento de los acuerdos comerciales bilaterales o regionales firmados desde el año 2005 incorporan disposiciones laborales, mientras que en 1995 sólo figuraban en cuatro acuerdos de ese tipo. Son necesarias investigaciones adicionales para determinar si esas disposiciones son eficaces para alcanzar el objetivo de una globalización más equitativa.

...y más sostenible para el medio ambiente

La inversión en el medio ambiente es una fuente potencial de creación de empleo. Sí se impusiera un precio a las emisiones de CO₂, cercano al propuesto a nivel internacional, y si los ingresos resultantes se destinaran a reducir los impuestos sobre el trabajo, el empleo aumentaría en un 0,5 por ciento en 2014. Ello equivale a más de 14,3 millones de nuevos puestos de trabajo netos para la economía mundial en

x

su conjunto (capítulo 4). Sin embargo, esos empleos no se crearán de forma automática. En realidad, casi el 38 por ciento de todos los empleos se encuentran en sectores que producen elevados niveles de emisiones de CO₂. Por lo tanto, son necesarios programas que alienten transiciones en los mercados de trabajo y las competencias laborales necesarias para hacer realidad la creación de nuevos puestos de trabajo. Deben aplicarse políticas verdes combinadas con las destinadas a promover el trabajo decente.

La adopción de medidas para encontrar solución a los problemas de fondo subyacentes a la crisis contribuirá a hacer realidad el sueño de una economía mundial sostenible y más equitativa.

Indice

Editorial	vii
1. La crisis mundial del empleo: modalidades y escenarios de mediano plazo	1
Principales resultados	1
Introducción	3
A. Efectos inmediatos sobre el trabajo y repercusiones sociales	4
B. El riesgo del subempleo a largo plazo y la protección social limitada	14
C. Perspectivas	21
Apéndice A. El impacto de las crisis en los mercados de trabajo: La experiencia del pasado	38
Apéndice B. El impacto de las crisis financieras sobre el empleo: Análisis empírico	42
Referencias	45
2. Lograr que la financiación fomente la economía real: retos para la política	49
Principales resultados	49
Introducción	50
A. Crecimiento del sector financiero en comparación con el del sector no financiero	51
B. Financiarización de la economía no financiera: Tendencias e impactos sociales	56
C. La financiarización como fuente de inestabilidad para las empresas y el empleo: El caso de las adquisiciones apalancadas	59
Conclusión	64
Referencias	66

3. Reequilibrar la globalización: el papel de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales internacionales en vigor y en las políticas de financiación del desarrollo	71
Principales resultados	71
Introducción	72
A. Las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales: situación actual y tendencias	73
B. Financiación internacional del desarrollo	92
Conclusión	103
Referencias	104
4. Políticas «verdes» y empleo: ¿un doble dividendo?	109
Principales resultados	109
Introducción	110
A. El desafío del empleo: estimación de la magnitud del empleo en los sectores con alta emisión de carbono	111
B. El potencial de empleo: estimación de los efectos de las políticas «verdes» en el empleo	113
Conclusión	120
Apéndice A. Estimación del tamaño del sector con alta emisión de carbono	121
Apéndice B. Selección de resultados empíricos sobre los efectos distributivos de las políticas «verdes»	124
Apéndice C. Estimación de los efectos en el empleo de las políticas «verdes» en nueve países: un enfoque vectorial autorregresivo	125
Referencias	126
Publicaciones recientes	128

Lista de cuadros, gráficos y recuadros por capítulo

Gráficos

Capítulo 1

Gráfico 1.1	Pérdidas de empleos desde el comienzo de la crisis en países seleccionados (en millones, por grupos de países)	4
Gráfico 1.2	Variación del número medio de horas trabajadas por cada persona empleada (en porcentajes, segundo trimestre de 2009 – segundo trimestre de 2008)	6
Gráfico 1.3	Variación en la incidencia del empleo a tiempo parcial sobre el empleo total, en países seleccionados (en puntos porcentuales, segundo trimestre de 2009 – segundo trimestre de 2008)	6
Gráfico 1.4	Impacto de la crisis actual y de las anteriores sobre el empleo y el PIB (en porcentajes)	7
Gráfico 1.5	Niveles y variaciones en el desempleo de larga duración durante recesiones anteriores, UE-15 y resto de países de la OCDE (en porcentajes del desempleo total)	9
Gráfico 1.6	Variación porcentual de las tasas de actividad en países seleccionados de la OCDE, tercer trimestre de 2009 – cuarto trimestre de 2008	10
Gráfico 1.7	Trabajadores desalentados en países seleccionados, segundo trimestre de 2008 – segundo trimestre de 2009	11
Gráfico 1.8	Recuperación a los niveles de empleo anteriores a la crisis por grupos de países, 2007-2014	16
Gráfico 1.9	Proyecciones del empleo en países seleccionados con elevado PIB per cápita, 2000–2014	16
Gráfico 1.10	Previsiones del empleo en países seleccionados con PBI per cápita medio, 2007–2013	16
Gráfico 1.11	Porcentaje de desempleados que no reciben prestaciones de desempleo, diversos años	18
Gráfico 1.12	Porcentaje de países que tienen planes de seguridad social para los trabajadores asalariados de la economía informal y los trabajadores por cuenta propia, por regiones, hasta 2009	19
Gráfico 1.13	Posiciones fiscales (déficit y deuda pública) en países seleccionados, 2010	22
Gráfico 1.14	Efectos sobre el empleo de diversas situaciones hipotéticas de gastos públicos en comparación con la opción de referencia (ninguna intervención), en porcentajes	22
Gráfico 1.15	Recuperación del mercado del trabajo en Australia	27
Gráfico 1.16	Recuperación económica y del mercado laboral en Brasil, 2007-2009	30
Gráfico 1.17	Número de trabajadores sin permiso de trabajo, expresado como porcentaje del total de personas empleadas, 2008-2009	30
Gráfico 1.18	Pérdidas de empleo y beneficiarios del <i>Kurzarbeit</i> , Alemania, enero de 2008 hasta junio de 2009	32
Gráfico 1.19	Tasas trimestrales del desempleo en Jordania, 2008-09	34

Gráfico 1.20	Recuperación del mercado del trabajo en la República de Corea, 2008-2009	36
Gráfico 1.21	Las desigualdades de los ingresos han ido aumentando en todo el mundo	37
Gráfico A1.1	Tiempo necesario para la recuperación del mercado laboral después de una crisis	39
Gráfico A1.2	Tiempo necesario para que los salarios vuelvan a alcanzar los niveles anteriores a la crisis en países seleccionados, por episodio de crisis	41

Capítulo 2

Gráfico 2.1	Incidencia creciente de los beneficios del sector financiero en las economías avanzadas, 1990-2005	52
Gráfico 2.2	Disparidad real de los salarios entre las empresas del sector financiero y las del sector no financiero en los Estados Unidos, 1987-2007	53
Gráfico 2.3	Selección de carreras de los diplomados de las más importantes escuelas de administración de empresas en 2008	55
Gráfico 2.4	Disminución de las inversiones como porcentaje del PIB en las economías avanzadas (de 1980 a 2006)	58
Gráfico 2.5	Financiarización y componente salarial en las economías avanzadas (cambio porcentual en el componente salarial, 1989-2005)	59
Gráfico 2.6	Financiarización y grado de sindicalización en las economías avanzadas (cambios porcentuales en la proporción de los beneficios correspondiente a las finanzas, 1989-2005)	59
Gráfico 2.7	Magnitud y crecimiento de la actividad de adquisiciones apalancadas en todo el mundo (como porcentaje del total de LBO (3,600 millones de dólares))	61
Gráfico 2.8	LBO en países en desarrollo y en economías emergentes (1970-2007)	61
Gráfico 2.9	Obtención de beneficios y retirada rápida de las empresas (promedio del número de meses en que los inversores han mantenido el control de las compañías adquiridas, 1970-2007)	61

Capítulo 3

Gráfico 3.1	Tendencia de aumento del número de acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales	85
Gráfico 3.2	Porcentaje de acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales en comparación con el número total de acuerdos comerciales que han entrado en vigor de 1995 a 2009	87

Capítulo 4

Gráfico 4.1	Tendencias mundiales del PIB y de las emisiones de CO ₂ (crecimiento porcentual desde 1990)	112
Gráfico 4.2	Las políticas «verdes» bien formuladas fomentarán el empleo (variación del empleo neto en millones, en un período de cinco años)	117

Cuadros

Capítulo 1

Cuadro 1.1	Tasas de actividad durante la crisis asiática y número de años que tomó la recuperación	11
Cuadro 1.2	Aumento en los niveles de informalidad durante épocas de crisis, países seleccionados	13
Cuadro 1.3	Cobertura de seguridad social para América Latina y el Caribe (únicamente empleos urbanos)	20
Cuadro B1.1	Definiciones y fuentes de las variables utilizadas en los análisis de regresiones	43
Cuadro B1.2	Resultados de la regresión	43
Cuadro B1.3	Indicadores alternativos	44

Capítulo 2

Cuadro 2.1	Inversión como porcentaje del superávit de explotación (decenios de 1980 a 2000)	58
Cuadro 2.2	Situación actual de la reforma del sector financiero en las economías avanzadas	65

Capítulo 3

Cuadro 3.1	Evolución de las disposiciones laborales en el SGP de la UE, de 1995 a 2002	76
Cuadro 3.2	Evolución de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de Estados Unidos de 1994 a 2009	78
Cuadro 3.3	Evolución de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de Canadá (exceptuando el ACLAN/TLCAN) de 1997 a 2009	79
Cuadro 3.4	Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales en África	80
Cuadro 3.5	Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales suscritos entre países y regiones de Asia	81
Cuadro 3.6	Distintos tipos de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de la UE	82
Cuadro 3.7	Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales de América Latina y el Caribe	83
Cuadro 3.8	Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales suscritos por países y regiones de América Latina	84
Cuadro 3.9	Incidencia de los acuerdos comerciales con disposiciones laborales	86
Cuadro 3.10	Porcentaje de las importaciones sujetas a disposiciones laborales con respecto al total de las importaciones procedentes de los países beneficiarios, 2008	87
Cuadro 3.11	Peticiones relacionadas con las disposiciones laborales del SGP de Estados Unidos, de 1985 a 2007	89
Cuadro 3.12	Resumen de las disposiciones laborales incluidas en la Norma de Desempeño núm. 2 de la Corporación Financiera Internacional	95

Cuadro 3.13	Disposiciones laborales contenidas en las políticas de actuación de las principales IFD	96
Cuadro 3.14	Reclamaciones con respecto al incumplimiento de las Normas de desempeño presentadas por organizaciones sindicales ante la CFI entre julio de 2006 y agosto de 2009	101

Capítulo 4

Cuadro 4.1	Empleo en sectores con alta emisión de carbono (2005)	112
Cuadro 4.2	Estimación de los efectos de las políticas «verdes» en el empleo en nueve países (cambio porcentual en el empleo cinco años después de la aplicación de las políticas «verdes»)	117
Cuadro 4.3	Efectos en el empleo de las políticas «verdes» con subvenciones al empleo: resultados de distintos estudios	118
Cuadro A4.1	Clasificación de los sectores industriales por intensidad de CO ₂ -producto	122

Recuadros

Capítulo 1

Recuadro 1.1	Previsiones del empleo: consideraciones metodológicas	15
--------------	---	----

Capítulo 2

Recuadro 2.1	Recapitalización de los dividendos – una práctica arriesgada para la economía real y los empleos	64
--------------	--	----

Capítulo 3

Recuadro 3.1	El Acuerdo Textil entre Estados Unidos y Camboya: una experiencia de incentivos positivos	92
Recuadro 3.2	Aplicación de las disposiciones laborales de las IFD en el marco de las inversiones indirectas	99

Capítulo 4

Recuadro 4.1	Impuestos sobre el carbono y regímenes de comercio de derechos de emisión (cap-and-trade)	113
Recuadro 4.2	Efectos en el empleo de las políticas «verdes» combinadas con una reducción de los impuestos sobre el trabajo: resultados de tres estudios	119

La crisis mundial del empleo: modalidades y escenarios de mediano plazo*

1

Principales resultados

- El reciente repunte del PIB mundial y de los mercados de valores no deben hacernos olvidar que la crisis del mundo del trabajo todavía no ha tocado a su fin. Desde el comienzo de la crisis mundial se han perdido más de 20 millones de empleos. Sin embargo, la magnitud real de la crisis es incluso superior a lo que esas cifras dejarían entrever.
- En primer lugar, se corre el riesgo de que puedan desaparecer millones de puestos de trabajo. Muchas empresas y trabajadores han adoptado una jornada reducida, lo que hasta ahora ha contribuido a amortiguar significativamente el impacto de la crisis. Sin embargo, no está claro si esas prácticas de reducción de jornada podrán mantenerse por mucho tiempo. Estimaciones basadas en la relación entre el PIB y el número de empleos en las crisis anteriores, indican que podrían dejar de existir al menos 5 millones de empleos si se suspendieran esas prácticas, que a menudo reciben el apoyo de los gobiernos.
- En segundo lugar, si no se toman las medidas adecuadas, casi 43 millones de personas que han perdido su empleo, más los jóvenes que están a punto de entrar en el mercado de trabajo, podrían salir del mercado de trabajo o comenzar a padecer desempleo de larga duración, lo que vendría a agravar las dificultades sociales y podría reducir el crecimiento futuro:
 - En los países en desarrollo, la experiencia del pasado indica que por lo general persisten niveles más altos de empleo informal mucho tiempo después de que ha terminado la crisis.
 - En los países desarrollados, los períodos de desempleo de larga duración suelen seguir aumentando, incluso después de que ha comenzado a disminuir la tasa de desempleo. A comienzos del decenio de 1990, la incidencia

* Queremos expresar nuestro agradecimiento a Dawn Gearhart y a Nadeeka Wataliyadda por su excelente ayuda en nuestro trabajo de investigación.

del desempleo de larga duración entre los trabajadores de edad mediana en la UE-15 aumentó más de 8 puntos porcentuales y siguió siendo muy elevado durante muchos años.

- Muchas personas en busca de empleo que experimentan crecientes dificultades para encontrar trabajo abandonarán definitivamente el mercado de trabajo. Existen ya algunos indicios de que las tasas globales de actividad han disminuido desde comienzos de 2009 en muchos países con elevado PIB per cápita. Al término de la crisis asiática, la disminución de la tasa de actividad entre los hombres en edad de trabajar nunca volvió a alcanzar los niveles anteriores a la crisis.
- En tercer lugar, los sistemas de protección social – elemento crucial para ayudar a mantener los ingresos de las víctimas inocentes de la crisis – adolecen de importantes lagunas. En dos terceras partes de los países para los que se dispone de datos no existen prestaciones de desempleo. Incluso en los países que cuentan con planes de ese tipo, los solicitantes de empleo por lo general tienen una cobertura limitada. Además, en la mayoría de los países, las disposiciones en materia de prestaciones de seguridad social se aplican solamente a los trabajadores asalariados del sector formal: sólo un tercio de los países en desarrollo cuenta con disposiciones aplicables a los trabajadores del sector informal o a los trabajadores autónomos. En la realidad, la cobertura efectiva de la seguridad social es aún más baja: por ejemplo, a pesar de que en América Latina existen disposiciones legales aplicables a los trabajadores asalariados del sector informal, sólo el 20 por ciento de los trabajadores están efectivamente cubiertos.
- En general, la experiencia de crisis anteriores parece indicar que en los países con elevado PIB per cápita el empleo no regresará a los niveles previos a la crisis antes de 2013 y que las tasas de empleo (relación entre el número de empleos y la población en edad de trabajar) no se recuperarán antes de 2014. En las economías emergentes y en desarrollo, los niveles de empleo podrían comenzar a recuperarse a partir de fines de 2010, pero las tasas de empleo podrían no recuperarse en el corto plazo. Esas tendencias intensificarían la presión a la baja sobre los salarios, lo que agrava el riesgo de que disminuya el consumo y se vea fragilizada la recuperación. Sin embargo, si los gobiernos avanzaran en la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo, se produciría una recuperación más rápida y se reducirían los riesgos de informalidad y de desempleo de larga duración. En este capítulo se demuestra que la continuación de los estímulos fiscales, si se concentraran más en el empleo, permitiría reducir las pérdidas de empleos en un 7 por ciento, en comparación con lo que ocurriría si se pusiera fin prematuramente a las medidas de estímulo. El gasto fiscal aumentará temporalmente la deuda pública pero, a mediano plazo, la deuda volverá a los niveles anteriores a la crisis a medida que vuelve a haber crecimiento, apoyado por la creación de empleo.
- Se aprecia ya que los principios del Pacto Mundial para el Empleo – en particular, la prioridad del empleo y el desarrollo de la protección social – han ayudado a guiar la acción de los gobiernos. Cabe señalar algunos ejemplos en este sentido, que han contribuido a disminuir la pérdida de empleos y la magnitud de la crisis social, y que han acelerado el proceso de recuperación:
 - Limitación del número de empleos perdidos, mediante la adopción de planes de puestos de trabajo compartidos (por ejemplo, en la República de Corea) y la introducción de mejoras a los sistemas existentes para facilitar el horario de trabajo reducido, compartir el trabajo y las prestaciones de desempleo parcial (por ejemplo, en Alemania).

- Aumento de la asistencia social a grupos específicos (por ejemplo, en Australia) e introducción de mejoras en los programas de asistencia social tales como las prestaciones de desempleo y las transferencias de efectivo condicionadas, así como la elevación del salario mínimo (por ejemplo, en Brasil) con el fin de ayudar a mantener los gastos del hogar y aumentar el consumo privado interno.
- Compromiso sostenido a la protección social universal, además del aumento de la ayuda para las familias pobres y los grupos vulnerables entre los desempleados (por ejemplo, en Jordania).
- Aunque importantes, esas medidas por sí solas no bastarán para asegurar una recuperación sostenible. De hecho, los principios y objetivos del Pacto Mundial para el Empleo van mucho más allá de las políticas destinadas a fomentar una pronta recuperación. Es necesario también abordar las causas de la crisis – cuestión que se examina en los próximos tres capítulos.

Introducción

La crisis económica que afectó a la economía mundial en 2009 – la peor desde la Gran Depresión de los años treinta – ha tenido un profundo impacto en el mundo del trabajo. La respuesta de política global encaminada a estabilizar los mercados financieros y reactivar el crecimiento mundial no tiene precedente, y se observan ya signos alentadores de un repunte del crecimiento económico. Sin embargo, la recuperación no se consolidará mientras no se logre mejorar de manera sostenible la situación del empleo.

La experiencia de crisis pasadas indica que, por lo general, el mercado de trabajo se recupera mucho tiempo después de que se observa nuevamente crecimiento económico. En muchos casos, el impacto de la crisis sobre la calidad del empleo es más profundo. A raíz de las crisis anteriores, los salarios estuvieron deprimidos durante un largo período, la incidencia de la informalidad aumentó y muchas pequeñas empresas cerraron sus puertas. Estas tendencias nos llevan a pensar que las perspectivas de carrera de muchos trabajadores se verán afectadas, en algunos casos de forma permanente. Además, al término de la crisis los mercados laborales se caracterizan por un elevado índice de desempleo de larga duración y por el alejamiento del mercado de trabajo. Estas tendencias no sólo afectan el bienestar de muchos trabajadores y de sus familias, sino que también reducen las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Por consiguiente, es crucial que se adopten medidas inmediatas que permitan mitigar tanto esos efectos en el mercado de trabajo como sus repercusiones sociales.

La finalidad de este capítulo es: i) esclarecer la índole y la profundidad de la crisis del empleo (sección A); ii) evaluar las perspectivas de recuperación del empleo en los próximos años, incluido un análisis de la adecuación de las medidas de seguridad social (sección B), y iii) analizar la medida en que las políticas inspiradas por el Pacto Mundial para el Empleo podrían contribuir a mejorar las perspectivas de empleo (sección C). La última sección también sirve de introducción a los capítulos 2 al 4, en que se examina la manera de allanar el camino para una economía mundial más sostenible.

A. Efectos inmediatos sobre el trabajo y repercusiones sociales

En esta sección se analiza la profundidad y la intensidad de la crisis económica actual en el mundo del trabajo. Se examinan los cambios observados en el mercado de trabajo desde el inicio de la crisis por lo que se refiere a las pérdidas de empleos, los cambios en los patrones de empleo y el vínculo con el mercado laboral.

Desde el comienzo de la crisis han desaparecido más de 20 millones de empleos...

En 2007, comenzó a disminuir el crecimiento rápido del empleo que precedió a la crisis y, en 2008, todas las regiones del mundo experimentaron una desaceleración del crecimiento del empleo. Finalmente, la situación empeoró y ocurrieron pérdidas de empleos significativas. En países con elevado PIB per cápita, han desaparecido más de 10 millones de empleos desde el cuarto trimestre de 2008 (gráfico 1.1)¹. Las pérdidas de empleos comenzaron incluso antes en algunos países como el Reino Unido y los Estados Unidos (la desaparición de empleos se hizo sentir primero en el sector financiero)².

Las economías emergentes y en desarrollo (PIB per cápita medio y bajo) se enfrentan a muchos de los mismos desafíos, pero la índole de los impactos a nivel nacional también varía considerablemente. En los países para los que se dispone de información, se estima que hasta la fecha se han perdido más de 10 millones de empleos, de los cuales casi 9 millones desaparecieron durante el primer trimestre de 2009 (más de la mitad corresponde al Brasil, China, la Federación de Rusia y Sudáfrica). Turquía, donde se registró una disminución de más de dos millones de empleos entre el tercer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, es otro país que también se ha visto muy afectado, ya que la reducción de los flujos de capital privado ha tenido efectos muy pronunciados en los países con grandes déficit en cuenta corriente y limitada capacidad para obtener préstamos

Gráfico 1.1 Pérdidas de empleos desde el comienzo de la crisis en países seleccionados (en millones, por grupos de países)



Nota: En este gráfico, las pérdidas de empleos representan la creación de empleo neta, es decir, indican variaciones netas en el nivel de empleo. Los países con elevado PIB per cápita incluyen: Australia, Canadá, Japón, la República de Corea, los Estados Unidos y los países de la UE-15. Los países con PIB per cápita medio y bajo incluyen: Argentina, Brasil, Chile, China, Colombia, Ecuador, Egipto, Jamaica, Mauricio, México, Marruecos, otros países de la UE, Perú, las Filipinas, la Federación de Rusia, Sudáfrica, Sri Lanka, Tailandia, Turquía y Venezuela.

Fuentes: Estimaciones del IIEL sobre la base de OCDE, 2009c; Base de datos Laborsta de la OIT, LFS y otras fuentes (Argentina, Brasil, China, México, Turquía y otros medios y países con PIB per cápita medio y bajo); y FMI, base de datos IFS (Federación de Rusia).

1. Véase la nota del gráfico 1.1 acerca de los grupos de países atendiendo al nivel del PIB per cápita.
2. Véase V. Escudero; *Effects of the crisis on the financial sector: Trends and policy issues*. (Ginebra, OIT, 2009).

en el extranjero. Durante el segundo trimestre de 2009 se registraron menos pérdidas de empleo en este grupo de países; en algunos se aprecia un retorno al crecimiento positivo del empleo, mientras que en otros persisten las pérdidas de puestos de trabajo.

...pero las pérdidas de empleos se han visto limitadas gracias a la permanencia en el empleo de trabajadores en las empresas...

Con todo, las pérdidas de puestos de trabajo dan sólo una idea parcial e incompleta de la crisis mundial del empleo. En cierta medida, las pérdidas de empleos se han visto mitigadas por la reducción de la jornada laboral y otras prácticas de conservación de empleo. Esas prácticas no solo contribuyen a reducir los costos sociales que generalmente lleva aparejados la pérdida de empleos, sino que también permiten a las empresas evitar los excesivos costes asociados con los despidos y la recontratación.

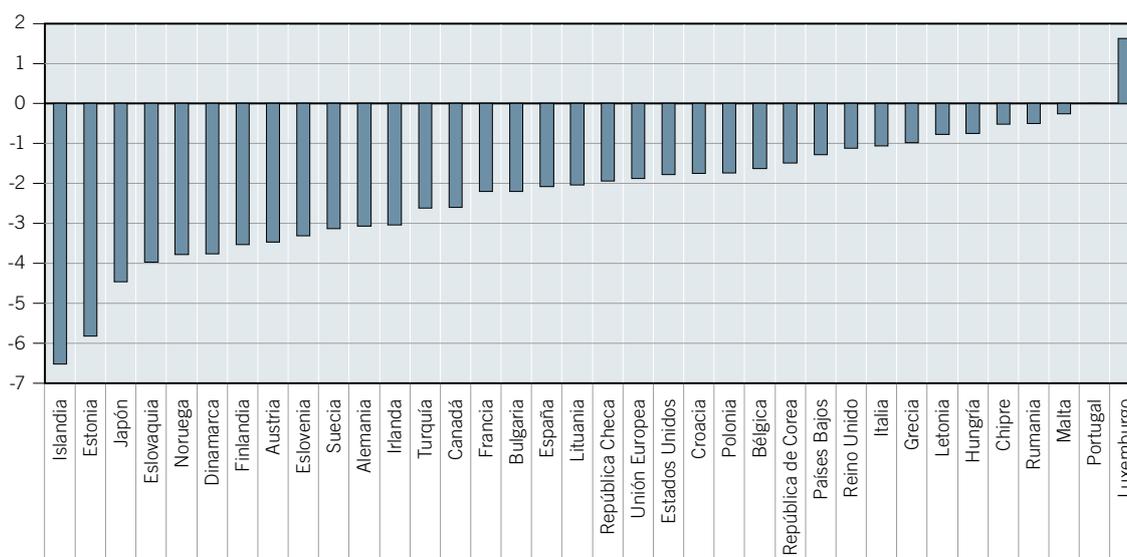
De hecho, los países más desarrollados (para los que se dispone de datos) han experimentado importantes reducciones en el número de horas de trabajo desde el inicio de la crisis – un promedio del 2,2 por ciento (gráfico 1.2). En todos los 37 países analizados (salvo en uno) se han registrado disminuciones en este período. Esto está en marcado contraste con el aumento (en 25 de 36 países) del número de horas trabajadas que se registró entre 2007 y 2008.

Ello se ha traducido en una mayor incidencia del trabajo a tiempo parcial en muchos países desde el inicio de la crisis (gráfico 1.3). Por ejemplo, en Estonia, el trabajo a tiempo parcial aumentó en 5 puntos porcentuales hasta alcanzar el 12 por ciento en 2009. La creciente incidencia del trabajo a tiempo parcial ha contribuido, en distintos grados, a compensar las pérdidas de puestos de trabajo y, por tanto, a proporcionar un estímulo a la demanda agregada. En Canadá, por ejemplo, en el primer y segundo trimestres de 2009 se crearon 43.000 empleos a tiempo parcial (en comparación, se perdieron más de 105.000 puestos de trabajo a tiempo completo). Sin embargo, es importante señalar que la reducción de la jornada laboral no ha llevado necesariamente al aumento del trabajo a tiempo parcial; por ejemplo, los trabajadores podrían estar trabajando 33 horas en lugar de 37, o 23 horas en lugar de 25, sin que se haya alterado necesariamente su situación laboral.

En algunos países, las reducciones de la jornada de trabajo han recibido el apoyo de los gobiernos mediante políticas de subvenciones del desempleo parcial³. Este tipo de políticas se ha adoptado, por ejemplo, en Francia, Alemania y los Países Bajos con el fin de prevenir la destrucción de más empleos en el corto plazo, con la esperanza de que la economía volverá a crecer en un futuro próximo. Otras medidas incluyen la moderación salarial, como es el caso de la República de Corea (véase la sección C y el Apéndice A). Por supuesto, otra consideración importante es la capacidad de las instituciones existentes del mercado laboral para absorber las perturbaciones económicas y para mitigar los impactos negativos inmediatos en el mercado de trabajo, por ejemplo, un fuerte aumento del desempleo (este tema será objeto de estudio en un documento conjunto IEL-IZA de próxima aparición).

3. Véase la sección C, en que se examinan casos de algunos países que han optado por la moderación de los salarios y los subsidios al trabajo a tiempo parcial, con el fin de limitar las pérdidas de puestos de trabajo.

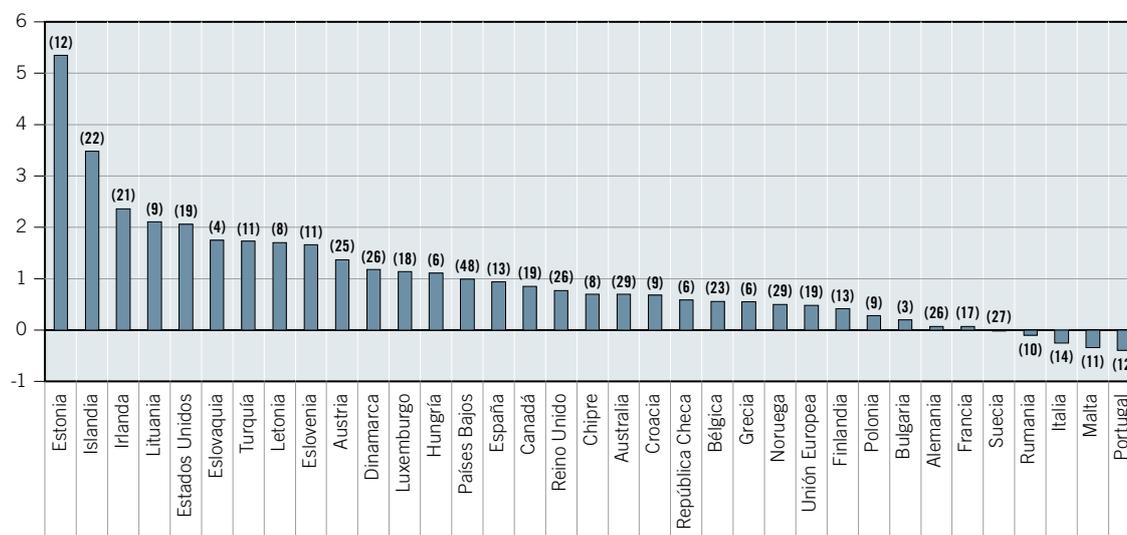
Gráfico 1.2 Variación del número medio de horas trabajadas por cada persona empleada (en porcentajes, segundo trimestre de 2009 – segundo trimestre de 2008)



Nota: Los datos correspondientes a Australia, Canadá, Alemania, España y los Estados Unidos se refieren respectivamente al tercer trimestre de 2009 y al tercer trimestre de 2008.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base de los departamentos nacionales de estadísticas; base de datos Eurostat y OCDE, 2009c.

Gráfico 1.3 Variación en la incidencia del empleo a tiempo parcial sobre el empleo total, en países seleccionados (en puntos porcentuales, segundo trimestre de 2009 – segundo trimestre de 2008)



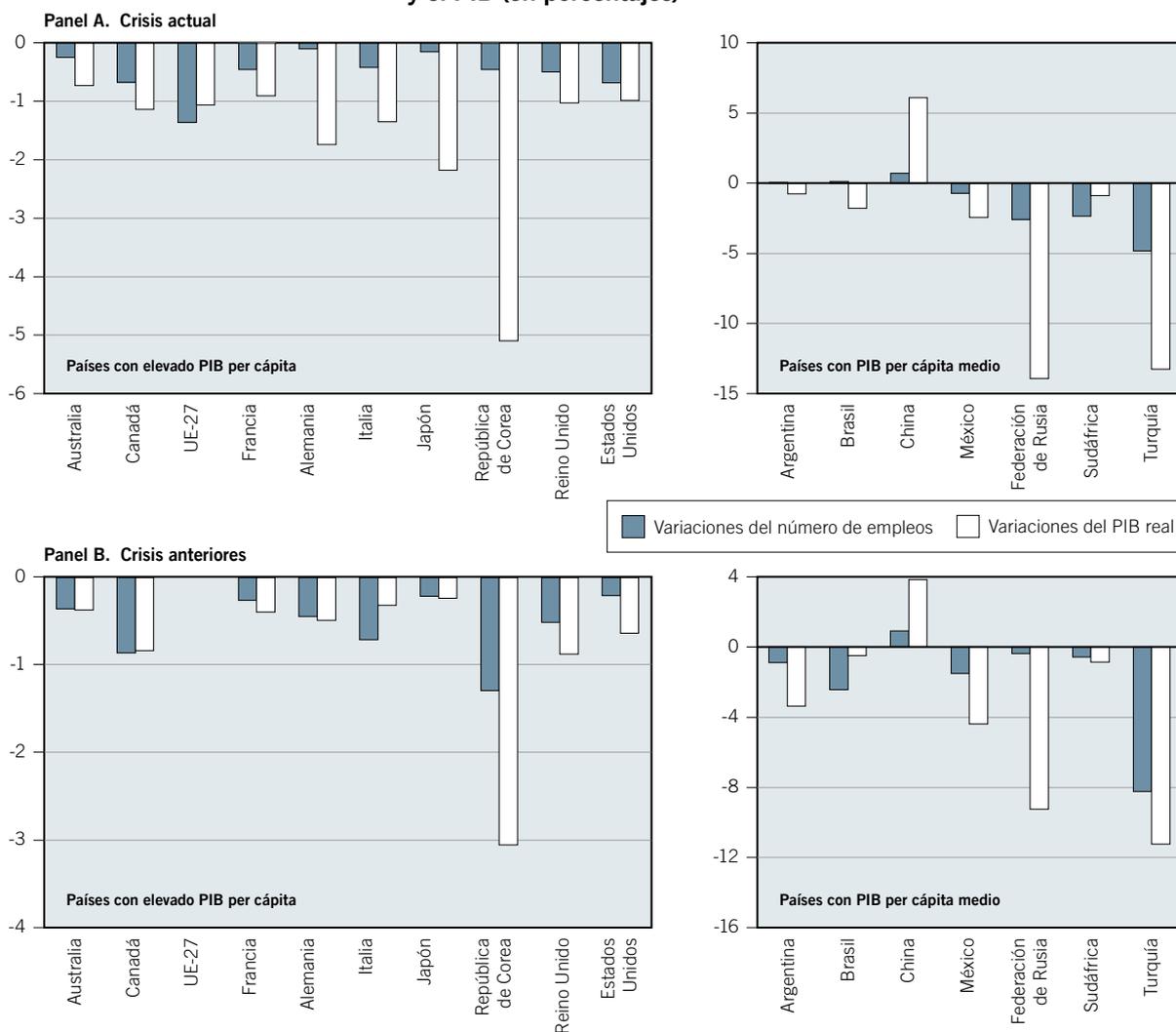
Nota: Las cifras entre paréntesis indican la proporción del trabajo a tiempo parcial en el segundo trimestre de 2009

Fuente: Estimaciones del IIEL, sobre la base de los departamentos nacionales de estadística y base de datos Eurostat.

...lo que explica por qué, en general, el empleo ha disminuido mucho menos que el PIB.

En muchos países, tanto avanzados como en desarrollo, la magnitud de las pérdidas de puestos de trabajo ocasionadas por la crisis actual es (de momento) mucho más baja que la caída de la producción (con la excepción de Sudáfrica y la UE-27

Gráfico 1.4 Impacto de la crisis actual y de las anteriores sobre el empleo y el PIB (en porcentajes)



Nota: Las crisis anteriores son las crisis más recientes en todos los países, siguiendo a Laeven y Valencia (2008). Las variaciones en el PIB y el empleo son variaciones trimestrales compuestas medidas entre la máxima y la mínima (en los casos en que todavía no se ha registrado un punto mínimo durante la crisis actual, se utiliza la información más reciente disponible). Por lo que respecta a la Argentina, Brasil y China, la crisis actual corresponde a las variaciones año sobre año desde la mínima trimestral más baja del PIB y del empleo con el fin de facilitar comparaciones con las crisis del pasado en los países para los que solo están disponibles datos anuales (y, por consiguiente, no deben establecerse comparaciones con otros países). Por lo que respecta a la UE-27, no está disponible información sobre crisis del pasado ya que, en tanto que grupo, es la primera vez que experimenta una crisis.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base de datos Eurostat; FMI, base de datos IFS; fuentes de estadísticas nacionales; OCDE, 2009c, y base de datos Laborsta de la OIT.

tomada en su conjunto, véase el gráfico 1.4). De hecho, del análisis de las variaciones del PIB y del número de empleos durante las crisis anteriores cabe hacer una serie de observaciones importantes en comparación con la situación actual:

- La diferencia entre la caída de la producción y la reducción del número de empleos fue menor durante las crisis anteriores (con la excepción de Argentina, México y los Estados Unidos), y,
- Ha habido casos en que la reducción del número de empleos fue superior al de la caída de la producción (como ocurrió en Brasil, Canadá e Italia).

Sin embargo, la conservación del empleo significa también que millones de puestos de trabajo corren el riesgo de desaparecer...

Si bien el hecho de que la disminución del número de empleos haya sido menos abrupta que la caída del PIB ha contribuido a amortiguar la presente crisis del empleo, cabe preguntarse si la conservación del empleo puede continuar por mucho más tiempo. Como se espera que la recuperación económica sea mitigada, se corre el riesgo de que los trabajadores que hasta ahora se ha evitado despedir pasarán a engrosar las filas de los desempleados y que, por lo tanto, la crisis mundial del empleo podría empeorar en el corto plazo⁴. De hecho, si la relación entre el empleo y el PIB fuera similar a la observada durante las crisis anteriores (como se señaló más arriba), habría alrededor de 5 millones de puestos de trabajo en situación de riesgo. El riesgo aumenta a medida que se van reduciendo los presupuestos de los gobiernos y de las empresas y que las políticas de prestaciones parciales y las medidas similares tocan a su fin o son eliminadas. Esto podría prolongar el período de recuperación del mercado de trabajo que, de acuerdo a las previsiones, será más lenta que en recesiones anteriores (véase la sección B en que se presentan las previsiones de los niveles y las tasas de empleo).

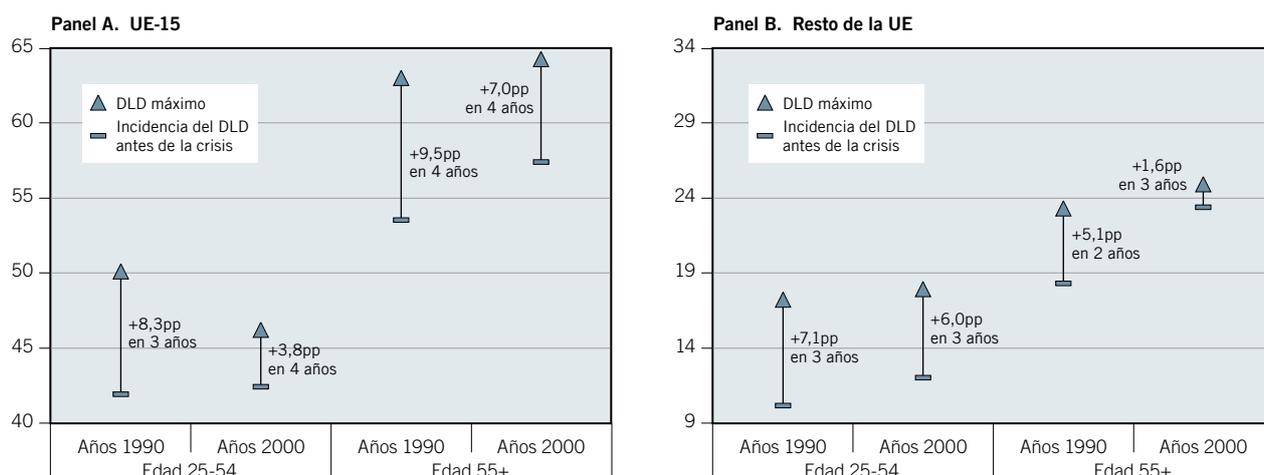
El análisis anterior parece indicar también que la recuperación del mercado de trabajo depende fundamentalmente de la rapidez con la que las empresas pongan en marcha sus procesos de contratación. Si las empresas deciden aprovechar primero los recursos existentes, es decir, aumentar la jornada de trabajo de los empleados existentes, con el consiguiente retraso del proceso de contratación, ello empeoraría aun más las perspectivas de empleo de los grupos desfavorecidos, incluidos los desempleados y los recién llegados al mercado laboral.

... y que, para los solicitantes de empleo, el período de búsqueda probablemente se prolongará.

Algunas personas no tienen más remedio que seguir buscando empleo incluso cuando van disminuyendo las oportunidades de empleo. En consecuencia, el riesgo de desempleo de larga duración aumenta a medida que se prolonga la crisis. Esto fue lo que ocurrió en recesiones anteriores, cuando el porcentaje de trabajadores desempleados que continuaba buscando trabajo después de un año o más seguía aumentando – y, en muchos casos, nunca regresó a los niveles previos a la crisis (gráfico 1.5). En la UE-15, a comienzos del decenio de 1990, la incidencia del desempleo de larga duración entre los trabajadores de edad mediana (25-54) aumentó más de 8 puntos porcentuales, hasta alcanzar más del 50 por ciento. Durante la recesión de 2001, la tasa aún no había regresado al bajo nivel de 1991 antes de que comenzara a aumentar nuevamente, aunque de manera menos espectacular y por un período más corto. En la UE-15, se observan tendencias similares para los trabajadores mayores (más de 55 años) salvo que los aumentos fueron más pronunciados, se prolongaron durante más tiempo y las tasas fueron mucho más elevadas. En el resto de los países de la OCDE se observan tendencias similares; es decir, los aumentos fueron más pronunciados en el decenio de 1990 en comparación con 2001. Por lo que respecta a su intensidad y duración, el impacto fue más grave para los trabajadores de mayor edad. La incidencia del desempleo de larga duración para ambos grupos de edad aún no se ha reducido a los niveles de comienzos de los años noventa. Asimismo, si el aumento del desempleo de larga duración durante esta crisis fuera similar al observado en el decenio de 1990, el desempleo endémico podría experimentar un aumento de cerca de 6 millones en 2012.

4. En Canadá, el trabajo a tiempo parcial experimentó una disminución de 60.000 personas solo en octubre de 2009, lo que da al traste con el progreso alcanzado en los dos meses anteriores.

Gráfico 1.5 Niveles y variaciones en el desempleo de larga duración durante recesiones anteriores, UE-15 y resto de países de la OCDE (en porcentajes del desempleo total)



Nota: Se considera que el desempleo de larga duración (DLD) es la parte del desempleo total que tiene una duración de un año o más. El resto de los países de la OCDE incluyen: Australia, Canadá, Japón, República de Corea, Nueva Zelanda, Noruega y los Estados Unidos.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base de las Estadísticas sobre la población activa (OCDE).

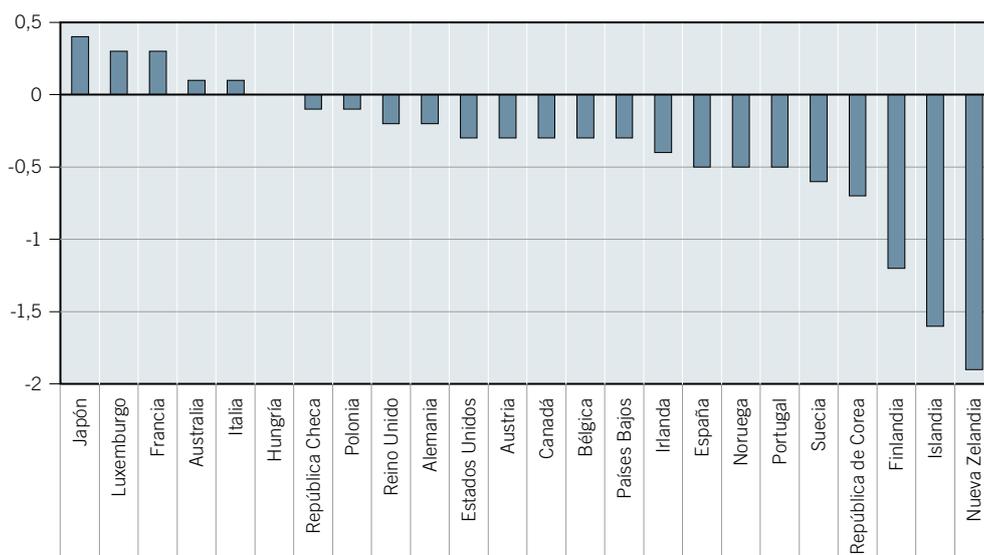
Las dificultades sociales se intensifican a medida que muchos solicitantes de empleo abandonan el mercado de trabajo o se sienten desalentados...

Las personas en busca de empleo experimentan cada día más dificultades para encontrar trabajo, lo que aumenta la probabilidad de su salida definitiva del mercado de trabajo. En algunos países, se observan ya indicios de disminución de las tasas globales de actividad. Los datos disponibles parecen indicar que, desde principios de 2009, las tasas de actividad han disminuido en la mayoría de los países de la OCDE, con la excepción de Australia, Francia, Italia, Japón y Luxemburgo (gráfico 1.6). En otros países como Canadá, Irlanda, Suecia y los Estados Unidos, las tasas generales de actividad comenzaron a disminuir incluso antes, es decir, entre principios y mediados de 2008. Si en el período 2009-2012 la tasa de actividad cayera tan solo 0,4 puntos porcentuales en los países con elevado PIB per cápita, el número de personas inactivas podría aumentar en más de 12 millones.

Estas tendencias tienen a menudo efectos muy profundos en los grupos vulnerables como los jóvenes y los trabajadores de más edad⁵. Entre los jóvenes se aprecian ya los primeros signos de disminución de la actividad del mercado de trabajo en el Reino Unido y los Estados Unidos, donde las tasas de actividad de los jóvenes trabajadores en 2008 y 2009 han caído unos 2 y 4 puntos porcentuales, respectivamente. A menos que esas reducciones en las tasas de actividad vayan acompañadas de un aumento de la matrícula escolar, un período prolongado de ausencia de la fuerza de trabajo puede comprometer permanentemente las perspectivas futuras de empleo para los jóvenes trabajadores y aumentar el riesgo de que se produzca un desajuste entre la demanda y la oferta laboral una vez que vuelva a repuntar la actividad económica.

5. Durante la recesión de 1991 y 1992, el incremento de la inactividad entre los hombres comprendidos entre las edades de 55 y 64 años tuvo profundas consecuencias. Desde el comienzo de la recesión, la tasa de actividad de los trabajadores de mayor edad comenzó a disminuir, y ese bajo nivel se prolongó más de un decenio en los países de la OCDE.

Gráfico 1.6 Variación porcentual de las tasas de actividad en países seleccionados de la OCDE, tercer trimestre de 2009 – cuarto trimestre de 2008



Nota: La tasa de actividad corresponde a la fuerza de trabajo (mayores de 15 años) dividida por el total de la población en edad de trabajar (16-64). Los gráficos del tercer trimestre del 2009 son previsiones preparadas en junio de 2009.

Fuente: Sobre la base de OCDE, 2009b.

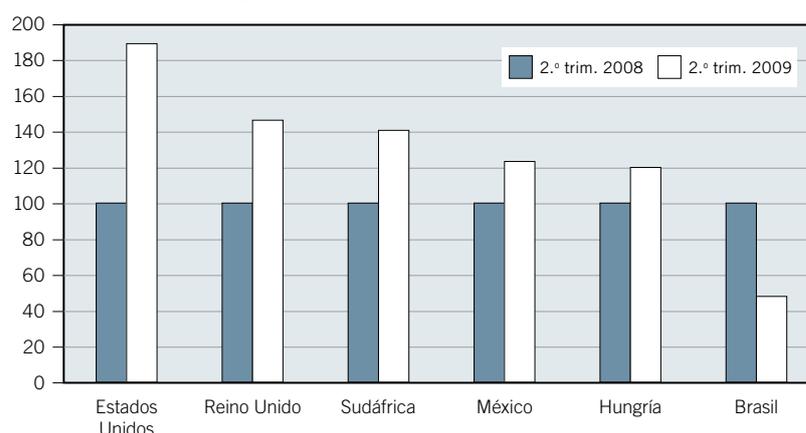
En muchos casos, las personas siguen deseando encontrar trabajo, pero muchos se han desanimado⁶. En los Estados Unidos, donde la pérdida de empleos se remonta a principios de diciembre de 2007, existen claras señales de desánimo: en octubre de 2009, se estimaba que en ese país había 800.000 trabajadores desalentados⁷. Esta cifra es casi el doble del nivel constatado el año anterior, y representa un cuarto de millón de personas más que el nivel máximo de trabajadores desalentados registrado al término de la recesión más reciente a fines de 2000 (en 2004 había 530.000 trabajadores desalentados). Existe la preocupación de que el número de trabajadores desalentados seguirá aumentando, como ocurrió durante cuatro años consecutivos en los Estados Unidos después de la desaceleración de la economía en 2001. En otros países en que están disponibles datos similares (por ejemplo, México, Hungría, Sudáfrica y el Reino Unido) se observan tendencias similares (gráfico 1.7).

En cuanto a los países en desarrollo, los datos actuales sobre las tasas de actividad son bastante limitados, pero se han registrado tendencias similares en los países afectados por la crisis asiática. Por lo que se refiere a los hombres en edad de trabajar (15-64), la tendencia a la baja en las tasas de actividad duró un mínimo de dos años (Indonesia) y, en algunos casos, aún no se ha recuperado (cuadro 1.1). En el futuro, en el caso de los países con PIB per cápita medio y bajo, si las tasas de actividad entre los hombres cayeran tan sólo en 0,7 puntos porcentuales

6. Por trabajadores «desalentados» se entiende aquellas personas no comprendidas en la población activa que estiman que no existen oportunidades de empleo debido a diversas razones pero que desearían encontrar trabajo (OIT, 2003).

7. Estas personas se definen atendiendo a la última fecha en que estuvieron buscando trabajo en las semanas y meses que precedieron la encuesta permanente sobre la población activa (CPS). Los trabajadores desalentados habían buscado trabajo en los 12 meses anteriores a la encuesta, pero no lo habían hecho durante las últimas cuatro semanas. Glosario de características de la población activa, actualización de 2009 <http://www.bls.gov/cps/lfcharacteristics.htm#discouraged>

Gráfico 1.7 Trabajadores desalentados en países seleccionados, segundo trimestre de 2008 – segundo trimestre de 2009 (segundo trimestre de 2008 = 100)



Nota: Las cifras correspondientes a Hungría y los Estados Unidos no están estacionalmente ajustadas. Este gráfico no permite comparaciones entre países debido a que diversos países emplean diferentes definiciones.

Fuentes: Estimaciones del IIEL, sobre la base de los departamentos nacionales de estadísticas.

Cuadro 1.1 Tasas de actividad durante la crisis asiática y número de años que tomó la recuperación

País	Hombres en edad de trabajar (15-64)		
	Tasa de actividad al comienzo de la crisis	Disminución del punto máximo al punto mínimo (puntos porcentuales)	Años que tomó la recuperación
Malasia	83,4	0,7	no lograda todavía
República de Corea	77,5	1,8	no lograda todavía
Indonesia	85,0	2,2	2 años
Viet Nam	83,6	2,8	no lograda todavía
Filipinas	85,0	3,9	no lograda todavía

Notas: La fecha de la crisis es 1997 para todos los países, excepto para las Filipinas, país en que los efectos de la crisis sobre la tasa de actividad no se hicieron sentir hasta 1998. Los países se han ordenado en orden ascendente, atendiendo a la disminución observada en la tasa de actividad.

Fuente: Indicadores claves del mercado de trabajo (KILM), quinta edición.

(el menor descenso en el cuadro 1.1), el número de hombres que han salido del mercado laboral podría experimentar un aumento de más de 24 millones en 2012. Sumando todas estas cifras, casi 43 millones de personas podrían estar inactivas, o padecer desempleo de larga duración durante el período 2009-2012.

... mientras que para otros la única opción es el empleo informal.

En muchos países en desarrollo, cuando escasean los empleos formales, la preocupación no es el desempleo de larga duración ni el desaliento, sino el hecho de que los trabajadores sin empleo tienden a caer en el sector informal debido a la falta de disposiciones en materia de seguridad social⁸. Aunque los datos sobre la informalidad son escasos y las definiciones varían, los análisis de las crisis anteriores parecen

8. Solamente un 20 por ciento de la población mundial está cubierto por la seguridad social, por lo que hay 5.500 millones de personas en situación de riesgo (véase también la sección B).

apoyar estas predicciones. Por otra parte, la evidencia de crisis anteriores demuestra que, una vez que las personas pasan al sector informal, les resulta difícil volver a encontrar un empleo regular^{9,10}. Del análisis de seis de las recientes crisis financieras para las que se dispone de datos, se desprenden las siguientes observaciones:

- La informalidad tiende a aumentar inmediatamente después de la crisis, aunque la magnitud del aumento varía, y
- En algunos países, la informalidad regresa a los niveles previos a la crisis al cabo de dos a tres años, mientras que en otros reinan mayores niveles de informalidad, que incluso persisten pasados cinco años (cuadro 1.2).

Estas tendencias tienen consecuencias graves para las perspectivas de recuperación del empleo.

Estas tendencias (incluidos el aumento del desempleo de larga duración, la inactividad más extendida, y el aumento de la informalidad) son hechos particularmente indeseables. Como demuestran las experiencias del pasado, resulta muy difícil poner coto a esos riesgos, que pueden tener diversos y profundos impactos en el potencial de recuperación.

En primer lugar, el estigma asociado con un período prolongado de inactividad puede hacer más difícil encontrar un nuevo empleo una vez que ha comenzado la recuperación; ello a menudo da lugar a un desequilibrio permanente entre las competencias que se ofrecen y las que se exigen. De hecho, los trabajadores que no tienen empleo por un largo período de tiempo experimentan pérdida de capacidades y deterioro general de su capital humano. Cabe señalar al respecto que, de repuntar la demanda de trabajo, las medidas destinadas a alentar el retorno al mercado de trabajo podrían resultar muy costosas.

En segundo lugar, la dependencia cada día mayor del empleo informal puede aumentar la vulnerabilidad de un país a los choques¹¹. Las estimaciones indican que los países cuyas economías informales están por encima de la media tienen tres veces más probabilidades de sufrir los efectos adversos de una crisis (mayor volatilidad cíclica) que aquellos con menores índices de informalidad (Bacchetta, Ernst y Bustamante, 2009). Por otra parte, las crisis anteriores han demostrado que la expansión de la economía informal puede generar considerable presión a la baja sobre los salarios de la economía informal – que ya estaban disminuyendo antes de la crisis actual. Asimismo, en la medida en que la mayoría de los empleados del sector informal está subempleada, la disminución de la remuneración por hora puede llevar a los trabajadores informales a tener dos o más puestos de trabajo informales o a aumentar sus horas de trabajo (si trabajan por cuenta propia). Esto incidirá en sus posibilidades de encontrar empleo en la economía formal en un futuro.

9. Véase, por ejemplo, *East Asian labour markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*, G. Betcherman y R. Islam (eds.) (Washington, Banco Mundial y Ginebra, OIT, 2001).

10. Por lo que respecta a las probabilidades de transición entre segmentos de empleo (formal, informal y sin empleo) está demostrado que la persistencia de cada una de esas situaciones es elevada, incluido el grupo de los que no tienen empleo (Bacchetta, Ernst y Bustamante, 2009).

11. Esto guarda relación en parte con el papel específico que desempeñan esos países en las cadenas mundiales de producción y, en parte, con la limitada capacidad de los estados en que existen tasas elevadas de informalidad para obtener suficientes recursos que permitan brindar adecuada protección a la población contra conmociones externas. Con todo, se debe destacar algo aún más importante, a saber, el hecho de que el empleo informal reduce la eficacia de los estabilizadores automáticos y requiere intervenciones discrecionales adicionales en materia de política fiscal y económica en países que carecen de suficiente espacio fiscal y en materia de políticas (Bacchetta, Ernst, y Bustamante, 2009).

Cuadro 1.2 Aumento en los niveles de informalidad durante épocas de crisis, países seleccionados

País y año de la crisis	Informalidad durante la crisis	Aumento hasta el máximo (puntos porcentuales)	Tiempo necesario para la recuperación al nivel anterior a la crisis	Muestra utilizada
Ecuador, 1998	57,6	0,3	2 años	urbana
Uruguay, 2002	40,8	0,6	2 años	nacional
Venezuela, 2002	56,3	1,9	2 años	nacional
Paraguay, 2002	75,1	1,2	3 años	nacional
Argentina, 2001	38,6	4,8	no se había logrado al cabo de 5 años (2006)	Buenos Aires
Colombia, 1998	55,4	5,6	no se había logrado al cabo de 6 años (2004)	7 ciudades principales
Indonesia, 1997	62,8	8,0	no se había logrado al cabo de 6 años (2003)	Urbana

Nota: Los datos están ordenados en orden ascendente atendiendo al incremento de la incidencia de la informalidad hasta alcanzar la máxima.

Fuente: IIEL sobre la base de Bacchetta, Ernst y Bustamante, 2009.

Por último, se corre el riesgo de que aumente la percepción de la injusticia y la desconfianza vinculada con la crisis, lo que puede conducir a disturbios sociales. Ya en la primavera de 2009, el Barómetro de Confianza de Edelman indicaba que el 60 por ciento de los encuestados consideraba que su confianza en las empresas había disminuido desde 2007¹². En los Estados Unidos, sólo el 28 por ciento de los encuestados opinan que el Gobierno ha avanzado realmente para encontrar solución a los problemas causados por la crisis, a pesar de la aprobación del paquete de medidas de estímulo por un total de 800.000 millones de dólares.

En consecuencia, incluso si las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) indican ahora que el crecimiento económico mundial volverá a ser positivo (3,1 por ciento) en 2010, la recuperación es bastante frágil, especialmente en lo que respecta al mercado de trabajo^{13,14}. En realidad, como se demuestra en esta sección, la crisis en el mercado de trabajo dista mucho de haber tocado a su fin. De hecho, los efectos negativos de las crisis sobre el empleo, especialmente los de las crisis financieras, se hacen sentir generalmente mucho tiempo después de que se ha iniciado la recuperación económica¹⁵.

12. Edelman Trust Barometer, http://www.edelman.com/trust/2009/docs/Trust_Book_Final_2.pdf.

13. La tasa real de crecimiento del PBI está basada en la media ponderada de la paridad del poder adquisitivo (PPA), FMI (2009b).

14. Es importante destacar que existen otras previsiones. Por ejemplo, las Naciones Unidas (2009b) prevé una tasa de crecimiento del PIB (tomando en cuenta la PPA ponderada) del 3,8 por ciento en 2010.

15. Véase el Apéndice A. Por otra parte, un estudio reciente sobre la historia de la crisis bancaria realizado por Reinhart y Rogoff (2008) indica que, en término medio, una crisis lleva aparejado un aumento de 7 puntos porcentuales en la tasa de desempleo, y que, como promedio, toma 4,8 años para regresar al nivel anterior a la crisis. En este estudio, los autores se centran en las crisis financieras sistémicas, incluidas las crisis de «cinco grandes» economías desarrolladas (España 1977, Noruega 1987, Finlandia 1991, Suecia 1991 y Japón 1992), además de varios episodios famosos en los mercados emergentes (la crisis asiática de 1997–1998, la crisis de Colombia en 1998 y la crisis en Argentina en 2001).

B. El riesgo del subempleo a largo plazo y la protección social limitada

La finalidad de esta sección es determinar la magnitud de los efectos negativos que cabe esperar de la crisis actual en el mercado de trabajo. Ello es importante en vista de la probabilidad de que la crisis mundial del empleo pueda prolongarse. Asimismo, es importante recordar que una recesión del mercado de trabajo (que tiene profundas implicaciones para el bienestar individual) probablemente frenará también la recuperación económica (debido al menor incremento de los salarios y a la reducción del potencial de producción) lo que, a su vez, podría poner en peligro los esfuerzos para restablecer la sostenibilidad fiscal.

El crecimiento del empleo será lento e insuficiente...

Las proyecciones presentadas aquí se basan en las elasticidades empleo-producto, que se han calculado haciendo un análisis econométrico de los efectos del crecimiento sobre el empleo durante las crisis financieras anteriores (empleando las previsiones del FMI sobre el crecimiento del PIB: véase el Apéndice B y el recuadro 1.1, en que se presentan las consideraciones metodológicas)¹⁶. En este sentido, la duración y la profundidad de la recesión del empleo dependen claramente de la capacidad para evaluar correctamente la evolución del repunte de la economía que se observó.

En este respecto, es importante tener en cuenta la incertidumbre en torno a las perspectivas económicas, sobre todo en los puntos de inflexión: el FMI ha revisado sus previsiones de crecimiento económico mundial al menos seis veces desde octubre de 2008 (FMI, 2008). De hecho, sigue existiendo la posibilidad de que la recesión económica pudiera prolongarse aún más, especialmente si se mantiene el círculo vicioso de disminución de la confianza del consumidor unida a la perspectiva de una recuperación débil del mercado de trabajo.

En el contexto de estas previsiones recientes, la principal conclusión que se desprende del análisis de las elasticidades del empleo es que, por lo que se refiere a los niveles de empleo, la duración total de la recesión del mercado de trabajo será de hasta dos años y medio en los países con PIB por cápita medio y se prolongará hasta cinco años y medio en los países con elevado PIB per cápita (gráfico 1.8). En otras palabras, es probable que en los países con elevado PIB per cápita el empleo regrese a los niveles previos a la crisis sólo a fines de 2013, mientras que en los países con PIB per cápita medio podría ocurrir mucho más rápidamente (a fines de 2010).

Sin embargo, estas estimaciones se refieren sólo a los niveles de empleo, y no tienen en cuenta el hecho de que la población en edad de trabajar seguirá creciendo en los próximos años. Así pues, el examen de las tasas de empleo (relación entre el empleo y la población en edad de trabajar) permite hacer previsiones más acertadas en materia de subempleo o de «desempleo»¹⁷. En vista del aumento esperado de la población en edad de trabajar, no es sorprendente que las previsiones indiquen que en los países con elevado PIB per cápita el repunte de las tasas de empleo se hará sentir mucho más tarde, es decir, a fines de 2014. Por lo que se refiere a los países con PIB per cápita medio, debido al fuerte crecimiento de la población en edad de trabajar, no se espera que las tasas de empleo se recuperen antes de 2014.

16. El análisis econométrico sigue la metodología desarrollada por Escudero (2009).

17. Por población en edad de trabajar se entiende en este análisis las personas comprendidas entre los 15 y los 64 años de edad.

Recuadro 1.1 Previsiones del empleo: consideraciones metodológicas

Las previsiones que se presentan en esta sección están basadas en la relación entre las variaciones en el PIB real y los cambios en el empleo durante las crisis del pasado. Las elasticidades utilizadas para las proyecciones del empleo se han calculado empleando regresiones con datos de panel con arreglo a la ley de Okun para cuatro grupos distintos de países sobre la base de episodios de crisis a nivel nacional (véase el Apéndice B para mayores detalles sobre los cálculos, los períodos de crisis, la magnitud de las elasticidades y las fechas de las crisis tomadas en cuenta):

- *PIB per-capita elevado*, dividido en dos grupos: Grupo 1: las ocho crisis del pasado en Canadá, Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos y Reino Unido), y Grupo 2: un episodio de crisis por país en el caso de Australia, España y la República de Corea;
- *PIB per capita medio*, dividido en dos grupos: Grupo 1: nueve episodios de crisis en el pasado en el caso de la Argentina, Indonesia, México y Turquía, y Grupo 2: seis crisis anteriores para Brasil, Federación de Rusia y Sudáfrica.

Las previsiones de empleo fueron calculadas aplicando la elasticidad del empleo a las previsiones del crecimiento del PIB preparadas por el FMI (por país, a partir de 2009) y agregándolas como corresponde.¹ Las previsiones del empleo se calcularon empleando las previsiones del empleo y dividiéndolas por la población en edad de trabajar (personas entre 15 y 64), según las estimaciones de Laborsta.

Otros esfuerzos de la OIT para medir la amplitud de la crisis del empleo

En septiembre de 2009, el informe de la OIT a la Cumbre de los Líderes del G-20 (OIT, 2009e): *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social* presentaba cuatro situaciones hipotéticas con respecto a la recuperación del empleo a escala mundial para el período que iba hasta el 2015 (fecha límite fijada por las Metas de Desarrollo del Milenio). Esas situaciones hipotéticas ilustraban diferentes supuestos acerca del ritmo de recuperación de la producción y la proporción de crecimiento del empleo al crecimiento de la producción. Las cuatro situaciones hipotéticas eran las siguientes:

- Situación 1: el marco hipotético más favorable, en la que hay una fuerte recuperación (crecimiento económico mundial superior al 4 por ciento en 2011) y un crecimiento con alto coeficiente de empleo (elasticidad del 0,6 por ciento).
- Situación 4: el marco hipotético más desfavorable, que se caracteriza por una recuperación económica débil (crecimiento económico mundial entre un 2 y un 4 por ciento para 2014) y una elasticidad empleo crecimiento relativamente baja (del 0,4 por ciento).
- Las situaciones 2 y 3, presentan trayectorias intermedias. En la situación hipotética 2 se retiene el supuesto de la situación 1 de una rápida recuperación económica pero con una elasticidad del empleo ligeramente inferior del 0,5 por ciento. En la situación 3 se presupone una débil recuperación con la misma elasticidad del empleo de la situación 2 (0,5 por ciento).

¹ Para el grupo de países con PIB elevado per cápita, la tasa de crecimiento del empleo basada en la elasticidad se aplicó atendiendo a la información sobre el empleo disponible en cada país. En este sentido, el más reciente punto histórico empleado es el tercer trimestre de 2009 en el caso de Australia, Canadá, Alemania, España y los Estados Unidos, y el segundo trimestre de 2009 para el resto de los países. Las previsiones se aplican al trimestre siguiente.

Esta no es la primera vez que ello ocurre: en los países asiáticos se observó una tendencia similar en 1994, cuando la tasa de empleo comenzó a bajar; cabe señalar que todavía no se ha recuperado 13 años más tarde (véase el Apéndice A).

A continuación se resumen resultados de un análisis más detallado de las situaciones hipotéticas para cada grupo:

- *Países con elevado PIB per cápita*: es probable que siga habiendo pérdidas de empleo hasta el segundo trimestre de 2010; a partir de ese momento, se espera un crecimiento moderado del empleo, pero no se espera una recuperación total

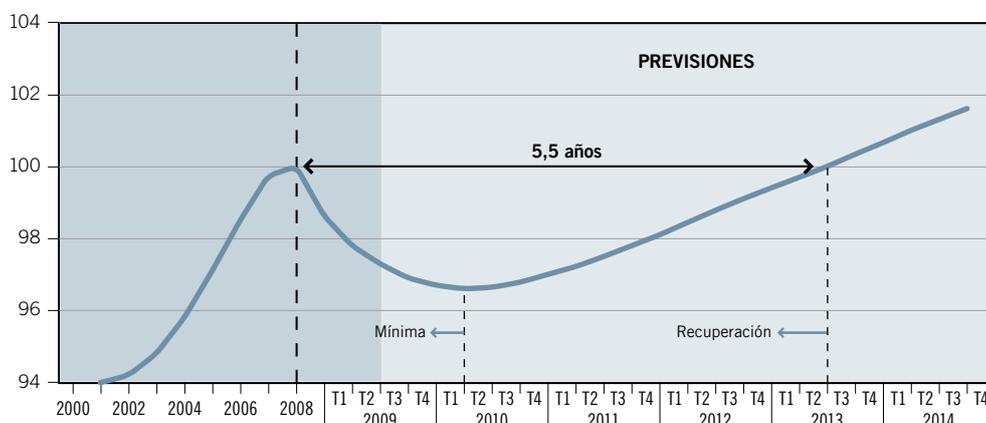
Gráfico 1.8 Recuperación a los niveles de empleo anteriores a la crisis por grupos de países, 2007-2014



Nota: Véase el recuadro 1.1 para los grupos de países. Los países comprendidos en cada grupo difieren ligeramente cuando se comparan con la sección A ya que esta sección está limitada a aquellos países que experimentaron una crisis en el pasado y para los cuales se cuenta con suficientes series de datos históricos.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base de FMI, 2009b; OCDE, 2009c; y base de datos Laborsta de la OIT

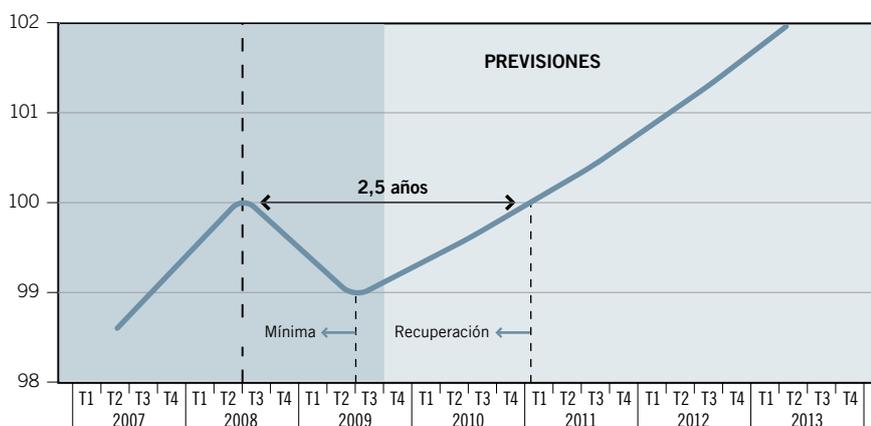
Gráfico 1.9 Proyecciones del empleo en países seleccionados con elevado PIB per cápita, 2000–2014 (nivel antes de la crisis = 100)



Nota: Véase el recuadro 1.1 para los grupos de países. Los países de cada grupo difieren ligeramente en comparación con los de la sección A ya que esta sección está limitada a los países que atravesaron una crisis y para los que se cuenta con suficientes series de datos del pasado.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base del FMI, 2009b; OCDE, 2009c.

Gráfico 1.10 Previsiones del empleo en países seleccionados con PBI per cápita medio, 2007–2013 (nivel antes de la crisis = 100)



Nota: Para los grupos de países, véase el recuadro 1.1. Los países de cada grupo difieren ligeramente en comparación con los de la sección A ya que esta sección está limitada a los países que atravesaron una crisis en el pasado y para los cuales se dispone de suficientes series temporales de datos del pasado.

hasta *fines del año 2013* (gráfico 1.9). Se espera una tendencia similar de la tasa de empleo durante los próximos trimestres, pero la recuperación tomará al menos un año más, es decir, hasta la segunda mitad de 2014.

- *Países con PIB per cápita medio*: la destrucción de empleos es probable para el grupo tomado en su conjunto solo en 2009. Se espera que la curva de la recuperación será más bien en forma de V y que el empleo regresará a los niveles anteriores a la crisis a fines de 2010 (diagrama 1.10). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, en vista del considerable aumento previsto en el número de personas que llegan a la edad de trabajar, la recuperación de la tasa de empleo no parece viable en el corto plazo.

...muchos desempleados y trabajadores autónomos no tienen acceso a las prestaciones...

Debido a la escasez de nuevas oportunidades de empleo, el desafío inmediato para los trabajadores será el de seguir buscando maneras de reemplazar la pérdida de ingresos para reducir la probabilidad de una crisis social. Con todo, muchos trabajadores, tanto formales como informales, no tienen acceso a mecanismos de apoyo adecuados.

En algunos países, la respuesta de primer orden para mitigar la pérdida de ingresos es el apoyo temporal, que puede adoptar la forma de prestaciones de desempleo o de asistencia. Los sistemas de prestaciones por desempleo, cuando están bien concebidos, pueden desempeñar un papel fundamental para mitigar los impactos iniciales de la pérdida de ingresos brindando ayuda directa a los ingresos y otras medidas de asistencia (por ejemplo, asistencia en la búsqueda de empleo y formación)¹⁸.

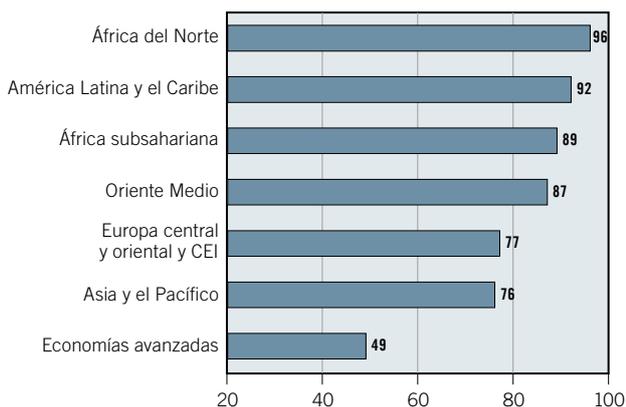
Sin embargo, la cobertura (el monto y la duración) de las prestaciones y las medidas de apoyo disponibles para las personas varía considerablemente entre países y regiones. Dos tercios de los países para los que están disponibles datos no cuentan con planes de seguro de desempleo que ayuden a compensar la falta de ingresos de quienes buscan trabajo¹⁹. Igualmente preocupante es el hecho de que, incluso en países donde existen sistemas de prestaciones de desempleo, éstas tienen en muchos casos un alcance efectivo muy limitado; por consiguiente, a escala mundial, existe una brecha significativa en cuanto a la cobertura en materia de ayuda directa a los ingresos de los trabajadores desempleados. El diagrama 1.11 muestra la variación entre las regiones por lo que respecta a la proporción de los desempleados que no reciben prestaciones de desempleo. Por ejemplo, en las economías avanzadas, el porcentaje de personas desempleadas que no reciben prestaciones es algo menos del 50 por ciento²⁰. Se eleva a más del 70 por ciento en Asia y los países de Europa Central y Oriental, y sobrepasa el 80 por ciento en otras regiones emergentes y en desarrollo.

18. Además de reemplazar los ingresos perdidos, la seguridad social puede también servir de fuerza contracíclica y de estabilizador automático fomentando la demanda y promoviendo la confianza del consumidor.

19. Aproximadamente 56 de 167 países analizados en un estudio reciente de la OIT. Por supuesto, en los países sin planes de seguro de desempleo podrían existir otras muchas medidas de asistencia, como asistencia social, obras públicas y otros programas similares; con todo, esos programas han demostrado tener una cobertura muy limitada en términos globales (OIT, 2009f, de próxima publicación).

20. Véase también OCDE: *Employment Outlook*, 2009d; Stone, Greenstein y Coven, 2007; y Base de datos de la OCDE sobre salarios y prestaciones.

Gráfico 1.11 Porcentaje de desempleados que no reciben prestaciones de desempleo, diversos años



Nota: Último año para los que se dispone de datos. Los grupos de países se calculan atendiendo a las medias ponderadas.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base del Departamento de Seguridad Social (OIT, 2009f, de próxima publicación).

Para hacer frente a la crisis, algunos países han ampliado sus sistemas de prestaciones de desempleo, aumentando los montos de las mismas, aplicando criterios menos estrictos, o ampliando el período de tiempo durante el cual los trabajadores desempleados tienen derecho a recibir prestaciones. Con todo, las iniciativas de los gobiernos se limitan a los instrumentos ya disponibles en sus países que en muchos casos son bastante restrictivos por lo que se refiere a su cobertura, como se puede apreciar en el gráfico 1.11²¹.

...y la protección social en un sentido más amplio está limitada a la fuerza laboral del sector formal.²²

En la mayoría de los países en desarrollo, las medidas de seguridad social que se brindan, incluidas las prestaciones de desempleo, están limitadas a un pequeño sector de trabajadores del sector formal (es decir, la cobertura y la admisibilidad están limitadas normalmente a quienes participan en el mercado de trabajo en el marco de relaciones laborales legalmente reconocidas)²³.

Sin embargo, en los países en desarrollo entre el 40 y el 93 por ciento de la fuerza de trabajo forma parte del sector informal y, como se explica en la sección A, es probable que se recurra más a la informalidad (Rani, 2008). Aunque en algunos países los planes de seguridad social también abarcan a los trabajadores con salarios informales y a los trabajadores por cuenta propia, dicha cobertura es bastante limitada²⁴.

- *Trabajadores del sector informal*: por lo que respecta a las disposiciones relativas a la salud en el trabajo (es decir, discapacidad, accidente laboral o enfermedad

21. Para información más detallada sobre las respuestas de los países en cuanto a la ayuda directa a los ingresos de los desempleados en función del nivel de ingresos véase OIT (2009b), *Thematic assessment on protection of unemployed workers* (Ginebra).

22. Esta subsección ha sido preparada por Uma Rani.

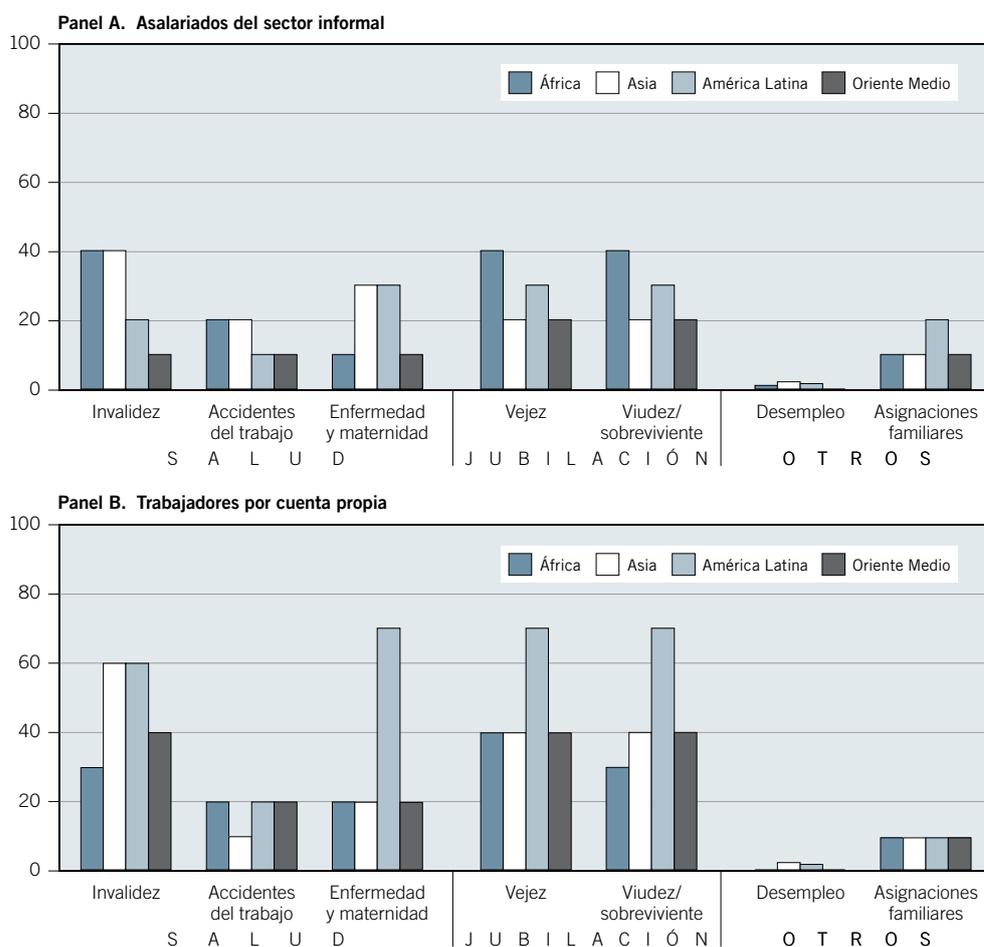
23. Los trabajadores del «sector formal» incluyen los trabajadores de los sectores público y privado, y los trabajadores que tienen empleo asalariado.

24. Los trabajadores del «sector informal» incluyen los trabajadores con contratos temporales, a tiempo parcial y estacionales; trabajadores eventuales (los que perciben remuneración diaria o semanal) en todos los sectores de la economía; los trabajadores/sirvientes domésticos; los empleados a sueldo en pequeñas empresas (con menos de cinco, diez o 20 trabajadores, dependiendo del país), y los trabajadores a domicilio y el trabajo familiar no remunerado. Los trabajadores autónomos que estaban cubiertos sobre una base voluntaria incluían los taxistas autónomos, artistas, venteros, empleadores de pequeñas empresas, artesanos y pescadores.

y maternidad), menos del 10 por ciento de los países de Oriente Medio han adoptado medidas para cubrir a los trabajadores asalariados del sector informal (gráfico 1.12, panel A). En Asia y América Latina, menos del 40 por ciento de los países tienen disposiciones en vigor aplicables a esos trabajadores. Asimismo, son pocos los países que han instituido planes de pensiones de vejez y prestaciones de viudez y de sobreviviente aplicables a los trabajadores asalariados del sector informal; los totales oscilan entre el 18 por ciento en los países del Oriente Medio y el 37 por ciento en África. Incluso son menos los países que han adoptado disposiciones en materia de prestaciones de desempleo o asignaciones familiares para los trabajadores asalariados del sector informal.

- *Trabajadores por cuenta propia*: en el caso de estos trabajadores, parece existir un mayor número de regímenes, especialmente por lo que respecta a la discapacidad y las pensiones, y un tercio o más de los países han adoptado disposiciones de este tipo (gráfico 1.12, panel B). Esto ocurre sobre todo en América Latina, donde por lo menos dos tercios de los países han adoptado planes de este tipo. Sin embargo, siguen existiendo lagunas importantes: poniendo de lado a la América Latina, menos del 25 por ciento de los países tienen disposiciones en materia de accidentes del trabajo, desempleo o asignaciones familiares para los trabajadores por cuenta propia. Asimismo, más de la mitad de los

Gráfico 1.12 Porcentaje de países que tienen planes de seguridad social para los trabajadores asalariados de la economía informal y los trabajadores por cuenta propia, por regiones, hasta 2009



Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base de documentos legislativos disponibles en ISSA (2009).

Cuadro 1.3 Cobertura de seguridad social para América Latina y el Caribe (únicamente empleos urbanos)

	Asalariados		
	Total	Sector formal	Sector informal
Argentina (2005)	62,5	74,4	23,0
Bolivia (2004)	28,3	45,8	4,5
Brasil (2004)	71,5	76,2	35,3
Chile (2003)	82,9	88,5	54,7
Costa Rica (2005)	80,4	90,4	40,4
República Dominicana (2005)	58,7	70,0	7,2
Ecuador (2005)	46,4	60,8	14,8
El Salvador (2004)	58,9	78,2	6,8
Guatemala (2004)	48,7	66,0	7,6
México (2005)	62,5	76,2	20,1
Nicaragua (2001)	41,0	58,4	6,4
Panamá (2005)	76,3	86,3	25,9
Paraguay (2005)	32,3	52,1	4,1
Perú (2003)	35,2	38,5	2,4
Uruguay (2005)	77,3	88,9	44,9
Venezuela (2005)	61,7	73,4	15,8
Promedio simple	57,8	70,3	19,6

Nota: el «sector Informal» se refiere al empleo en microempresas informales (menos de cinco trabajadores) y trabajadores domésticos; y el «sector formal» se refiere a los empleados en grandes empresas privadas y en el sector público.

Fuente: Titelman (2007) a partir de la base de datos de la CEPAL (2007).

países no cuentan con regímenes de pensiones para los trabajadores autónomos (la excepción, una vez más, es América Latina).

Es importante destacar que, incluso en países que cuentan con regímenes de seguridad social, en muchos casos existe una brecha considerable entre las *disposiciones* en materia de protección social y el número de personas *realmente cubiertas* – situación similar a la mencionada más arriba respecto de los sistemas de prestaciones por desempleo. Los datos correspondientes a países seleccionados de África, Asia y América Latina indican la existencia de este tipo de lagunas entre lo previsto en la ley y el número de personas que reciben prestaciones. Por ejemplo, en Kenia, hasta el 25 por ciento de la población está cubierta por planes oficiales de protección de la salud en el trabajo, mientras que en Côte d'Ivoire, la cifra es de sólo el 5 por ciento. En Panamá, se calcula que casi el 65 por ciento de la población está cubierta por un plan de salud, pero en Paraguay la cifra es algo inferior al 16 por ciento (OIT, 2009d).

En este sentido, la brecha entre los trabajadores del sector formal e informal se amplía cuando se toma en cuenta el caso de los trabajadores asalariados urbanos. Por ejemplo, incluso en países donde la cobertura de la seguridad social es relativamente elevada para los asalariados del sector formal (por ejemplo, más del 80 por ciento en Chile, Costa Rica y Uruguay), solo está cubierta menos de la mitad de los trabajadores asalariados del sector informal (cuadro 1.3). En la mayoría de los demás países de América Latina, la cobertura es generalmente más baja: oscila entre el 38,5 por ciento y el 78 por ciento para los trabajadores asalariados del sector formal, pero es inferior al 20 por ciento en el caso de los asalariados del sector informal.

En consecuencia, en vista del elevado número de trabajadores que carecen de adecuada protección, las graves pérdidas de empleos provocadas por la crisis actual son motivo de mayor preocupación debido a sus impactos sociales. La realidad es que la mayoría de los trabajadores no tienen una red de seguridad que les ayude a enfrentar períodos de necesidades. Como se ve, existe una doble división – no sólo entre empleados y desempleados, sino también entre quienes tienen acceso a la protección social y quienes no disfrutan de protección. En vista del tiempo que tomará para que el mercado de trabajo pueda recuperarse, esta disparidad podría ampliarse si no se toman las medidas adecuadas.

C. Perspectivas

Hasta la fecha, se han realizado importantes esfuerzos para rescatar al sector financiero y restablecer la confianza en los mercados financieros – aunque, como se ilustra en el capítulo 2, se han dado muy pocos pasos para remediar las deficiencias fundamentales del sistema financiero que condujeron a la crisis. Las políticas fiscales y monetarias han tenido éxito para fomentar la reactivación económica. Sin embargo, el reciente repunte en la producción mundial y los mercados de valores no debe hacernos olvidar que, como se señala en las dos secciones anteriores, la crisis que estalló en octubre de 2008 sigue representando un gran lastre para el mundo del trabajo y es de esperar que la situación no mejore a corto plazo.

Con todo, en opinión de algunos, los gobiernos ya no pueden permitirse medidas adicionales de estímulo fiscal y deben considerar estrategias de retirada poniendo fin a los estímulos. El propósito de esta sección es: i) ilustrar la importancia y la viabilidad de la intervención de los gobiernos en el corto plazo, y ii) poner de relieve la manera en que los esfuerzos en materia de política, en consonancia con el Pacto Mundial para el Empleo, pueden promover la recuperación del empleo dentro de los límites de la sostenibilidad fiscal.

1. Argumentos a favor de una nueva intervención pública para superar la crisis del empleo

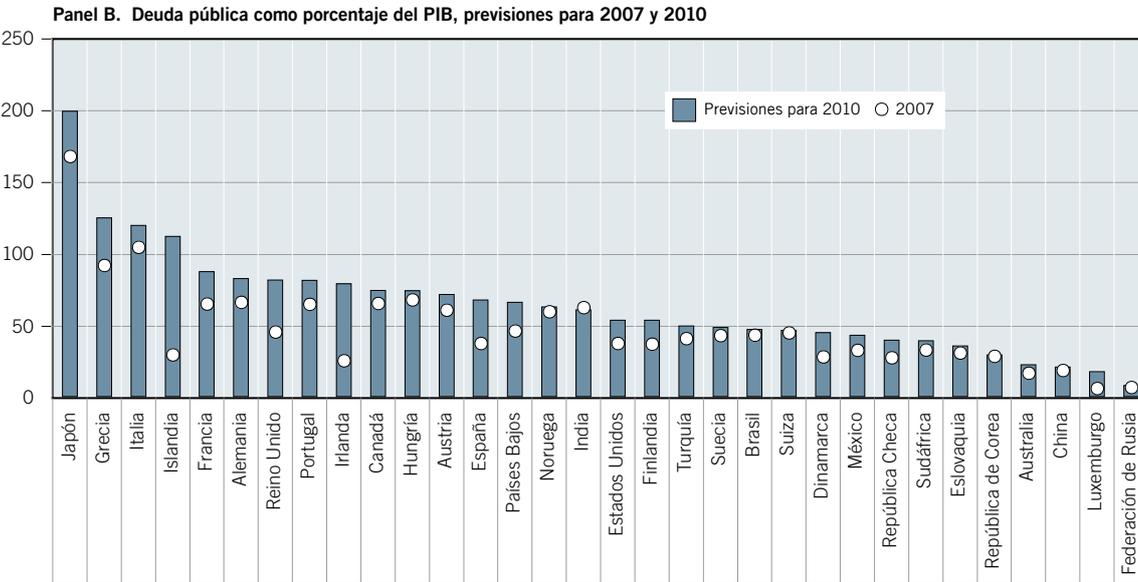
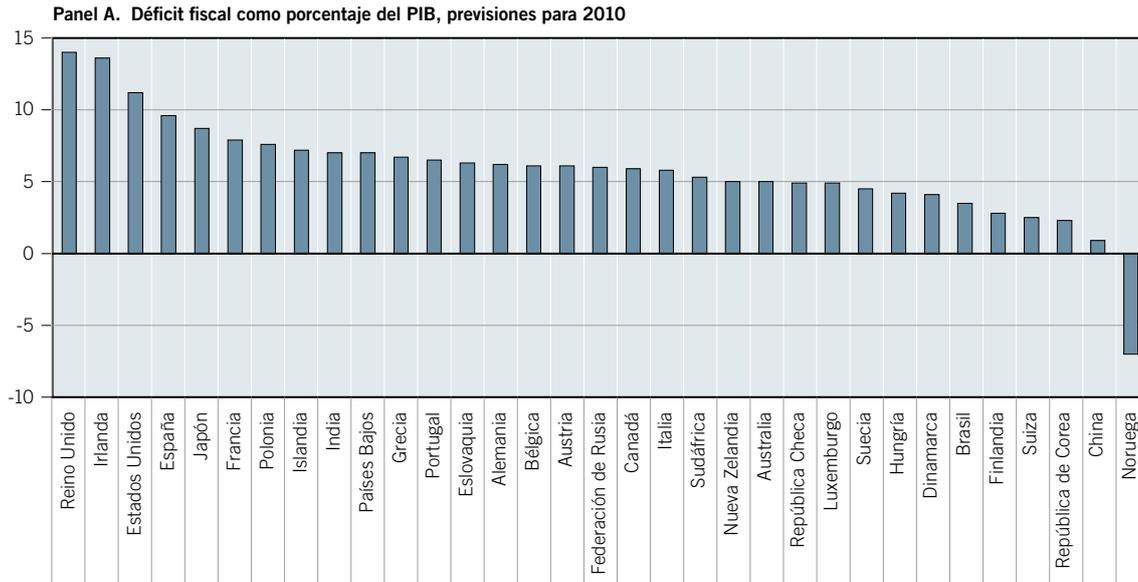
Argumentos a favor de las medidas de estímulo a pesar del aumento de la deuda pública y el déficit.

Además de los fondos aprobados para rescatar las instituciones financieras y de las medidas monetarias aprobadas, la mayoría de los países han intervenido para hacer frente a la crisis mediante la introducción de medidas de estímulo fiscal – cuya amplitud varía considerablemente de un país a otro. A nivel mundial, el FMI ha informado de que el porcentaje medio de las medidas fiscales discrecionales aprobadas en 2009 representa el 1,9 por ciento del PIB en los países avanzados del G-20, y el 2,2 por ciento del PIB en las economías emergentes y en desarrollo del G-20.²⁵

En vista de la magnitud de esas sumas, es de esperar que muchos países (tanto los avanzados como las principales economías emergentes) incurrirán en

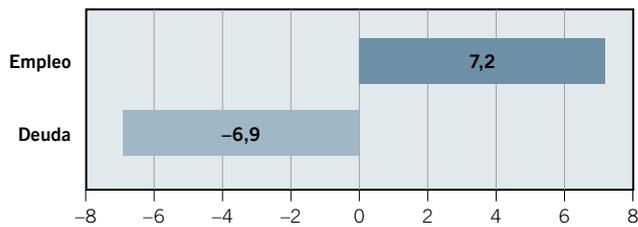
25. M. Horton; K. Manmohan; M. Paolo: «The state of public finances: A cross-country fiscal monitor», IMF Staff Position Note, julio de 2009. Citado en *Proteger a las personas y promover el empleo*.

Gráfico 1.13 Posiciones fiscales (déficit y deuda pública) en países seleccionados, 2010



Fuente: Las fuentes de las cifras sobre los déficits fiscales son las siguientes: Reserve Bank of India Survey of Professional Forecasters, noviembre de 2009 (India); OCDE, 2009c (Brasil, Federación de Rusia, China y Sudáfrica) y OCDE, 2009b (todos los demás). El déficit fiscal se define por la capacidad de financiamiento de las administraciones públicas, expresado como porcentaje del PIB. La fuente de las cifras sobre la deuda pública es la Unidad de Inteligencia de The Economist; se emplean diversas definiciones, por lo cual resulta difícil hacer comparaciones entre países.

Gráfico 1.14 Efectos sobre el empleo de diversas situaciones hipotéticas de gastos públicos en comparación con la opción de referencia (ninguna intervención), en porcentajes



22 Fuente: Estimaciones del IIEL, sobre la base de Ernst y Charpe, 2009.

importantes déficit fiscales en 2010 (gráfico 1.13, panel A). Como reflejo de los déficit presupuestarios y de las medidas destinadas a rescatar a algunas instituciones financieras, en casi todos los países (para los que se dispone de datos) podría aumentar la deuda pública neta como porcentaje del PIB (gráfico 1.13, panel B). A los responsables políticos les preocupa ahora la manera de reducir y limitar aún más las intervenciones con el fin de reequilibrar los presupuestos y estabilizar la deuda pública.

Para arrojar luz sobre los posibles compromisos entre los objetivos fiscales y los objetivos de empleo, se ha recurrido a un modelo macroeconómico (Ernst y Charpe, 2009). Las posibles variantes en materia de intervención pública y control de los gastos incluyen^{26, 27}:

1. Ninguna intervención: el gasto público se mantiene constante. Esta variante sirve de referencia para comparar los resultados relativos de políticas fiscales alternativas;
2. Reducción del gasto público con vistas a la estabilización de la deuda;
3. Gasto público en función de las variaciones en el nivel de empleo: las autoridades fiscales se basan en el número de empleos que han desaparecido (o se han creado) para determinar los aumentos (o reducciones) del gasto público.

En el contexto del continuo debilitamiento del mercado laboral que se desprende de las previsiones, la principal conclusión es que cuando las autoridades fiscales deciden ajustar el gasto público en función del nivel de empleo (aumentándolo cuando disminuye el empleo), las pérdidas de empleo serían 7,2 por ciento inferiores en comparación con lo que ocurriría si no hubiera habido ninguna intervención (véase el gráfico 1.14). En comparación, la reducción del gasto público con vistas a estabilizar el nivel de endeudamiento público llevaría a un aumento adicional de un 6,9 por ciento del número de puestos de trabajo perdidos, lo que podría prolongar la crisis del empleo y reducir las perspectivas de recuperación. Por otra parte, si bien la introducción de medidas de estímulo orientadas al empleo supondría desembolsos y el consiguiente aumento de los déficit públicos en el corto plazo, en vista de los posibles beneficios en cuanto al empleo y la producción, el aumento de la deuda pública es pasajero y en el mediano plazo regresa a su nivel anterior a la crisis.²⁸

Por otra parte, el apoyo al mercado de trabajo puede contribuir a mitigar la crisis mundial del empleo y apoyar los esfuerzos más amplios de recuperación.

Los gobiernos deben sopesar cuidadosamente las preocupaciones acerca de los niveles de deuda pública, sin olvidar que el retiro prematuro de las medidas fiscales puede acarrear pérdidas de empleo aún mayores, retrasar la recuperación y

26. El modelo macroeconómico elaborado parte de los supuestos de que el desempleo aumenta debido a la imperfección del mercado del trabajo y de que el gasto público repercute en la economía (la intervención pública financiada por la deuda tiene un impacto positivo en el consumo mediante el efecto de creación de riqueza). En las publicaciones económicas, el modelo forma parte de las familias de los modelos de ajuste y de los modelos de juventud perpetua.

27. El ejercicio de modelización de esta sección ha sido preparado por Matthieu Charpe.

28. Los análisis iniciales de los esfuerzos de estímulo indican que la expansión fiscal discrecional, unida a los estabilizadores automáticos, ha permitido crear o conservar entre 7 y 11 millones de puestos de trabajo en los países del G-20 en 2009 (ILO 2009e).

umentar la presión sobre las finanzas públicas más adelante. Por lo tanto, los responsables políticos deben diseñar políticas a corto plazo que permitan hacer frente de inmediato a las deficiencias del mercado laboral y que, al mismo tiempo, sean coherentes con los esfuerzos encaminados a abordar los problemas subyacentes. El logro de este equilibrio puede proporcionar una base sólida para la recuperación duradera, manteniendo un nivel razonable de deuda pública.

La OIT, a través de su Pacto Mundial para el Empleo, ha propuesto una serie de medidas para hacer frente a la crisis mundial del empleo y, al mismo tiempo, respaldar el proceso de recuperación en su sentido más amplio (OIT 2009c; OIT e IIEL 2009a; OIT 2009e). Incluso en países en que se reduce el espacio fiscal, algunos elementos del Pacto Mundial para el Empleo podrían aportar una contribución positiva para lograr un proceso de recuperación más rápido y más sostenible – mediante medidas tales como el desarrollo de infraestructura pública, la protección social, el apoyo a grupos vulnerables y los programas de formación y desarrollo de las calificaciones y la empleabilidad. Esas políticas aportarían una importante contribución para encontrar solución a los desequilibrios del mercado de trabajo y para evitar que vuelva a presentarse una nueva crisis mundial en el futuro.

2. Pacto Mundial para el Empleo: políticas del mercado de trabajo y medidas sociales destinadas a apoyar la recuperación en 5 países²⁹

En algunos países que han concebido políticas en el espíritu del Pacto Mundial para el Empleo no sólo se ha observado una marcada capacidad de recuperación del crecimiento económico sino que también se hacen sentir los primeros signos de un repunte del mercado de trabajo. En este sentido, son interesantes los casos de Australia y Brasil – dos grandes exportadores de productos básicos con adecuado espacio fiscal:

- En Australia, el crecimiento económico estuvo apoyado por la inversión pública en infraestructura, unida a medidas destinadas a mantener el nivel de gastos de los hogares, entre las que destaca la asistencia social a grupos seleccionados, que sirvió de importante catalizador. La conservación de puestos de trabajo contribuyó también a apuntalar el empleo hasta que repuntó la actividad económica.
- En el Brasil, la creación de empleo y el repunte de la actividad económica fueron resultado de las medidas adoptadas para aumentar los ingresos familiares, lo que estimuló el consumo privado interno, y de las mejoras introducidas en los programas de asistencia social, tales como las prestaciones por desempleo y las transferencias en efectivo condicionadas. Además, Brasil también ha logrado mantener la tendencia a la baja en el empleo informal.

En los países donde el repunte es más mitigado, se han adoptado políticas específicas del mercado de trabajo y políticas sociales, que han respaldado el proceso de recuperación y proporcionado apoyo crucial a los más necesitados:

- En Alemania, donde la caída del crecimiento del PIB al 3,8 por ciento en el primer trimestre de 2008 fue la más pronunciada en 40 años, las pérdidas de

29. Esta sección ha sido preparada por Marva Corley-Coulibaly y Naren Prasad, que contaron en sus investigaciones con la excelente ayuda de Megan Gerecke.

empleos se vieron limitadas gracias a las mejoras introducidas en los sistemas existentes con el fin de facilitar medidas para reducir las horas semanales de trabajo, compartir el trabajo y recibir prestaciones parciales de desempleo.

- Casos como el de Jordania demuestran que, incluso cuando el espacio fiscal es limitado, algunos países han podido diseñar políticas acordes con el Pacto Mundial para el Empleo, que han tenido efectos positivos. Jordania ha aumentado con éxito las disposiciones y el apoyo a las familias pobres y a los desocupados vulnerables, mientras que ha mantenido su compromiso con la seguridad social universal.
- La recuperación de la economía y el mercado laboral de la República de Corea ha sido más moderada, pero las políticas adoptadas han permitido reducir el desempleo gracias a los empleos compartidos, la moderación salarial negociada y la prestación de asistencia social dirigida a los grupos más vulnerables, especialmente a los jóvenes y a quienes llevan poco tiempo desempleados;

Por supuesto, existen grandes diferencias entre países por lo que respecta al espacio en materia de políticas y recursos y a la capacidad para responder a la crisis. No existe una política que sea aplicable en todos los casos. Como se señaló en la sección A, la crisis ha afectado a todos los países de diversas maneras, provocando diferentes respuestas políticas. Sin embargo, el análisis de esas medidas revela que algunas maneras de hacer frente a los desafíos que enfrenta el mercado de trabajo y a los retos sociales han contribuido a apoyar una recuperación más amplia.

Australia: solidez del mercado de trabajo e indicios de una incipiente recuperación

Se ha evitado la recesión

Australia podría ser la única economía desarrollada que ha escapado a la recesión en 2009, manteniendo un crecimiento positivo, aunque moderado, en los dos primeros trimestres. Gracias a la recuperación de las exportaciones de productos básicos y a estímulos fiscales considerables, la economía experimentó un crecimiento del 0,6 por ciento en el segundo trimestre (trimestre sobre trimestre), en comparación con el 0,3 por ciento en el primer trimestre de 2009. Se prevé que el crecimiento durante el año será de un 0,7 por ciento. El mercado de trabajo también ha sido sorprendentemente optimista en Australia, y la tendencia parece indicar que la tasa de desempleo será inferior al 6 por ciento en 2009, un total de 2 puntos porcentuales por debajo de las proyecciones del Gobierno.

Respuesta a la crisis

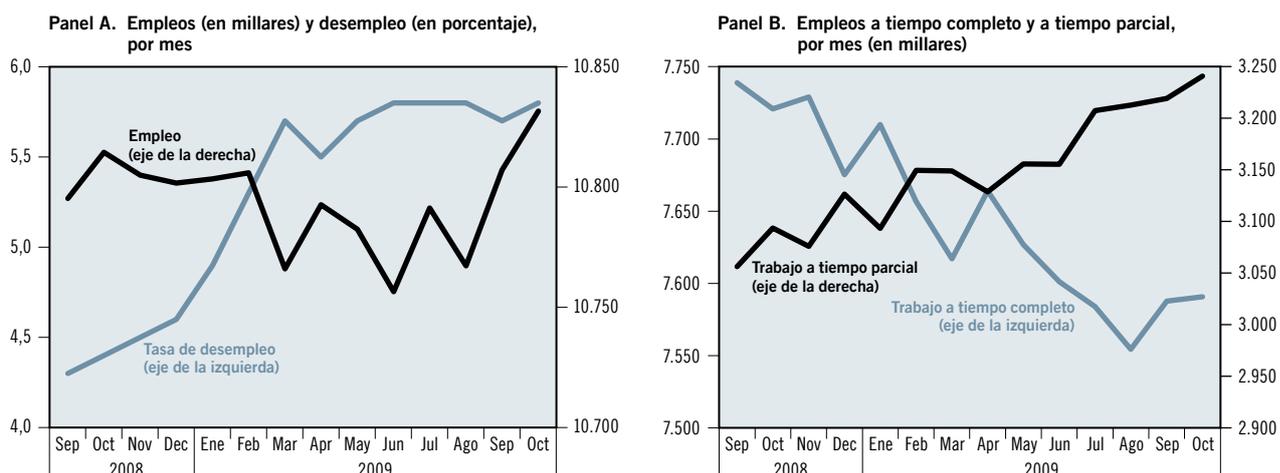
Cuando se desató la crisis financiera, Australia dio rápidamente una respuesta decidida, adoptando iniciativas de política monetaria y fiscal destinadas a respaldar sus mercados financieros, amortiguar la disminución de la demanda, ayudar a los elementos más vulnerables de la población y estimular la creación de empleo. Gracias a los ahorros acumulados durante el anterior período de auge de los precios de los productos básicos, el Gobierno tenía un espacio fiscal adecuado para organizar una vigorosa respuesta contracíclica.

En particular, se aprobó una serie de paquetes de medidas de estímulo, en dos fases separadas. Las medidas de la primera fase, adoptadas en octubre de

2008, estuvieron centradas en la ayuda directa a los ingresos, mientras que las de la segunda, introducidas en febrero de 2009, incluían proyectos de infraestructura de inicio inmediato. El monto total de la respuesta fiscal (durante 2008-2010) representa un 5,3 por ciento del PIB, lo que la sitúa en el tercer puesto entre las economías de la OCDE (OCDE, 2009b). Las medidas aprobadas se centraron en cinco áreas clave:

- *Asistencia social para grupos específicos*: la respuesta inicial de Australia a la crisis incluyó un aumento de la asistencia social a las familias que tenían dificultades económicas, especialmente a los grupos vulnerables como los pensionistas y las familias de bajos ingresos. La prestación de esa asistencia sirvió no sólo para brindar ayuda a los más necesitados, sino también para proporcionar un estímulo inmediato, poniendo dinero en manos de los más proclives a gastar, apuntalando así los gastos de consumo de los hogares. Los pensionistas recibieron entre 1.400 y 2.100 dólares australianos (en función de su nivel de ingresos), mientras que las personas de ingresos bajos y medianos recibieron un pago de transferencia de 1.000 dólares australianos por niño. Gracias a estas y a otras medidas, se espera que los ingresos de los hogares hayan aumentado en unos 19.700 millones de dólares australianos (Gobierno de Australia, 2009).
- *Apoyo al consumo favoreciendo la adquisición de viviendas*: aunque no está directamente relacionado con el mercado de trabajo, el apoyo a los compradores de viviendas fue un elemento crucial de la primera fase de las medidas de estímulo porque la vivienda representa el 60 por ciento de la riqueza de los hogares y es un motor importante del consumo y la confianza de los consumidores. El programa de Estímulo a los primeros propietarios [*First Home Owners Boost*] fomentó la actividad del sector de la vivienda, y ayudó a más de 59.000 personas a comprar su primera vivienda (Gobierno de Australia, 2009). Desde entonces los precios de la vivienda se han estabilizado en Australia y, en el segundo trimestre de 2009, habían caído sólo 1,2 por ciento en comparación con el año anterior.
- *El gasto en infraestructura*: en febrero de 2009, se anunció un paquete de medidas de estímulo que incluía asistencia adicional para grupos específicos; su elemento central eran las inversiones en infraestructura – el más importante proyecto de este tipo en la historia del país. El Plan Nacional de Construcción y Empleo [*Nation Building and Jobs Plan*] incluía un proyecto de infraestructuras financiadas con fondos públicos, por un monto de 29.900 millones de dólares australianos, destinados a la construcción de infraestructuras en las comunidades locales, viviendas, escuelas y carreteras, y también brindaba apoyo para el establecimiento de una red nacional de banda ancha destinada a crear anualmente hasta 25.000 puestos de trabajo a nivel local durante más de ocho años.
- *Asistencia en materia de desarrollo de competencias, formación y búsqueda de empleo*: con el fin de abordar cuestiones a largo plazo del mercado de trabajo y mejorar la asistencia a las personas en busca de empleo, el Gobierno hizo hincapié en la formación y el desarrollo de competencias. Se destinó un total de 187 millones de dólares australianos al Programa de Centros de Productividad con el fin de crear 56.000 nuevas plazas de formación, con lo cual el total se elevó a cerca de 750.000 plazas en el período 2009-2014. La formación está dirigida particularmente a los solicitantes de empleo desfavorecidos, es decir, a los que han sido recientemente despedidos y a los trabajadores jóvenes.
- *Ley de Trabajo Equitativo [Fair Work Act] de 2009*: aunque fue promulgada antes del inicio de la crisis (julio de 2009), esta Ley abarca muchos campos

Gráfico 1.15 Recuperación del mercado del trabajo en Australia



Nota: Los datos correspondientes al trabajo a tiempo completo y a tiempo parcial están estacionalmente ajustados.

Fuente: Australian Bureau of Statistics, 2009.

de apoyo al empleo, tales como la conservación de puestos de trabajo, la capacitación y los salarios. Esta importante Ley marcó la pauta para mejorar la actividad industrial durante la crisis. Entre otras cosas, los nuevos sistemas de relaciones industriales fijaron las condiciones mínimas para todos los trabajadores nacionales, establecieron redes de seguridad adicionales para la mayoría de los empleados, fomentaron un acceso más amplio a la presentación de quejas contra despidos injustificados y ampliaron los derechos de los sindicatos para tener acceso a los lugares de trabajo.

Eficacia

La OCDE ha destacado que el paquete de medidas de estímulo fiscal adoptado por Australia ha sido particularmente eficaz para apoyar el empleo. Las estimaciones han mostrado que, de no haberse aplicado esas medidas, el crecimiento habría experimentado una contracción del 1,3 por ciento entre 2008 y 2009 (segundo trimestre, año sobre año) (OCDE, 2009d). Los principales factores que explican el repunte del crecimiento han sido la estabilidad del gasto de los hogares y el aumento del consumo público. El gasto de los hogares se mantuvo gracias a los estímulos fiscales destinados a apoyar los ingresos, que adoptaron la forma de pagos de transferencia a grupos seleccionados, mientras que el componente de infraestructura pública, que se materializó en 2009, ya ha aumentado la inversión pública en un 0,8 por ciento en el segundo trimestre de 2009 (trimestre sobre trimestre).

Desde octubre de 2008, la tasa de desempleo ha aumentado, pasando del 4,4 por ciento a algo menos del 6 por ciento en octubre de 2009, pero ha oscilado alrededor del 5,7 por ciento desde mayo de 2009 (diagrama 1.15). Desde agosto de 2009 se observa también una tendencia al alza en cuanto al número de personas empleadas. La capacidad de recuperación del mercado de trabajo servirá para respaldar la demanda, y también mejorará las perspectivas fiscales ya que se reducirán los pagos de prestaciones de desempleo.

Un elemento importante de la situación del empleo de Australia es que ha estado impulsado principalmente por la creación de puestos de trabajo a tiempo parcial. El trabajo a tiempo completo disminuyó en un 1,7 por ciento en octubre

de 2009 (año sobre año), mientras que el trabajo a tiempo parcial experimentó un aumento de casi 5 por ciento durante el mismo período (véase también la sección A). Así, el ajuste del mercado laboral se produjo principalmente gracias a la reducción de las horas de trabajo semanales, y no a la reducción de personal, lo que es una reacción puramente de mercado, ya que las empresas se mostraban renuentes a despedir a los trabajadores cualificados. El total de horas trabajadas se redujo en un 3 por ciento, cayendo desde su nivel máximo de 959 millones en julio de 2008 a 930 millones en septiembre de 2009; por otra parte, el empleo se mantuvo relativamente estable. Ello ha conducido a un aumento del subempleo (personas que trabajan a tiempo parcial, pero que preferirían trabajar mayor número de horas) y, en consecuencia, de la utilización insuficiente de los recursos de la mano de obra (que es una medida del desempleo y del subempleo). Tras haberse ido reduciendo de manera constante desde mayo de 2001, la tasa trimestral de utilización insuficiente de los recursos de la mano de obra en Australia aumentó casi 4 puntos porcentuales entre agosto de 2008 y 2009, pasando del 9,9 por ciento al 13,6 por ciento, siendo las tasas considerablemente mayores en el caso de los jóvenes trabajadores (23,7 por ciento en mayo de 2009).

Perspectivas

El comportamiento del mercado laboral de Australia ha demostrado su capacidad de recuperación frente a numerosos factores de riesgo. Las iniciativas de estímulo y la incipiente recuperación han estado respaldadas por una fuerte demanda externa de productos básicos y por el aumento del consumo interno, tanto del gasto público como de los gastos de los hogares. Sin embargo, si la recuperación de los productos básicos fuera de corta duración, o si los precios de los productos básicos se derrumbaran, la demanda interna podría no ser capaz de apoyar un crecimiento sostenible. Al igual que ocurre en Brasil, Australia exporta principalmente productos básicos, que representan un 65 por ciento del total de las exportaciones. Aunque la fuerte demanda de esos productos básicos en China ha contribuido al crecimiento en ambos países, la recuperación de Australia sigue siendo vulnerable a la disminución del volumen del comercio.

Además, como se señala en la sección A, la práctica de reducir el número de horas en lugar de reducir el número de puestos de trabajo (alternativa viable en el caso de una desaceleración a corto plazo), podría no ser fiscalmente viable para los empresarios si las condiciones económicas se deteriorasen en el corto plazo o si la recuperación global se prolongase mucho. Por lo tanto, el retiro prematuro de las medidas de estímulo podría resultar contraproducente para el crecimiento y socavar las perspectivas del mercado de trabajo. En fecha reciente, el Ministerio del Tesoro de Australia ha estimado que tal eliminación prematura llevaría aparejada la pérdida de 100.000 puestos de trabajo en ese país.

Brasil: la recuperación mediante el impulso al consumo interno

Recesión de corta duración

A raíz de la crisis financiera mundial, la economía brasileña experimentó una recesión aguda, pero relativamente breve, (-3,4 y -1,0 por ciento en el cuarto trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009, respectivamente). El crecimiento volvió a ser positivo (1,9 por ciento) en el segundo trimestre de 2009 (Banco Central do Brasil, 2009).

Respuesta a la crisis

La respuesta del Gobierno a la crisis fue rápida, aprovechando las medidas de política existentes para fortalecer el crecimiento y la creación de empleo. El paquete de medidas de estímulo adoptadas por Brasil para hacer frente a la crisis financiera se combinó con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) aprobado en 2007, que tiene un importante componente de inversión pública, especialmente en infraestructura pública. El plan prevé asistencia a empresas públicas como Petrobras, para que sigan invirtiendo en la economía, así como asistencia al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. Asimismo, se asignaron fondos para el desarrollo de la industria marítima. El Gobierno también proporcionó considerables estímulos para aumentar el consumo interno y, con este fin, aprobó incentivos fiscales bien seleccionados para la compra de automóviles y otros bienes duraderos, así como asistencia para construir un millón de viviendas (400.000 para familias de bajos ingresos y 600.000 para familias de clase media) en el marco del programa conocido como Mi Casa Mi Vida [*Minha Casa Minha Vida*] que representó una gran ayuda para sectores que experimentaban una situación difícil, como el de la construcción y la industria del automóvil. Se otorgó asistencia adicional a las empresas en forma de préstamos para la financiación de las exportaciones, con el fin de ayudar a los exportadores, y préstamos a las PYME para fomentar la compra de bienes de capital y hacer nuevas inversiones en la agricultura.

Para mitigar el impacto social de la crisis, el Gobierno brasileño aprobó tanto respuestas universales (por ejemplo, el aumento del salario mínimo y la prolongación de las prestaciones por desempleo) como otras muy específicas (por ejemplo, viviendas para los pobres y transferencias de efectivo condicionadas). En particular, el Gobierno aumentó el salario mínimo en un 6 por ciento en términos reales (con lo cual los ingresos de los trabajadores experimentaron un incremento, tanto directo como indirecto, de un 40 por ciento). Se amplió el seguro de desempleo para incluir a los trabajadores que se veían particularmente afectados por la crisis. Asimismo, se aumentaron las transferencias en efectivo condicionadas en el marco del programa *Bolsa Família*.

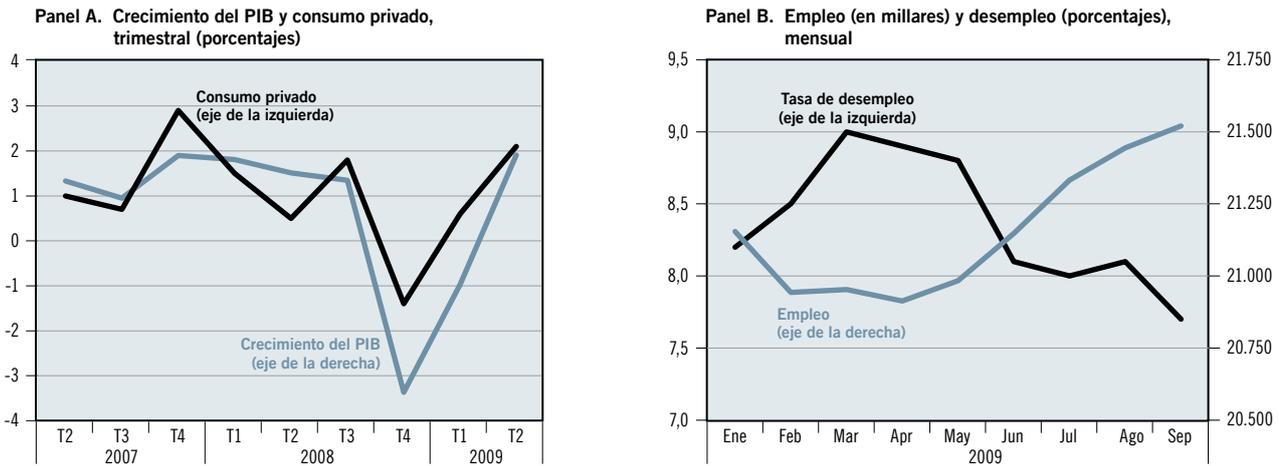
Eficacia

En Brasil, el consumo de los hogares es relativamente elevado, y en 2008 representaba el 61 por ciento del PIB, en comparación con otras economías emergentes como China, donde fue sólo del 36 por ciento en 2008. Las políticas destinadas a mantener el ingreso familiar y apoyar el consumo privado nacional han contribuido al proceso de recuperación: el consumo aumentó en un 2,1 por ciento durante el segundo trimestre de 2009. Los incentivos fiscales para la compra de automóviles y electrodomésticos parecen haber sido particularmente eficaces, ya que el consumo de bienes durables (como los producidos por el sector del automóvil) da cuenta de gran parte del crecimiento. En consecuencia, el consumo privado aportará un 1,5 por ciento al crecimiento del PIB real en 2009, en comparación con el 3,3 por ciento en 2008.

El aumento del salario mínimo también ha contribuido a mantener el poder adquisitivo de los hogares. Además, los aumentos salariales en el sector público y la industria del automóvil se mantuvieron a finales de 2008 y finales de 2009, respectivamente, lo que brinda apoyo adicional al consumo interno.

Datos recientes indican también que el impacto de la crisis en el mercado del trabajo en el Brasil se vio limitado como resultado de las respuestas contracíclicas en materia de políticas en sectores específicos (Bárcena et al. 2009). Durante

Gráfico 1.16 Recuperación económica y del mercado laboral en Brasil, 2007-2009



Fuentes: Banco Central do Brasil, 2009, e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Gráfico 1.17 Número de trabajadores sin permiso de trabajo, expresado como porcentaje del total de personas empleadas, 2008-2009 (porcentajes)



Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009.

el primer semestre de 2009, el empleo siguió creciendo y el número de trabajadores formalmente empleados en las seis principales regiones metropolitanas experimentó un aumento de casi 400.000 desde enero de 2009 (gráfico 1.16). Ello se refleja en la disminución de la tasa de desempleo, que pasó del 9 por ciento en marzo de 2009 al 7,7 por ciento en septiembre de 2009.

Por otra parte, sigue disminuyendo el número de empleos en el sector informal como proporción del empleo total. Mientras que en los años noventa la informalidad representaba más del 60 por ciento del empleo en Brasil, en 2006 ya era inferior al 55 por ciento (Bacchetta, Ernst y Bustamante, 2009)³⁰. Asimismo, datos recientes muestran que el número de trabajadores sin permiso de trabajo se ha mantenido relativamente constante: en febrero de 2008 era algo más de un 19 por ciento del efectivo total de la fuerza de trabajo; cayó al 18,7 por ciento en marzo

30. La definición de «sector informal» abarca las empresas que tienen menos de cinco trabajadores, los empresarios, los trabajadores por cuenta propia o autónomos (excluidos los trabajadores profesionales, técnicos y directivos), los trabajadores familiares auxiliares (que no reciben remuneración) y los trabajadores domésticos.

de 2009, y aumentó al 19,2 en septiembre de 2009 (gráfico 1.17). En otras palabras, la experiencia de Brasil indica que el aumento del salario mínimo no estuvo acompañado de una disminución de la fuerza de trabajo formal. Por otra parte, la ampliación de las prestaciones de la seguridad social ha contribuido a contrarrestar los riesgos del aumento del empleo informal.

Perspectivas

En conclusión, Brasil ha combinado las políticas previstas en el PAC existente con su nuevo paquete de medidas de estímulo destinadas a aumentar la inversión en infraestructura pública, incrementar el consumo interno y, eventualmente, aumentar el crecimiento mediante el mantenimiento de los ingresos de los hogares, el aumento de los salarios y la mitigación de los efectos de la crisis gracias a programas de asistencia social (tales como las prestaciones de desempleo y las transferencias de efectivo condicionadas). Todas estas medidas han contribuido a aumentar o mantener el empleo y a respaldar los decididos pasos que ha dado el país con el fin de promover la formalización de la fuerza de trabajo de una manera eficaz en función de los costos. El paquete total de medidas de estímulo representó entre el 1 y el 1,5 por ciento del PIB (en comparación con el 13 por ciento en China, el 5,6 por ciento en los Estados Unidos, el 4,7 por ciento en México y el 3,9 por ciento en la Argentina).

Por otra parte, el sistema universal de asistencia social existente en Brasil está bien desarrollado y va acompañado de políticas sociales bien concebidas; todo ello contribuyó en gran medida a mitigar los efectos de la crisis global sobre la población vulnerable y respaldó el proceso de recuperación. Por lo que respecta al mercado de trabajo, es probable que disminuya la tasa de desempleo; sin embargo, podría persistir la escasez de personal competente como consecuencia del bajo índice de matriculación en la educación secundaria y terciaria (la media es de 7,3 años de escolaridad). El Gobierno tendrá que prestar especial atención a las repercusiones que pudiera tener el retiro gradual de las medidas de estímulo, especialmente las relacionadas con los incentivos fiscales.

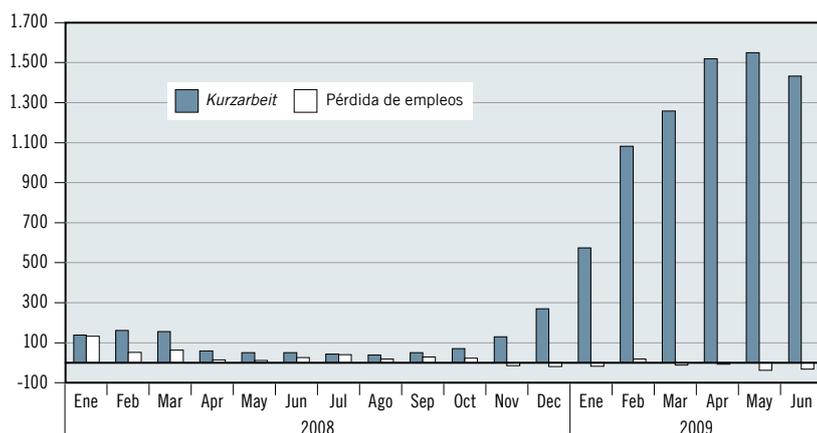
Alemania: conservación de empleos gracias al recorte de las horas de trabajo

Antes de la crisis, la tasa de desempleo en Alemania experimentaba una tendencia a la baja desde 2006. A pesar de que el crecimiento negativo del PIB en Alemania comenzó en el segundo trimestre de 2008 y continuó durante cuatro trimestres consecutivos, los efectos no se hicieron sentir de inmediato en el mercado laboral. El crecimiento del empleo se hizo negativo solo en noviembre de 2008. Como se ilustra en la sección anterior, Alemania es un ejemplo de un país que a pesar de haber experimentado una marcada reducción del crecimiento, ha sufrido pérdidas de puestos de trabajo que son bajas en comparación con las de otros países.

Respuesta a las crisis

En noviembre de 2008, con arreglo al primer plan de estímulo económico del Gobierno alemán, se ampliaron los acuerdos existentes para reducir las horas de trabajo semanales (*Kurzarbeit*), que pasaron de seis a 18 meses. En mayo de 2009, el período máximo se prolongó nuevamente hasta 24 meses. En virtud de ese régimen

Gráfico 1.18 Pérdidas de empleo y beneficiarios del *Kurzarbeit*, Alemania, enero de 2008 hasta junio de 2009 (en millares)



Fuente: Base de datos de la Agencia federal del empleo de Alemania.

de trabajo reducido, los empleadores pueden solicitar asistencia pública temporal para completar los salarios de sus asalariados que trabajan un menor número de horas. Pueden recurrir a la asistencia los establecimientos que se enfrentan a una pérdida inevitable y temporal de empleos, debido a factores económicos. En situaciones en que la disminución de la actividad supondría una reducción del 10 por ciento en el salario bruto de al menos un tercio de la fuerza de trabajo de la empresa, ésta tiene derecho a acogerse a ese mecanismo, si no contradice lo dispuesto en el convenio colectivo del sector. La concesión de la indemnización de corta duración a las empresas está condicionada a la abolición de las horas extraordinarias, y al agotamiento de los créditos de la cuenta de tiempo de trabajo. La Agencia Federal de Empleo compensa el 67 por ciento de la pérdida de salario neto sufrido por el asalariado (el 60 por ciento en el caso de trabajadores sin hijos), y reembolsa a los empleadores el 50 por ciento de las contribuciones de seguridad social que hacen en nombre de los trabajadores. El reembolso puede llegar al 100 por ciento si el tiempo de inactividad (es decir, las horas de trabajo reducido) se destinan a la formación.

Eficacia

El número de beneficiarios que se han acogido al régimen de trabajo reducido ha aumentado considerablemente desde su introducción, pasando de unos 130.000 participantes en noviembre de 2008 a más de 1,4 millones de trabajadores en junio de 2009 (gráfico 1.18).³¹ Si bien existen opiniones divergentes respecto de la eficacia global del mantenimiento de un número excesivo de trabajadores y de sus implicaciones en cuanto a la reducción de la productividad, las pérdidas de empleos han disminuido recientemente y, como se mencionó anteriormente, en Alemania se registra nuevamente crecimiento económico – por lo menos por el momento. Por otra parte, se ha atribuido al programa el aumento mensual del consumo en 0,3 puntos porcentuales y el haber frenado el aumento de la tasa de desempleo en más de 1 punto porcentual (Natixis, 2009).

31. Se debe señalar que, por lo general, el número de beneficiarios es superior en los meses de enero, febrero y marzo debido al programa especial para el sector de la construcción, en función de las condiciones invernales. Sin embargo, el número de participantes en marzo de 2009 era casi diez veces superior al de marzo de 2008.

Perspectivas

El método de reducción de las horas de trabajo, similar al adoptado en Australia, parece tener éxito en el corto plazo. Sin embargo, están aún por determinar los efectos a largo plazo. Si bien este régimen de contratación ha mitigado eficazmente las pérdidas de empleo, este logro debe sopesarse contra la posible pérdida de aumentos de la productividad. Una de las críticas ha sido que ese enfoque mantiene a flote artificialmente a empresas e industrias que no son competitivas. Por otra parte, existe el riesgo de que, de persistir la recesión del mercado de trabajo, los trabajadores que han «conservado» su empleo pasarán a engrosar las filas de los desempleados, con lo cual se prolongará la crisis y será más moderada la recuperación del mercado del trabajo. Con todo, podría tener un efecto positivo, ya que el crecimiento salarial podría reanudarse antes.

Jordania: el limitado espacio fiscal determina el tipo de respuesta ante la crisis

Impacto de la crisis financiera y el limitado espacio fiscal

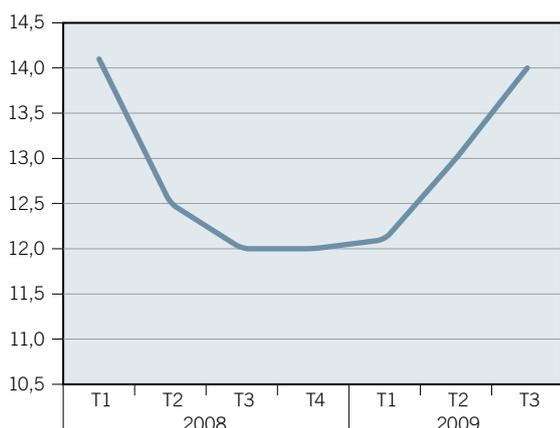
Al igual que otros países importadores de petróleo de la región del Medio Oriente, Jordania ha dado una respuesta fiscal moderada a la crisis económica, debido a su gran deuda pública y a sus limitados recursos financieros. Como resultado de ello, el Gobierno tuvo que cancelar el paquete de medidas de estímulo fiscal que había anunciado, por un monto de 183 millones de dinares jordanos (256 millones de dólares de los Estados Unidos) y, en su lugar, ha adelantado el inicio de inversiones de capital ya previstas y ha ampliado los servicios sociales para los más necesitados.

El crecimiento económico se ha mantenido relativamente estable en un 3 por ciento en el primer semestre de 2009 (debido a un acceso relativamente limitado a los mercados financieros internacionales y a las cadenas de suministros de fabricación). Sin embargo, en comparación con el mismo período del año anterior, el crecimiento del PIB, que había alcanzado el 8,9 por ciento, ha experimentado una caída de casi 6 puntos porcentuales. Por otra parte, el desempleo durante el tercer trimestre tuvo un aumento de 2 puntos porcentuales en comparación con el mismo trimestre de 2008 (véase el diagrama 1.19).

Respuesta a la crisis: medidas específicas de apoyo a los grupos más vulnerables

A pesar de las limitaciones fiscales, el país ha tomado medidas destinadas a aumentar el apoyo a los grupos vulnerables encauzándolo por diversos canales. Al respecto cabe destacar el aumento del salario mínimo mensual, que pasó de 110 dinares jordanos (155 dólares de los Estados Unidos) a 150 dinares (211 dólares), y la mejor aplicación de los fondos destinados al Fondo Nacional de Ayuda (que proporciona asistencia en efectivo y apoyo a las familias pobres), que recibió una suma adicional de 20 millones de dinares (28 millones de dólares). Esta asignación adicional permitió al Fondo hacer pagos mensuales de asistencia en efectivo a 12.335 nuevas familias, con lo cual el número total de familias asistidas en 2009 se elevó a 82.694. El Gobierno también ha ampliado las condiciones de admisibilidad para recibir ayuda en el marco del Programa de Casos Especiales (que incluye la atención a los discapacitados), cuyas prestaciones pasaron de 200 dinares (282 dólares) a 250 dinares (352 dólares), incrementándose el monto total pagado en el marco del programa (Gobierno de Jordania, 2009b).

Gráfico 1.19 Tasas trimestrales del desempleo en Jordania, 2008-09 (porcentajes)



Fuente: Gobierno de Jordania, 2009a.

Por lo que se refiere a la creación de empleos, el Gobierno ha establecido varios programas, poniendo énfasis en los grupos vulnerables. En octubre de 2009, comenzó a aceptar solicitudes en el marco del Programa gubernamental de apoyo a los desempleados y a los trabajadores agrícolas, destinado a aumentar las oportunidades de empleo para los trabajadores poco cualificados (egresados de escuela secundaria o personas con menos años de estudio), compensando a los empleadores por sus contribuciones a los regímenes de seguridad social. Este programa es especialmente beneficioso para las mujeres, que están sobrerrepresentadas en el sector agrícola. El Programa Nacional de Capacitación y Formación Profesional también ha estado dirigido especialmente a las mujeres en zonas pobres y remotas con el fin de ofrecer formación destinada a mejorar el empleo independiente entre las mujeres.

Mantenimiento de la extensión de la seguridad social

Aunque no está directamente relacionado con la crisis, un elemento crucial de las iniciativas de protección social del Gobierno ha sido la extensión de la seguridad social a grupos que anteriormente no estaban cubiertos. En la actualidad, el programa de la Corporación Jordana de Seguridad Social (JSSC) abarca un 45 por ciento de la población activa, y excluye principalmente a los empleados en el sector informal, a los empleadores y a los trabajadores por cuenta propia (AISS, 2009). La cobertura había estado limitada a las empresas con más de cinco empleados, pero el objetivo en 2011 es ampliar la cobertura al 80 por ciento de las empresas que emplean menos de cinco trabajadores. En este sentido, en noviembre de 2008 se dio inicio a un programa piloto en la ciudad de Aqaba, que tuvo resultados impresionantes: se amplió la cobertura a un 85 por ciento de las pequeñas empresas (1.817 de un total de 2.196 empresas). En noviembre de 2009, la próxima fase del programa se centrará en los trabajadores de otras 21.000 empresas.

Perspectivas

Jordania ha conseguido ofrecer un apoyo específico a los grupos vulnerables durante la crisis y mantener su compromiso con la cobertura universal de la seguridad social. Habida cuenta de su limitado espacio fiscal, se aumentó la inversión pública adelantando la fecha de inicio de las inversiones de capital previstas en el presupuesto y se brindó apoyo específico para las familias pobres, los trabajadores agrícolas y las mujeres. Asimismo, se ha mantenido también la ampliación gradual

de la protección social universal a través de un enfoque estratégico bien concebido que, poco a poco, abarca regiones geográficas, tanto dentro como fuera del Reino. Esa estrategia ha recibido el reconocimiento de la Asociación Internacional de la Seguridad Social por su dinamismo y por la colaboración que existe entre todos los principales actores participantes. Esto demuestra que ese tipo de programas puede ser factible, incluso en países de bajos ingresos con un espacio fiscal limitado.

República de Corea: impacto social mitigado gracias a las redes de seguridad social

Modesta recuperación del mercado laboral

La República de Corea se recupera lentamente de los efectos de la crisis financiera; en el primer trimestre de 2009 el crecimiento económico se estabilizó en un 0,1 por ciento y se amplió aún más en el tercer trimestre, registrándose un crecimiento del 2,9 por ciento trimestre sobre trimestre.

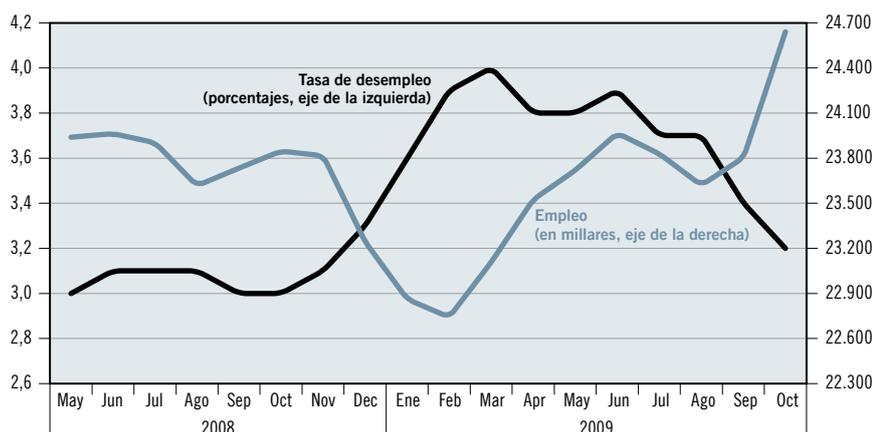
La situación del empleo también ha mejorado en comparación con los mínimos registrados el año anterior. Después de alcanzar su nivel más bajo (22,7 millones) en febrero de 2009, el empleo comenzó a recuperarse en marzo de 2009 y en octubre de 2009 había llegado a alrededor de 24,6 millones (diagrama 1.20). La tasa de desempleo, que alcanzó un máximo del 4 por ciento en marzo de 2009 (un aumento en comparación con el mínimo del 3 por ciento en el período de mayo a octubre de 2008), comenzó a disminuir en julio de 2009, cayendo al 3,2 por ciento en octubre de 2009. La mejora de la situación del mercado laboral también se refleja en la disminución del número de personas que reciben prestaciones de desempleo: el número de beneficiarios pasó de 445.000 en abril de 2009 a 389.000 en agosto del mismo año.

Respuesta a las crisis

El paquete de medidas de estímulo fiscal de la República de Corea representó el 6 por ciento del PIB (gastos y recortes de impuestos), uno de los más elevados entre los países de la OCDE. Las medidas de política consistieron en apuntalar los bancos, reestructurar el sector empresarial y mejorar las redes de seguridad social. Las más importantes medidas relativas a la red de seguridad social han sido las siguientes:

- *Empleos compartidos*: concesión temporal de créditos fiscales e incentivos financieros a aquellas empresas que han adoptado planes para compartir puestos de trabajo con el fin de mantener el empleo hasta que se recupere la actividad económica;
- *Creación de puestos de trabajo en el sector público*: medidas para brindar oportunidades de trabajo a los jóvenes (uno de los grupos más afectados por la crisis) y a otras personas desempleadas. Ello incluyó la creación de 100.000 puestos de trabajo adicionales en el marco de su programa de pasantías en el sector público, destinados a los jóvenes, 23.000 de los cuales ya se habían incorporado en 2009, y el aumento de 126.000 empleos en servicios sociales en 2009. Además, se puso en marcha la Nueva Política Verde, que abarca proyectos de infraestructura pública, destinada a crear alrededor de un millón de empleos adicionales en un período de cuatro años.
- *Fortalecimiento de las redes de seguridad social*: se ha proporcionado mayor capacitación para los desempleados (150.000 en 2009), incentivos a las PYME para

Gráfico 1.20 Recuperación del mercado del trabajo en la República de Corea, 2008-2009



Fuente: Banco de Corea, 2009.

promover la conservación de puestos de trabajo, y también garantías gubernamentales para los valores depreciados de la vivienda. La República de Corea ha reforzado su sistema de seguro de desempleo desde la crisis de 1997. Sin embargo, debido a las estrictas condiciones que deben cumplirse, hasta la fecha sólo un 58 por ciento de los asalariados están cubiertos por el plan de seguro de desempleo, que tiene una duración máxima de seis meses y brinda prestaciones que representan un 40 por ciento del salario perdido.

Eficacia

Se ha dicho que estas medidas de estímulo – incluidos el empleo compartido y las restricciones salariales adoptadas en febrero de 2009 en el marco del «gran consenso social»³² – han tenido éxito para reducir las pérdidas de empleo. Las estimaciones han mostrado que, sin las medidas de estímulo, el número de desempleados en 2010 habría aumentado entre 148.000 y 326.000 (OCDE, 2009d). Con todo, se ha dado prioridad a la conservación del empleo sobre los aumentos salariales – como lo indica el hecho de que los salarios se redujeron en un 3,7 por ciento durante el segundo trimestre de 2009, sobre una base del año sobre año. En este sentido, la moderación salarial puede ser considerada una medida esencialmente pasajera, destinada a apoyar los niveles de empleo. Cuando se adopta mediante negociación colectiva, este tipo de medidas puede tener resultados mutuamente beneficiosos para los empleadores, trabajadores y gobiernos³³.

Perspectivas

En la República de Corea se observan claros indicios de que se ha iniciado la recuperación gracias a su ambicioso conjunto de medidas de estímulo. Sus amplísimos programas de creación de empleos y de conservación de puestos de trabajo están dando buenos resultados por lo que se refiere a la reducción del desempleo. Sin embargo, la disminución de los salarios es algo preocupante, aunque el Gobierno insiste en que ello debería ser un fenómeno pasajero.

32. La versión en inglés del acuerdo se puede consultar en: http://www.molab.go.kr/english/english/Information/news_view.jsp?id=2888 [16 de noviembre de 2009].

33. OIT, 2009a.

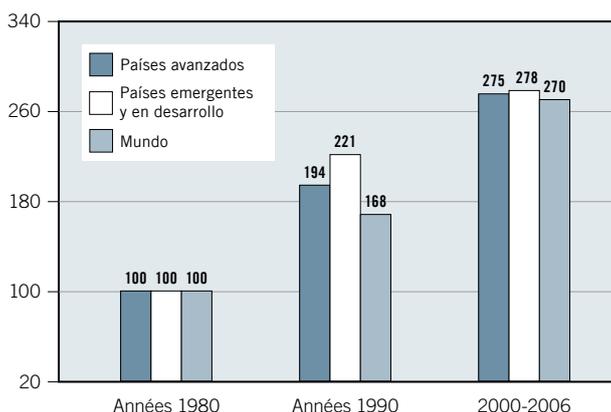
3. Construcción de una recuperación sostenible

Como se ha visto en la sección anterior, varios componentes fundamentales del Pacto Mundial para el Empleo, a saber, la prioridad del empleo y la creación de protección social, han desempeñado un papel central en el proceso de recuperación. Por supuesto, los principios y objetivos del Pacto Mundial para el Empleo no se limitan a la formulación de políticas destinadas a fomentar una pronta recuperación. Representan un marco para establecer una globalización equitativa y sostenible. Sin embargo, para alcanzar ese objetivo es necesario abordar una serie de problemas estructurales que han contribuido a la crisis actual.

En este sentido, el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2008* (OIT, 2008d) puso de relieve los crecientes desequilibrios económicos y sociales que se fueron acumulando en los dos últimos decenios. En particular, desde la década de 1980, la desigualdad de ingresos dentro de los países creció excesivamente en todo el mundo (casi se triplicó), tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo (gráfico 1.21).

Por supuesto, es necesario tomar en cuenta una serie de otros factores, incluidos la financiarización de la economía real, la falta de equilibrio de la globalización y la calidad del empleo³⁴. El *Informe sobre El Trabajo en el Mundo* de este año se propone examinar algunos de estos desequilibrios a mediano plazo. En particular, en el capítulo 2 se analiza la financiarización de la economía. Una idea central es que las finanzas están inextricablemente vinculadas con la economía real, y que su buen funcionamiento guarda relación con el bienestar de los trabajadores y los empleadores. En el Capítulo 3 se discute cómo las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales internacionales y las instituciones financieras de desarrollo pueden contribuir a alcanzar una globalización más equitativa. En el capítulo 4 se presenta una evaluación de los vínculos entre las políticas orientadas a promover una economía ecológica y la creación de empleos.

Gráfico 1.21 Las desigualdades de los ingresos han ido aumentando en todo el mundo (coeficiente de Gini, índice: decenio de 1980 = 100)



Nota: El gráfico presenta la evolución de los coeficientes de Gini (ponderados por el PIB), por nivel de desarrollo, empleando promedios para 1980-1989, 1990-1999 y 2000-2006. El coeficiente de Gini para el período 1980-1989 es igual a 100.

Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base del Banco Mundial, 2008.

34. En OIT (2008d) figura una explicación detallada de los factores que llevaron a la crisis.

Apéndice A

El impacto de las crisis en los mercados de trabajo: La experiencia del pasado

En este apéndice se presenta información sobre las crisis y recesiones económicas del pasado, con el fin de contribuir a explicar las tendencias de la crisis actual. La mayoría de los datos sobre el desempleo y los salarios durante las crisis anteriores han sido tomados de las bases de datos de la OCDE, los Indicadores del desarrollo mundial (WDI) y los Indicadores claves del mercado de trabajo (KILM) de la OIT.

Desempleo

- En las tres crisis que afectaron a las economías más avanzadas entre 1975 y 2007, de índole más localizada que la crisis actual, la recuperación de los niveles de desempleo tomó entre cinco y ocho años (gráfico A1.1, panel A). Sin embargo, en dos de los tres episodios (los dos primeros), la tasa de desempleo no volvió a disminuir a los niveles anteriores a la crisis.
- Se observaron tendencias similares durante la crisis asiática: la tasa de desempleo se deterioró durante la crisis económica en 1996 y 11 años más tarde todavía no ha logrado recuperar ni la mitad de su nivel anterior a la crisis (gráfico A1.1, panel B).

Empleo

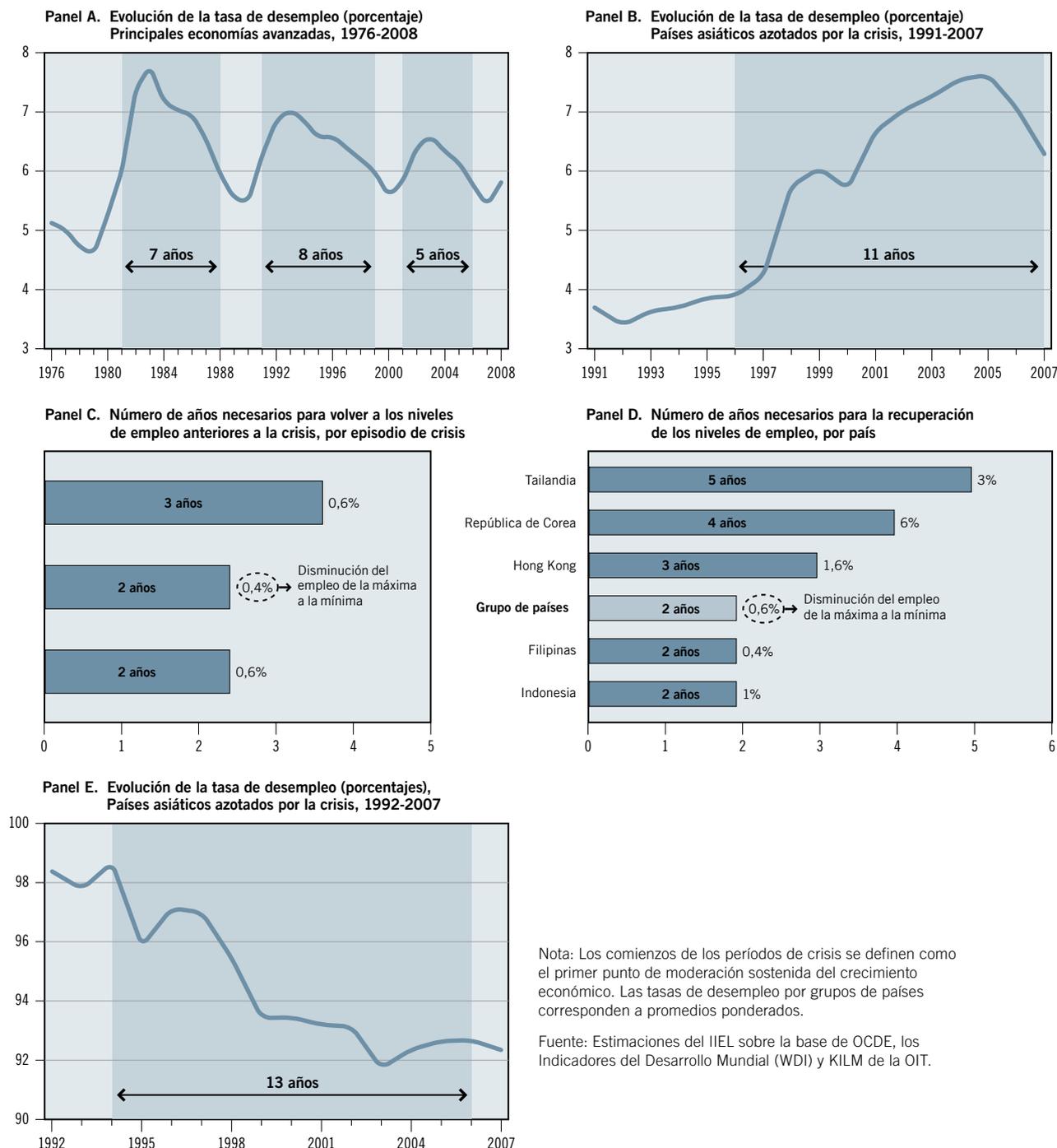
- El empleo disminuyó un 1 por ciento durante las recesiones anteriores en las principales economías avanzadas, y la recuperación tomó entre dos y tres años (gráfico A1.1, panel C).
- En algunos países de Asia, principalmente en Tailandia, la recuperación de los niveles de empleo llegó al 6 por ciento y la recuperación tomó hasta cinco años (gráfico A1.1, panel D). En esos países asiáticos, los índices de empleo se redujeron significativamente incluso dos años antes de que la tasa de desempleo comenzara a subir – y 13 años más tarde los índices de empleo no han logrado volver al nivel anterior a la crisis (gráfico A1.1, panel E).

Salarios

La disminución de los salarios durante los períodos de recesión del mercado de trabajo obedece a diversas razones. En primer lugar, algunas empresas podrían decidir pagar menos y mantener los niveles de empleo, mientras que algunos trabajadores podrían estar dispuestos a aceptar una reducción de sus ingresos a fin de mantener sus puestos de trabajo³⁵. Ello tiene un impacto inmediato y, en consecuencia, las reducciones salariales preceden y, en cierta medida limitan, las pérdidas de

35. Esta situación puede ser fruto de una convención colectiva de trabajo entre empleadores y trabajadores, o puede estar respaldada por políticas gubernamentales destinadas a proteger los empleos a corto plazo mediante cotizaciones salariales (Krugman, 2009).

Gráfico A1.1 Tiempo necesario para la recuperación del mercado laboral después de una crisis



empleo.³⁶ En segundo lugar, puede haber otra ola de reducciones de los salarios si los trabajadores aceptan un menor salario al reintegrarse a su empleo.³⁷

36. En el caso de las recesiones prolongadas y generalizadas, no es probable que las reducciones salariales tengan un efecto persistente para evitar que se eleven los niveles de empleo; por el contrario, tienen el efecto adverso de reducir el poder adquisitivo de los trabajadores. Véase *Proteger a las personas y promover el empleo*; septiembre de 2009e; Informe de la OIT a la cumbre de los líderes del G-20.

37. Según Wachter et al. (2009), al comparar a los trabajadores despedidos con los que no habían perdido su empleo, los autores detectaron considerables pérdidas inmediatas de los ingresos anuales, que se elevaban al 30 por ciento. Al cabo de 15 a 20 años, esas pérdidas son todavía del 20 por ciento y, por consiguiente, representan un considerable retroceso por lo que se refiere a los ingresos de los trabajadores a lo largo de su vida.

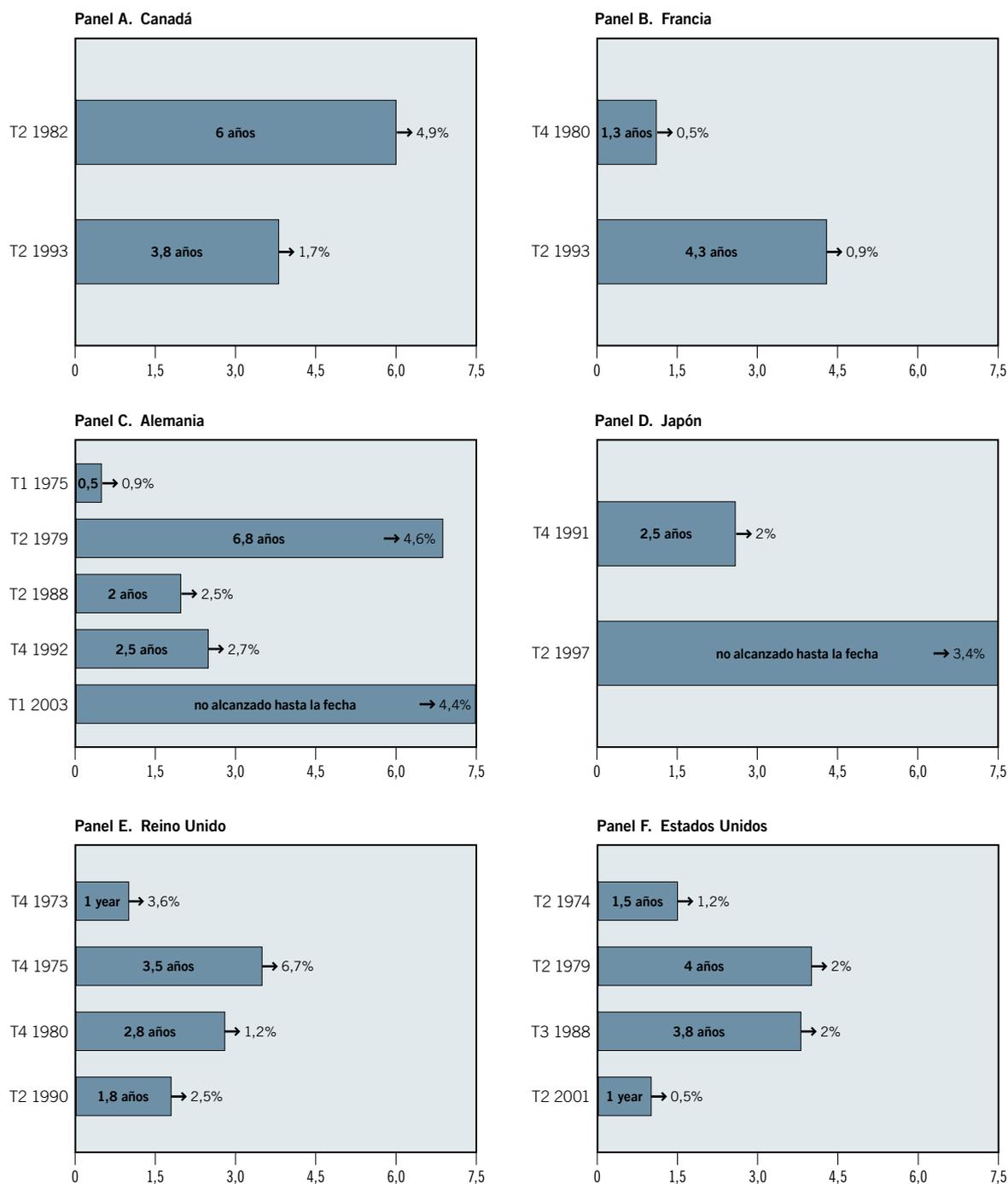
La evolución de los salarios en tiempos de crisis ha variado notablemente de un país a otro. Si bien ello es función de una serie de importantes factores, incluidas las actuales instituciones del mercado de trabajo, los programas sociales y los esfuerzos de reforma, el análisis de la situación durante las recesiones económicas en algunos países seleccionados para los que se dispone de datos revela algunas tendencias interesantes³⁸:

- *Japón y Estados Unidos*: los salarios y el empleo parecen seguir trayectorias similares tanto durante los períodos de crisis como en condiciones normales, observándose ligeras disminuciones del empleo antes de que disminuyan los salarios (lo que tiene diferentes tipos de impacto; véase el gráfico A1.2, paneles D y F):
 - En los Estados Unidos, la disminución de los salarios desde el nivel máximo al nivel mínimo nunca fue superior al 2 por ciento; por el contrario, en Japón la variación de los salarios fue más acusada (2-3 por ciento);
 - El período de recuperación fue más prolongado en Estados Unidos durante las crisis de los decenios de 1980 y 1990 (además, durante esas crisis, la recuperación de los salarios para volver a los niveles anteriores a la crisis fue más lenta que la recuperación del número de empleos);
 - En el Japón, ni los salarios ni el empleo se ha recuperado de la recesión económica de 1998.
- *Canadá, Francia y el Reino Unido*: en las crisis económicas del pasado, la disminución del número de empleos ha sido más rápida que la de los salarios, habiéndose iniciado entre 1 y 2,5 años antes en el caso de Canadá y Francia durante la crisis de los años ochenta, respectivamente (gráfico A1.2, paneles A, B y E). En casi todos los casos, la intensidad (porcentaje de disminución y tiempo de recuperación) de la caída de los salarios fue menos acusada que la de la reducción del número de empleos³⁹.
- *Alemania*: se observan diferentes tendencias con respecto a la evolución de los salarios durante las recesiones anteriores (gráfico A1.2, panel C):
 - Durante los decenios de 1970 y 1980, los niveles salariales reaccionaron más lentamente (entre cinco y siete años a la zaga) que los niveles de empleo, pero su disminución fue más acusada y su recuperación tomó más tiempo que la del empleo;
 - Sin embargo, durante las últimas dos décadas los efectos de las crisis sobre los salarios han sido más inmediatos (haciéndose sentir en un plazo de un año y medio), pero la intensidad de la reducción de los salarios ha variado a lo largo de este período. Por ejemplo, durante la recesión económica de 1992, la reacción de los salarios fue más suave y el tiempo de recuperación más corto que el del empleo; después de la recesión económica de 2003, los salarios cayeron más de un 4 por ciento y no han podido volver a alcanzar los niveles anteriores a la crisis.

38. En el caso de la recesión de 1990 en los Estados Unidos, el Gobierno introdujo aumentos obligatorios de los impuestos para financiar los regímenes futuros de protección contra el desempleo. Esas políticas incluyeron también un aumento de las contribuciones de los empleadores al régimen de seguridad social de los empleados. Los patronos se vieron así obligados a pagar costos más elevados atribuidos a la mano de obra y, como resultado de ello, solo fue posible contratar o reincorporar a un menor número de trabajadores e, incluso, fueron muy contados los que pudieron recibir la remuneración original (Sonmez Atesoglu, 2006).

39. Las excepciones han sido los salarios en el Reino Unido durante la crisis de 1974-1976, que se redujeron en un 7 por ciento en comparación con la disminución de un 1 por ciento en el empleo, y la disminución de los salarios en Canadá durante la crisis de 1983-1985, cuya recuperación tomó el doble de tiempo (seis años) que el número de empleos antes de volver a los niveles anteriores.

Gráfico A1.2 Tiempo necesario para que los salarios vuelvan a alcanzar los niveles anteriores a la crisis en países seleccionados, por episodio de crisis



Notas: Los salarios corresponden a la tasa real de remuneración del sector privado. El eje «x» indica el tiempo específico en que los salarios iniciaron su tendencia a la baja. Los porcentajes corresponden a la disminución total de los salarios desde el punto máximo al mínimo.

Fuente: Estimaciones del IIEL; OCDE, 2009c.

Apéndice B

El impacto de las crisis financieras sobre el empleo: Análisis empírico

En la Sección B de este capítulo se presentan proyecciones de empleo desde 2009 hasta 2014 para dos grandes grupos, subdivididos a su vez en otros dos:

- *PIB per cápita elevado*, dividido en dos grupos: i) Grupo 1: 372 observaciones de las últimas ocho crisis en Canadá, Alemania, Francia, Italia, Estados Unidos y Reino Unido)⁴⁰ y ii) Grupo 2: 147 observaciones de un episodio de crisis en cada uno de tres países: Australia, España y la República de Corea⁴¹;
- *PIB per cápita medio*, dividido en dos grupos: i) Grupo 1: nueve últimos episodios de crisis (106 observaciones) en Argentina, Indonesia, México y Turquía⁴², y ii) Grupo 2: 67 observaciones correspondientes a seis crisis anteriores (Brasil, Rusia y Sudáfrica)^{43,44}.

Estas proyecciones se basan en las elasticidades empleo-producto, que se han calculado empleando el análisis econométrico del impacto en el empleo de las crisis financieras del pasado. Han sido elaboradas aplicando la elasticidad del empleo de cada grupo a las proyecciones de crecimiento del PIB preparadas por el FMI (a partir de 2009) a nivel de país⁴⁵.

Las elasticidades del crecimiento del empleo (e_{it}^L) respecto de las variaciones del PIB se calcularon empleando regresiones de datos de panel con base en la ley de Okun (adoptando la metodología desarrollada en Escudero, 2009) para los cuatro grupos de países mencionados anteriormente. La siguiente ecuación se calculó de forma independiente para cada uno de los cuatro grupos de países:

$$(1) e_{it}^L = \beta_1 Y_{it} + \beta_2 Y_{it-n} + \varepsilon_{it}$$

En la que L_{it} corresponde a la tasa de crecimiento anual del empleo (o trimestral, en el caso de los grupos de países 1 y 2) del empleo y ΔY_{it} es la variable explicativa medida atendiendo a la tasa anual de crecimiento del PIB (o trimestral en el caso de los países con elevado PIB per cápita). En las estimaciones se incluyen uno o más desfases de la tasa de crecimiento del PIB, en función del grupo de países ana-

40. Canadá, 1983-85; Francia, 1994-95; Alemania, fines del decenio de 1970; Italia, 1990-95; Japón, 1992; Reino Unido, 1974-76 y decenio de 1980; y Estados Unidos, 1988-91. Las crisis de todos los grupos han sido definidas siguiendo a Laeven y Valencia (2008).

41. Australia, 1989-92; República de Corea, 1997-2002; y España, 1977-85.

42. Argentina, 1980-82; Argentina, 1989-90; Argentina, 1995; Argentina, a partir de 2001; Indonesia, 1994; Indonesia, 1997-2002; México, 1994-2000; Turquía, 1982-85; Turquía, a partir del 2000. Se decidió no incluir en el análisis la crisis que afectó a Turquía en 1994 porque atentaba contra la solidez del modelo.

43. Brasil, 1990; Brasil, 1994-99; Federación de Rusia, 1995; Federación de Rusia, 1998-99 y Sudáfrica 1989-1995.

44. Se debe señalar que el grupo de PIB per cápita elevado incluye más observaciones que los otros dos porque el análisis del primero está basado en información trimestral, y no en información anual.

45. Las proyecciones anuales para países específicos preparadas por el FMI se convirtieron en tasas trimestrales empleando el método de los cálculos de la «tasa periódica efectiva» para establecer las tasas de crecimiento trimestrales futuras del empleo.

Cuadro B1.1 Definiciones y fuentes de las variables utilizadas en los análisis de regresiones

Variable	Definición	Fuente
Tasa de crecimiento anual del PIB	Tasa de crecimiento anual del PIB, en monedas nacionales y precios constantes	Perspectivas de la Economía Mundial, FMI 2009b
Tasa de crecimiento trimestral del PIB	Las previsiones anuales se convirtieron en tasas trimestrales empleando el cálculo de la «tasa periódica eficaz»	Cálculos del IIEL basados en las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI, 2009b
Crecimiento del empleo para los países con PIB per cápita elevado	Tasa de crecimiento trimestral del empleo total	Economic Outlook núm. 85. OCDE 2009c
Crecimiento del empleo para los países con crecimiento medio del PIB per cápita	Tasa de crecimiento anual del empleo total	Economic Outlook núm. 85. OCDE 2009c (México); Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial (Argentina); OIT, base de datos Laborsta (Brasil, Indonesia Federación de Rusia y Turquía)
Frecuencia de las crisis financieras	Fechas de las crisis financieras en los países analizados	Estimaciones del autor sobre la base de Laeven y Valencia, 2008

lizados. En el cuadro B1.1 se presenta una visión general de las diferentes variables utilizadas, así como de sus fuentes y definiciones.

Para construir el panel, se recogieron datos sobre el crecimiento del empleo en torno a los años de las crisis, que se centraron en t_0 . Este período de tiempo central para la crisis específica corresponde al año en que se registró en el país la más baja tasa de crecimiento del PIB anual o trimestral. De esta manera, se construyó un panel con un promedio de 51 observaciones del crecimiento del empleo en torno a las crisis ($t-25$ a $t+25$) en el caso de los países con elevado PIB per cápita, y de 13 observaciones del crecimiento del empleo en torno a las crisis ($t-6$ a $t+6$)

Cuadro B1.2 Resultados de la regresión^{1,2}

	PBI per capita elevado		PBI per capita medio	
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
PIB (Tasa de crecimiento trimestral/ anual)	0,132 (6,30)**	0,292 (6,58)**	0,219 (5,13)**	0,229 (4,26)**
Desfase 1 del PIB	0,139 (6,75)**	0,216 (4,69)**		
Desfase 2 del PIB	0,102 (4,97)**	0,153 (3,44)**		
Desfase 3 del PIB	0,078 (3,80)**			
Desfase 4 del PIB	0,042 (2,11)*			
Constante	-0,143 (-4,83)**	-0,346 (-4,95)**	1,06 (3,88)**	0,677 (2,15)*
Efectos fijos	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	372	147	106	67
Número de episodios de crisis	8	3	9	6

Notas: ¹ Estimaciones basadas en los mínimos cuadrados ordinarios. Para todas las regresiones se han tomado en cuenta los efectos fijos por país. El valor absoluto de las estadísticas t - en paréntesis. Niveles de significación: * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento. ² Para los grupos de países véase más arriba, o el recuadro 1.1.

Cuadro B1.3 Indicadores alternativos^{1,2}

Panel A. Países con PIB per cápita elevado, Grupo 1

	Ecuación de base (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados	Mínimos cuadráticos generalizados (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados (errores autocorrelacionados)
PIB (Tasa de crecimiento trimestral)	0,132 (6,30)**	0,146 (6,65)**	0,111 (6,18)**	0,083 (5,81)**
Desfase 1 del PIB	0,139 (6,75)**	0,154 (7,13)**	0,126 (7,18)**	0,114 (7,50)**
Desfase 2 del PIB	0,102 (4,97)**	0,117 (5,41)**	0,110 (6,20)**	0,110 (7,16)**
Desfase 3 del PIB	0,078 (3,80)**	0,090 (4,18)**	0,098 (5,55)**	0,091 (5,97)**
Desfase 4 del PIB	0,042 (2,11)*	0,053 (2,56)*	0,065 (3,83)**	0,050 (3,72)**
Constante	-0,143 (-4,83)**	-0,181 (-5,99)**	-0,178 (-6,90)**	-0,159 (-4,69)**
Observaciones	372	372	372	372
Número de episodios de crisis	8	8	8	8

Panel B. Países con PIB per cápita elevado, Grupo 2

	Ecuación de base (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados	Mínimos cuadráticos generalizados (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados (errores autocorrelacionados)
PIB (Tasa de crecimiento trimestral)	0,292 (6,58)**	0,282 (6,16)**	0,300 (7,15)**	0,279 (6,51)**
Desfase 1 del PIB	0,216 (4,69)**	0,208 (4,36)**	0,215 (4,91)**	0,222 (5,25)**
Desfase 2 del PIB	0,153 (3,44)**	0,149 (3,26)**	0,125 (2,99)**	0,135 (3,17)**
Constante	-0,346 (-4,95)**	-0,327 (-4,67)**	-0,381 (-5,76)**	-0,371 (-4,66)**
Observaciones	147	147	147	147
Número de episodios de crisis	3	3	3	3

Panel C. Países con PIB per cápita medio, Grupo 1

	Ecuación de base (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados	Mínimos cuadráticos generalizados (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados (errores autocorrelacionados)
PIB (Tasa de crecimiento anual)	0,219 (5,13)**	0,211 (5,12)**	0,164 (5,24)**	0,178 (5,61)**
Constante	1,06 (3,88)**	1,09 (4,03)**	1,17 (6,35)**	1,16 (5,71)**
Observaciones	106	106	106	106
Número de episodios de crisis	9	9	9	9

Panel D. Países con PIB per cápita medio, Grupo 2

	Ecuación de base (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados	Mínimos cuadráticos generalizados (heteroscedasticidad)	Mínimos cuadráticos generalizados (errores autocorrelacionados)
PIB (Tasa de crecimiento anual)	0,229 (4,26)**	0,236 (5,31)**	0,111 (2,58)*	0,096 (2,65)**
Constante	0,677 (2,15)*	0,656 (1,99)*	1,73 (5,66)**	1,80 (5,04)**
Observaciones	67	67	67	67
Número de episodios de crisis	6	6	6	6

Notas: ¹ En todas las regresiones se han tomado en cuenta los efectos fijos por país. El valor absoluto de las estadísticas t (estadísticas z- en los tests de autocorrelación) en paréntesis. Niveles de significación: * significativo al 5 por ciento; ** significativo al 1 por ciento. ² Para los grupos de países véase más arriba.

en el caso de los países con PIB per cápita medio. En el cuadro B1.2 se presenta un análisis sintético de las estimaciones econométricas que dan cuenta de estas elasticidades.

Para tener en cuenta las peculiaridades del conjunto de datos, se han vuelto a calcular las regresiones con el fin de tomar en cuenta la heterocedasticidad. A fin de garantizar que uno o varios de los países no hayan influido en los resultados, se calcularon también regresiones reducidas excluyendo a los países analizados, uno por uno. Por otra parte, en el cuadro B1.3 se presentan las estimaciones de mínimos cuadráticos generalizados y de verificaciones de los términos de error autocorrelacionados. Como se puede observar en todos los paneles del cuadro B1.3, todos los coeficientes siguen siendo muy significativos y la magnitud absoluta de los efectos estimados varía relativamente poco entre los diferentes métodos de estimación, lo que permite tener cierta confianza acerca de los efectos estimados.

Referencias

- Albaek, K.; Sørensen, B.E. 1998. «Worker flows and job flows in Danish manufacturing, 1980-91», en *The Economic Journal*, vol. 108, núm. 451, págs. 1750-1771.
- Australia, Government of. 2009. *Budget and strategy outlook 2009-10*. Disponible en: <http://www.ato.gov.au/budget/2009-10/content/overview/html/index.htm> [9 de nov. de 2009].
- Australian Bureau of Statistics. 2009. *Labour force survey: Time series spreadsheets* (Canberra). Disponible en: <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/abs@.nsf/DetailsPage/6202.0Sep%202009?OpenDocument> [9 de nov. de 2009].
- Bacchetta, M.; Ernst, E.; Bustamante, J.P. 2009. *Globalization and informal jobs in developing countries*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) y Organización Mundial del Comercio (OMC), (Ginebra).
- Banco Central do Brasil. 2009. *Economic indicators and BCB bulletin – Monthly report*. Disponible en: <http://www.bcb.gov.br/?english> [9 de nov. de 2009].
- Bank of Korea. 2009. *Economic statistics system*. Disponible en: <http://ecos.bok.or.kr/> [17 de nov. de 2009].
- Bárcena, A.; Lopez, L.; Kacef, O.; Malchik, S. 2009. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009*, Naciones Unidas, CEPAL.
- Bartolini, L.; Razin, A.; Symansky, S. 1995. «G7 fiscal restructuring in the 1990s: Macroeconomic effects», en *Economic Policy*, vol. 10, núm. 1, págs. 111-146.
- Betcherman, G.; Islam, R (edt). 2001. *East Asian labour markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) y Banco Mundial, (Washington).
- Bertola, G.; Rogerson, R. 1997. «Institutions and labor reallocation», en *European Economic Review*, vol. 41, núm. 6, págs. 1147-1171.
- Brière de la, B.; Rawlings, L.B. 2006. *Examining conditional cash transfer programs: A role for increased social inclusion?*, en Social Protection Discussion paper 0603 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Daly, M.; Hobijn, B.; Kwok, J. 2009. «Jobless recovery redux?», en *Economic Letter*, núm. 18 (San Francisco, CA, Federal Reserve Bank of San Francisco).
- De Janvry, A; Sadoulet, E. 2005. *Conditional cash transfer programs for child human capital development: Lessons derived from experiences in Mexico and Brazil*, documento presentado al Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) Conferencia XXV aniversario, «Investigación, políticas y desarrollo», Lima, 15-17 de nov.
- Diamond, D.W.; Rajan, R. 2009. *The credit crisis: Conjectures about causes and remedies*, in National Bureau of Economic Research (NBER), documento de trabajo núm. 14739.

- Ebert F.; Torres R.; Papadakis K. 2008. *Executive compensations: Trends and policy issues*, Documento de debate núm. 190 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/OIT. 2009. «Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas», *Boletín*, núm. 2. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/37293/P37293.xml&xsl=/de/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl> [9 de nov. de 2009].
- Elmeskov, J. 2009. *The general economic background to the crisis*, documento presentado en el taller del G-20 sobre la economía mundial, Mumbai, 24–26 de mayo.
- Elsby, M.; Hobijn, B.; Sahin, A. 2008. *Unemployment dynamics in the OECD*, in National Bureau of Economic Research (NBER), documento de trabajo núm. 14617.
- Ernst, E.; Charpe, M. 2009. *Global economic linkages: A model of employment and income dynamics in open economies*, Documento de debate núm. 198 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT).
- Escudero, V. 2009. *Effects of the crisis on the financial sector: Trends and policy issues*, Documento de debate núm. 197 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT).
- Hailu, D.; Soares, F. 2008. *Cash transfers: Lessons from África and Latin America*, documento de trabajo No 15 (Brasilia, Centro Internacional de Pobreza, PNUD).
- Horton, M.; Manmohan K.; Paolo M. *The state of public finances: A cross-country fiscal monitor*, FMI Staff Position Note, julio de 2009.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009. *Monthly Employment Survey*. Disponible en: http://www.ibge.gov.br/english/#divtema_indicadores [9 de nov. de 2009].
- Organización Internacional del Trabajo. 1993. XV Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo: Puntos destacados de la Conferencia y texto de las tres resoluciones adoptadas, documento presentado en el Boletín de Estadísticas del Trabajo 1993-2, IXXXIV (Ginebra).
- . 2008a. *Estimaciones y Proyecciones de la Población Económicamente Activa, 1980–2020*, quinta edición, actualización de agosto de 2008 (Ginebra).
 - . 2008b. *Informe mundial sobre salarios, 2008/09: Salarios mínimos y negociación colectiva: Hacia una política salarial coherente* (Ginebra).
 - . 2008c. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global*. (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).
 - . 2008d. *Una estrategia global para una crisis global* (Ginebra).
 - . 2009a. *La Crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales).
 - . 2009b. *Thematic assessment on protection of unemployed workers (unemployment benefits, social assistance, other benefits)* (Ginebra, OIT, Departamento de Seguridad Social).
 - . 2009c. *Para recuperarse de la crisis: Pacto Mundial para el Empleo*, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98a. reunión, Ginebra, 19 de junio.
 - . 2009d. *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*. Proyecto para discusión, documento presentado en la Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social, Ginebra, 2–4 de sept.
 - . 2009e. *Proteger a las personas y promover el empleo: Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial en la esfera de las políticas de empleo y de protección social*, Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh, 24–25 de septiembre de 2009.
 - . 2009f. (de próxima aparición). *Social security around the world: Facts and figures* (Ginebra, OIT, Departamento de Seguridad Social).
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2008. *Perspectivas de la Economía Mundial: Estrés financiero, recesiones y recuperaciones* (Washington, DC, octubre).
- . 2009a. *Perspectivas de la Economía Mundial: Crisis y recuperación* (Washington, DC, abril).
 - . 2009b. *Perspectivas de la Economía Mundial: Sustentar la recuperación* (Washington, DC, octubre).

- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2009. *Social security: Outreach to all (strategy of extending social security coverage) – A case of the Social Security Corporation*. Disponible en: <http://www.issa.int/aiiss/content/download/82378/1596308/file/2%20-%20Jordan-JSSC3.pdf> [11 de nov. de 2009].
- Jordania, Gobierno de. 2009a. *Quarterly and yearly unemployment rates*, Department of Statistics. Disponible en: www.dos.gov.jo/dos_home_e/emp_e_091.htm [10 de nov. de 2009].
- . 2009b. *Social policies initiatives taken to the crisis in Jordan and the importance of cooperation between all stakeholders* (Ministerio de Desarrollo Social). Disponible en: http://portal.unesco.org/shs/en/files/12923/12553626311Hala_Bsaisu_Lattouf.pdf/Hala%2BBsaisu%2BLattouf.pdf [17 de nov. de 2009].
- Kalecki, M. (1945). «Full employment by stimulating private investment?», en *Oxford Economic Papers*, vol. 7, págs. 83–92 (Oxford, Oxford University Press).
- Kammerman, S.; Gabel, S. 2006. *Social protection for children and their families: A global overview*, paper presented at the UNICEF conference on Social Protection Initiatives for Children, Women, and Families: An Analysis of Recent Experience, New York, 30–31 de oct.
- Kaplan, N.; Levine, D. 1980. *Recession and recovery*. Bernstein Global Wealth Management. (New York).
- Khatiwada, S. 2009. *Stimulus packages to counter global economic crisis: A review*, Documento de debate núm. 196 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT).
- Krugman, P. 2009. «Falling wage syndrome», *New York Times*, 4 de mayo de 2009.
- Laeven, L.; Valencia, F. 2008. «Systemic Banking Crises: A New Database», documento de trabajo del FMI, núm. 08/224 (Washington, DC).
- Lomeli, E.V. 2008. «Conditional cash transfers as social policy in Latin America: An assessment of their contributions and limitations», en *Annual Review of Sociology*, vol. 34, núm. 1, págs. 475–499.
- Mesa-Lago, C. 2008. *Social insurance (pensions and health), labour markets and coverage in Latin America*, Social Policy and Development Programme, documento núm. 36 (Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD)).
- Minsky, H.P. 1968. «Effects of shifts of aggregate demand upon income distribution», en *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 50, núm. 2, págs. 328–339.
- . *Policy and poverty* (manuscrito no publicado).
- Natixis, 2009. *How do you explain the resilience of the German job market?* Informe especial núm. 194. Disponible en: <http://cib.natixis.com/flushdoc.aspx?id=47489> [10 de nov. de 2009].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2009a. *Strategies for aligning stimulus measures with long term growth*. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/12/62/42555546.pdf> [11 de nov. de 2009].
- . 2009b. *Economic Outlook*, núm. 85 (París, junio).
- . 2009c. *Economic Outlook*, núm. 86 (París, diciembre).
- . 2009d. *Employment Outlook: Tackling the jobs crisis* (París).
- Petrongolo, B.; Pissarides, C.A. 2008. «The ins and outs of European unemployment», en *American Economic Review*, vol. 98, núm. 2, págs. 256–262.
- Pissarides, C.A. 1986. «Unemployment and vacancies in Britain», en *Economic Policy*, vol. 1, núm. 3, págs. 499–541.
- Rani, U. 2008. «Impact of changing work patterns on income inequality», Documento de debate núm. 193 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT).
- Reinhart, C.M.; Reinhart, V. 2008. *Capital inflows and reserve accumulation: The recent evidence*, NBER, documento de trabajo núm. 13842 (Cambridge, MA).
- . 2009. «Is there scope for fiscal stimulus for debt-intolerant countries?», VOX Research Paper. Disponible en: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3893> [11 de nov. de 2009].
- Reinhart, C.M.; Rogoff, K.S. 2008. *Banking crises: An equal opportunity menace*, NBER, documento de trabajo núm. 14587, (Cambridge, MA).
- Schlisserman, C. 2009. *Confidence among U.S. consumers rose on jobs outlook* (Update 1), Bloomberg.com Worldwide, 25 de agosto.

- Shimer, R.J. 2005. «The cyclical behaviour of equilibrium unemployment and vacancies», en *American Economic Review*, vol. 95, núm. 1, págs. 25–49.
- Sonmez Atesoglu, H.; Smithin, J. 2006. «Real wages, productivity and economic growth in the G7, 1960–2002», en *Review of Political Economy*, vol. 18, núm. 2, págs. 223–233.
- Spilimbergo, A.; Symansky, S.; Blanchard, O.; Cottarelli, C. 2008. «Fiscal policy for the crisis», FMI Staff Position Note N°.SPN/08/01 (Washington, DC).
- Tasci, M.; Fee, K. 2009. *The incidence and duration of unemployment over the business cycle* (Federal Reserve Bank of Cleveland).
- Tcherneva, P. 2008. *Keynes's approach to full employment: Aggregate or targeted demand*, documento de trabajo núm. 542, (New York, The Levy Economics Institute).
- Titelman, D. 2007. *Financing health and social protection in Latin America and the Caribbean: Organization, financing and sustainability of social health insurance systems in LAC*, documento presentado en el seminario de la OPS/OMS Health for All: Can it be financed? Fiscal Space and the Financing of Universal Health Care Systems in the Americas: Issues and Policies, Washington DC, 29–30 de nov.
- Tokman, V.E. 2007. «The informal economy, insecurity and social cohesion in Latin America», en *International Labour Review*, vol. 146, núm. 1–2, págs. 81–107.
- Naciones Unidas. 2009a. *World Economic Situation and Prospects 2009 – Update as of mid-2009* (New York, UNDESA, enero).
- . 2009b. *LINK Global Economic Outlook* (New York, UNDESA, octubre).
- Wachter, von T.; Song, J.; Manchester, J. 2009. *Long-term earnings losses due to mass layoffs during the 1982 recession: An analysis using U.S. administrative data from 1974 to 2004*. Disponible en: http://www.columbia.edu/~vw2112/papers/mass_layoffs_1982.pdf [11 de nov. de 2009].
- Banco Mundial. 2008. «Datos – Indicadores del desarrollo mundial 2009», *World Development Indicators Online* (WDI). Disponible en: <http://go.worldbank.org/U0FSM7AQ40> [11 de nov. de 2009].
- Wray, L.R. 2007. *Minsky's approach to employment policy and poverty: Employer of last resort and the war on poverty*, documento de trabajo núm. 515 (New York, The Levy Economics Institute).
- Organización Mundial del Comercio (OMC). 2009. *World Trade Report: Trade Policy Commitments and Contingency Measures* (Ginebra).

Lograr que la financiación fomente la economía real: retos para la política*



Principales resultados

- Como se documenta en el capítulo 1, en los países desarrollados se ha brindado un apoyo considerable al sector financiero como parte de la respuesta a la crisis. La finalidad de este capítulo es subrayar la necesidad de adoptar ahora medidas estructurales destinadas a garantizar que el sector financiero respalde el desarrollo sostenible de la economía real.
- En efecto, la crisis ha puesto de relieve los efectos perversos de la «financiarización», es decir, del papel cada día más importante que desempeñan los mercados financieros en el funcionamiento del sector no financiero. En primer lugar, la financiarización ha reducido las posibilidades de desarrollo de la economía real. El porcentaje de los beneficios del sector financiero alcanzó el 42 por ciento del total de los beneficios de todas las empresas antes de la crisis, en comparación con el 25 por ciento que representaba a comienzos del decenio de 1980. Además, el porcentaje de los beneficios del sector financiero, en comparación con el total de los sueldos y salarios de los trabajadores del sector privado, pasó del 24 por ciento en 1990 al 40 por ciento en 2005. El sector ha atraído a gran número de profesionales muy calificados, proporcionando empleo a más del 40 por ciento de los diplomados de las más prestigiosas escuelas de administración de empresas. En los últimos 15 años, los salarios reales del sector no financiero estuvieron estancados, pero se incrementaron considerablemente en el sector financiero, lo que obedeció principalmente al crecimiento real de la remuneración de los ejecutivos, corredores de bolsa y otro personal financiero calificado.
- En segundo lugar, en el sector no financiero, los incentivos responden cada día más a la dinámica de los mercados de capitales y a la necesidad imperiosa de obtener rápidamente una mayor rentabilidad financiera:

* Los autores desean expresar su reconocimiento a Dawn Gearhart por su excelente asistencia en el trabajo de investigación.

- Durante el decenio de 2000, menos del 40 por ciento de los beneficios de las empresas no financieras en los países desarrollados se destinaron a inversiones en capacidad física, lo que supone una disminución de 8 puntos porcentuales respecto de la cifra correspondiente a principios de los años ochenta. Por el contrario, los pagos por concepto de dividendos han aumentado en todas las economías avanzadas y, en algunos casos, la mayoría de los nuevos beneficios se han utilizado para financiar esos dividendos.
- Las crecientes presiones para obtener rápidamente una mayor rentabilidad financiera han tenido un efecto desproporcionado sobre los salarios y la estabilidad del empleo en el sector no financiero, que da empleo a la mayoría de los trabajadores. En las economías avanzadas, el componente salarial disminuyó en más de 9 puntos porcentuales en el período 1980-2005. En este capítulo se demuestra la relación que existe entre la disminución del componente salarial y la magnitud de la financiarización. Además, en los países en que la densidad sindical es más elevada se ha observado un menor aumento de la financiarización; por el contrario, el mayor aumento de la financiarización se ha registrado en los países en que la densidad sindical es más baja. Esto parece indicar que el diálogo social en la economía real podría contribuir a mitigar algunas de las presiones derivadas de la financiarización.
- Las *adquisiciones apalancadas (LBO)*, que son una manifestación del papel cada día más importante de las finanzas en la economía real, han experimentado un crecimiento considerable en todo el mundo. Casi el 70 por ciento de todas las LBO (cuyo valor se eleva a unos 2,7 billones de dólares de los Estados Unidos) han tenido lugar desde 2001. Las adquisiciones de empresas financiadas mediante la emisión de deuda inciden directamente en el empleo y los salarios, pueden dar lugar a la renegociación de los contratos y los salarios de los empleados, y llevar a la reducción del empleo en una empresa como parte de su acuerdo de reestructuración; asimismo, pueden tener un impacto negativo en los planes de pensiones y las prestaciones de jubilación de los trabajadores.
- Estas tendencias son económicamente ineficientes y socialmente perjudiciales. A pesar de ser un elemento central de la crisis, no se ha hecho lo suficiente para ponerles coto. Como se muestra en este capítulo, la mayoría de las medidas posteriores a la crisis destinadas a regular el sector financiero y hacer coincidir sus incentivos con los de la economía real todavía están en fase de estudio. Es evidente que es fundamental adoptar reformas en este ámbito con el fin de promover la recuperación y lograr que la economía mundial sea más equitativa y eficiente.

Introducción

La crisis financiera y económica ha puesto de manifiesto la transformación estructural que ha supuesto el mayor papel que desempeña el sector financiero en la economía mundial. En particular, las instituciones y los mercados financieros tienen una influencia cada día mayor en el funcionamiento de la economía real (es decir, los trabajadores, los empresarios y las empresas).

En términos más generales, si bien hay un conjunto de problemas sistémicos que han llevado a la crisis financiera, existe amplio consenso acerca de la importancia de dos factores principales: i) la regulación financiera inadecuada, que dio

lugar a riesgos excesivos, al crecimiento del sistema bancario en la sombra, como los fondos en títulos privados y los fondos de cobertura de riesgos, y a prácticas en materia de remuneración con arreglo a la toma de riesgos (Buitier, 2008, 2009; Diamond y Rajan, 2009; Krugman, 2009; Rodrik, 2009, y Stiglitz, 2008); y ii) las deficiencias en el buen gobierno de las empresas, que llevaron a las empresas no financieras a prestar una atención desmesurada a los estados de cuentas trimestrales y a la búsqueda rápida de mayores beneficios financieros, lo que no iba necesariamente en el interés a largo plazo de las empresas en cuestión (Bebchuk, 2008, 2009; Epstein, 2005; Krippner, 2005; Milberg, 2007; Palley, 2009; Stockhammer, 2007).

Como se destaca en el capítulo 1, con el fin de tener una visión que vaya más allá de la crisis y de promover un sistema financiero sostenible y que contribuya de manera más eficaz a la economía real, es imprescindible que se comprendan los desequilibrios que estos fenómenos financieros han creado para las empresas, los empleos y los ingresos. La finalidad de este capítulo es evaluar esos desequilibrios y sus consecuencias para el mundo del trabajo.

En la Sección A se introduce el concepto de «financiarización» de la economía y se examina la expansión desproporcionada del sector financiero en relación con el sector no financiero. En la Sección B se analiza la manera en que los objetivos financieros se han ido aplicando progresivamente en el sector no financiero y las consecuencias de esa tendencia para el mundo del trabajo. En la sección C se examina un caso especial de la posición dominante del sector financiero sobre la economía real, a saber, las denominadas *adquisiciones apalancadas (LBO)* y el aumento de esas operaciones y su impacto en el empleo y los salarios.

A. Crecimiento del sector financiero en comparación con el del sector no financiero

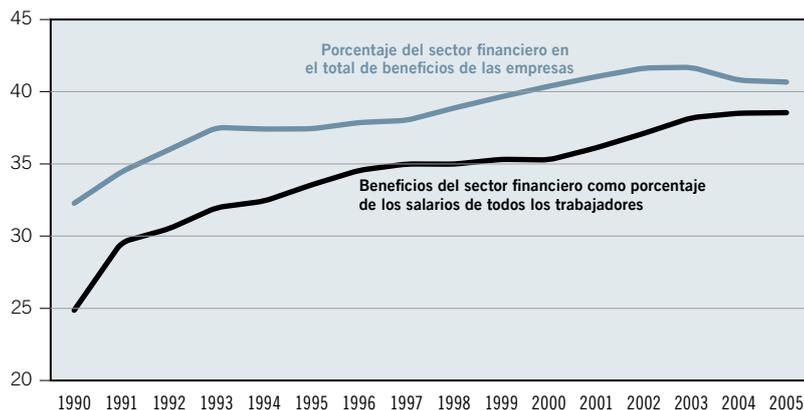
Los fallos sistémicos antes mencionados han facilitado el crecimiento del sector financiero en los países desarrollados durante un período prolongado. A los efectos de este capítulo, el sector financiero abarca las finanzas, los seguros y los bienes raíces. Como es costumbre en la literatura especializada, la importancia del sector financiero se determina en función de su valor añadido al PIB y de la parte que representa del total de los beneficios de las empresas. Si bien cabría utilizar otros indicadores de la importancia del sector financiero como, por ej., la capitalización bursátil o los préstamos bancarios a las empresas privadas, el índice más amplio utilizado en este capítulo probablemente permite abarcar todos los diferentes elementos de las finanzas. En esta sección se examinan las repercusiones del crecimiento de este sector sobre el desarrollo sostenible de la economía real.

En los últimos 30 años, el componente de las finanzas en el PIB prácticamente se ha duplicado...

En los últimos 30 años, el porcentaje de las finanzas en el PIB ha experimentado un aumento enorme en las economías avanzadas¹. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el porcentaje correspondiente a este sector pasó del 13 por ciento en 1970

1. Las finanzas incluyen las finanzas, los seguros y los bienes raíces (FIRE por sus siglas en inglés). En el caso de la UE, se incluyen también los servicios comerciales, lo que en parte explica el mayor porcentaje del componente de este sector en el PIB.

Gráfico 2.1 Incidencia creciente de los beneficios del sector financiero en las economías avanzadas, 1990–2005



Nota: El sector financiero incluye las finanzas, los seguros, y los bienes raíces. Como indicador de los beneficios se emplea el excedente de explotación bruto. Las economías avanzadas incluyen Alemania, Australia, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. En los sueldos y salarios de todos los trabajadores no están incluidos los empleados del sector público o los gobiernos.

Fuente: Estimaciones del IIEL, sobre la base de las cuentas nacionales.

al 20 por ciento en 2007. Asimismo, en la Unión Europea, el porcentaje del componente de las finanzas en el PIB se duplicó, pasando del 15 por ciento en 1970 al 30 por ciento en 2007². Por lo que se refiere a las economías emergentes, el sector financiero representa un 10 por ciento del PIB, mientras que en la mayoría de las economías en desarrollo no supera el 5 por ciento.

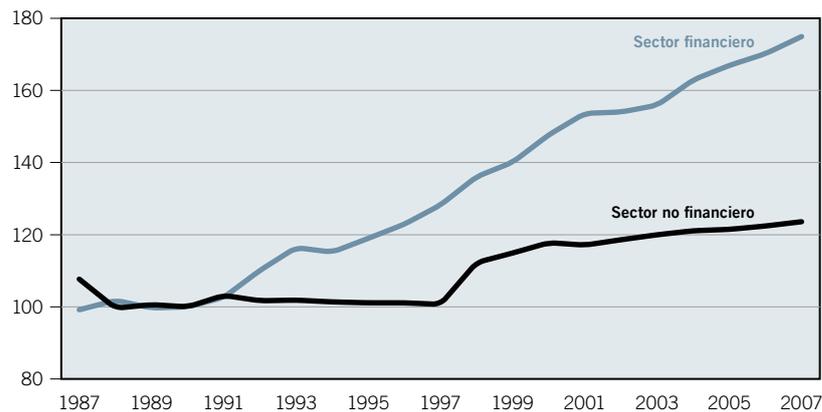
...y ha crecido notablemente, como porcentaje del total de los beneficios de las empresas,...

Los beneficios provienen principalmente de los canales financieros en lugar del comercio y la producción de productos básicos (Krippner, 2005). En las economías avanzadas, el porcentaje de los beneficios de las empresas correspondiente a las finanzas casi se ha duplicado, pasando del 25 por ciento a comienzos de los años 1980 al 42 por ciento en 2007 (véase el gráfico 2.1). Por ejemplo, en Australia, Italia y Japón, la proporción de los beneficios correspondientes a las finanzas se duplicó en el período de 1970 a 2005. En España y Francia, el porcentaje de los beneficios correspondiente a las finanzas se multiplicó en un 1,5, mientras que en Alemania el porcentaje de los beneficios ha oscilado alrededor del 44 por ciento desde la década de 1990. El aumento más espectacular del porcentaje de los beneficios de las empresas correspondiente a las finanzas se registró en el Reino Unido, donde se triplicó entre el decenio de 1980 y el de 2000.

En 2005, los beneficios del sector financiero representaron dos tercios del total de los sueldos y salarios de todos los trabajadores del sector privado (véase el gráfico 2.1). Pasaron del 25 por ciento en 1990 al 40 por ciento en 2005 – un aumento espectacular en un período de apenas 15 años. Esas tendencias ponen de manifiesto las transformaciones estructurales de la economía mundial, en que las finanzas se han convertido en el motor de la economía real, dejando de ser solo un elemento que facilita o contribuye a la economía real (Adrian y Shin, 2009, y Stiglitz, 2009).

2. La UE incluye Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Gráfico 2.2 Disparidad real de los salarios entre las empresas del sector financiero y las del sector no financiero en los Estados Unidos, 1987–2007



Nota: El gráfico presenta la remuneración real media por trabajador y, por consiguiente, no toma en cuenta las variaciones en la incidencia del empleo a tiempo parcial. Ello podría explicar las variaciones en los salarios reales entre 1996 y 1997 en el sector no financiero en los Estados Unidos. Sin embargo, es poco probable que las variaciones en el empleo a tiempo parcial incidan en las tendencias relativas de los salarios reales del sector financiero en comparación con los de la economía real.

Fuente: Estimaciones del IIEL basadas en datos del Bureau of Economic Analysis.

Mientras tanto, en el caso de las economías en desarrollo y emergentes, la proporción de los beneficios de las empresas correspondiente a la financiación ha aumentado ligeramente³ y, en algunos casos, no se ha registrado prácticamente ningún aumento.

...lo que permite una remuneración más elevada en comparación con los salarios en el sector no financiero...

A medida que el sector financiero crecía, iba en aumento la brecha salarial entre empresas financieras y empresas no financieras. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la diferencia real de salarios entre las empresas financieras y no financieras, que en 1987 era de 11.000 dólares, fue creciendo y en 2007 alcanzaba ya los 40.000 dólares (por año por empleado, véase el gráfico 2.2). Por otra parte, en la Unión Europea, la diferencia de salarios entre las empresas financieras y no financieras se duplicó entre 1985 y 2005. Esas tendencias respecto de la remuneración en el sector financiero se han mantenido durante todo el 2008 y 2009. Por ejemplo, en los Estados Unidos algunas instituciones que recibieron dinero del gobierno en el marco del Programa de Alivio de Activos en Problemas (TARP) pagaron elevadísimas bonificaciones a sus empleados en 2008. Citigroup, Merrill Lynch (que ha dejado de existir) y Wells Fargo pagaron bonificaciones, incluso si habían sufrido enormes pérdidas. En el caso de Goldman Sachs, JP Morgan Chase y Morgan Stanley, los empleados recibieron bonificaciones por un monto superior al de sus salarios.

Los estudios han demostrado que en los Estados Unidos los salarios en el sector financiero experimentaron un considerable aumento en comparación con el sector no financiero entre los decenios de 1980 y de 2000 y que, en el caso de los ejecutivos, ese aumento no guardaba relación con los resultados obtenidos por la

3. Los países incluyen Brasil, China, India, México, la Federación de Rusia y Sudáfrica. Sin embargo, se dispone de datos limitados y no era posible preparar un cálculo agregado, como el que se presentó en el gráfico 2.1.

empresa (*Informe sobre el Mundo del Trabajo 2008*). Con anterioridad a la crisis de 2008 y a la Gran Depresión, «la remuneración demasiado elevada de los asalariados en el sector financiero no parecía ser compatible con un equilibrio sostenible del mercado de trabajo» (Philippon y Reshef, 2009)⁴. Por ejemplo, después de hacer los ajustes pertinentes para tener en cuenta factores como el nivel de instrucción y otras características mensurables, durante el decenio de 1970 los empleados en el sector financiero ganaban entre 3 y 4 por ciento más que los empleados en el resto del sector privado (Philippon y Reshef, 2007). Sin embargo, a partir del decenio de 1980, en un mundo caracterizado por la desreglamentación y la innovación, la diferencia salarial a favor del sector financiero se elevó al 20 por ciento. Asimismo, un estudio más reciente de Philippon y Reshef (2009) ha demostrado que la desreglamentación ha tenido un efecto marcado y económicamente positivo sobre los salarios en el sector financiero. De acuerdo con ese estudio, los profesionales del sector financiero en los Estados Unidos reciben desde finales de 1990 sueldos que son entre 30 y 50 por ciento excesivos».

...y los diplomados más talentosos iban a trabajar en el sector financiero.

A medida que el sector financiero crecía, en muchos casos iba captando a los diplomados más brillantes. Por ejemplo, un 40 por ciento de los egresados con un título de Maestría en Administración de Empresas de las diez más prestigiosas escuelas de negocios en el mundo (incluidas universidades de China, Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos), gravitaron hacia el sector financiero, mientras que el 60 por ciento pasó a trabajar en el sector no financiero (véase el gráfico 2.3). Hubo algunos años, por ejemplo en 2002/03, en que la proporción fue de 50:50.

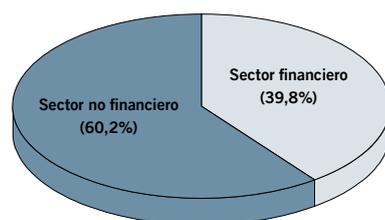
Incluso después de hacer los ajustes correspondientes para tomar en cuenta la parcialidad de los estudiantes matriculados en las escuelas de administración de empresas, es evidente que el sector financiero ha estado reclutando un porcentaje desproporcionado de los diplomados más brillantes. Los datos de series cronológicas más largas, disponibles para unas pocas escuelas de administración de empresas, demuestran que en los decenios de 1990 y 2000 la proporción de egresados que pasaron a engrosar el sector financiero fue muy superior a la de los decenios de 1970 y 1980. Esa tendencia general está acorde con la expansión y mayor influencia del sector financiero en la economía real.

El crecimiento fue impulsado por las prácticas de titulización del crédito y el recurso a la deuda entre las instituciones financieras.

La titulización del crédito (la conversión de la deuda en valores y la venta de préstamos a los inversores), ha crecido en importancia desde los años ochenta, y experimentó un crecimiento muy considerable entre 2003 y 2007. La titulización del crédito cumple dos funciones muy útiles: proporciona mayor liquidez a los inversores y reduce los riesgos para los bancos mediante la distribución más amplia del riesgo asociado al crédito. Sin embargo, la titulización también puede conducir a una concentración de riesgos en el sistema bancario cuando los bancos

4. Durante el decenio de 1970, cuando los empleados del sector financiero ganaban 3 o 4 por ciento más que los empleados en el resto del sector privado, también disfrutaban de un *riesgo de desempleo* considerablemente inferior. Sin embargo, después de 1980, el *riesgo de desempleo* en el sector financiero comenzó a equipararse al del resto del sector privado y la prima salarial también aumentó en un 20 por ciento. La mitad del aumento en la prima salarial es atribuible al aumento del *riesgo de desempleo*, pero ello no explica el cincuenta por ciento restante (Philippon y Reshef, 2007).

Gráfico 2.3 Selección de carreras de los diplomados de las más importantes escuelas de administración de empresas en 2008



Nota: Este promedio está basado en la selección de carreras de los diplomados de las diez más famosas escuelas de formación de administradores de empresas en todo el mundo; se incluyen escuelas de China, Estados Unidos, Francia, y el Reino Unido. En el caso de la mayoría de las escuelas, no está disponible el desglose correspondiente al sector no financiero.

Fuente: IIEL, sobre la base de sitios web de las universidades.

se compran valores los unos a los otros con dinero prestado, que es lo que ocurrió en el período anterior a la crisis de 2008-09 (Shin, 2009). La titulización de los créditos hipotecarios fue reflejo de dos nuevos acontecimientos en el sistema financiero mundial: i) la globalización financiera, en que la titulización lleva a la creación de efectos financieros que no se ven limitados por las fronteras nacionales (lo que permite a inversionistas extranjeros sin acceso directo a los propietarios de viviendas en los Estados Unidos comprar valores respaldados por créditos hipotecarios en el mercado de bienes raíces de ese país), y ii) la disminución relativa de la importancia de los bancos, con lo cual se van desdibujando las líneas de demarcación entre los bancos comerciales y los de inversión⁵. Como han puesto de manifiesto los recientes acontecimientos, estas dos características (aunque no son necesariamente perjudiciales) han demostrado ser potentes multiplicadores de la crisis.

El crecimiento de la titulización fue resultado de la creciente dependencia de la deuda: en las economías avanzadas, la relación deuda/PIB de las entidades financieras se elevó rápidamente a mediados de los años noventa. El apalancamiento de las compras de empresas con fondos tomados en préstamo creció en el caso de los principales bancos (tanto los de inversiones como los tradicionales), no solo en los Estados Unidos sino también en Europa⁶. En junio de 2008, la relación media de apalancamiento de los 12 mayores bancos de Europa era de 35:1, y en algunos de los bancos más importantes esa relación era de 50:1. Ese grado de apalancamiento es muy superior a la relación típica en bancos más conservadores, que oscila entre 10:1 y 15:1. Por otra parte, la relación de apalancamiento de los más importantes bancos de Estados Unidos era de 30:1, y llegaba a 50:1 en algunos casos⁷.

5. Véase D. B. Papadimitriou y L. Randall Wray, «Minsky's stabilizing an unstable economy: Two decades later,» en H. Minsky's «Stabilizing an unstable economy» (McGraw-Hill, 2008).

6. Las diferencias de sistemas de contabilidad, de presentación de balances y de disposiciones reguladoras nacionales hacen muy difícil el cálculo y la comparación de las relaciones de apalancamiento de un país a otro. Por ejemplo, por lo que respecta a la contabilidad, Europa utiliza el sistema IFRS, y los Estados Unidos utilizan el sistema GAAP.

7. Entre los factores que hacen que el apalancamiento sea un problema potencial cabe mencionar el caso en que los fondos obtenidos en préstamo devengan una tasa de rentabilidad superior al costo del interés de la deuda, en cuyo caso la tasa de rentabilidad de la empresa es superior a lo que sería de no haber obtenido préstamos. Por consiguiente, el apalancamiento le permite a los inversores obtener un rendimiento superior a lo que de otra manera hubiera sido posible. Con todo, las posibilidades de pérdidas también aumentan considerablemente porque si la inversión no genera el rendimiento esperado, o fracasa, todavía hay que rembolsar tanto el capital del préstamo como el interés.

B. Financiarización de la economía no financiera: Tendencias e impactos sociales

El sector financiero no solo absorbe una parte desproporcionada y cada día mayor de recursos valiosos, sino que, además, sus prácticas y valores han permeado la economía no financiera. Ello ocurre porque las empresas están administradas cada día más conforme a las reglas de información financiera y a las metas a corto plazo de los mercados de capital. Los directores de empresas se han impregnado del comportamiento imperante en los mercados financieros y, en consecuencia, sus intereses se corresponden más estrechamente con los del sector financiero que con los de la economía real (Epstein, 2005; Krippner, 2005; Krugman, 2009; Palley 2009; Stockhammer, 2007 y Stiglitz, 2009).

Va en aumento el porcentaje de los beneficios destinado al pago de dividendos...

Un importante indicador de la creciente influencia de los mercados de capitales en la economía real lo tenemos en la evolución de las prácticas relativas a los dividendos. En las últimas décadas, hemos asistido a una drástica modificación de la distribución de los beneficios entre pagos de intereses, dividendos y utilidades retenidas. La reducción de la deuda de las empresas durante los años ochenta y noventa llevó a una reducción del porcentaje de los beneficios netos de impuestos destinado al pago de intereses, que cayó del 70 por ciento en 1980 al 50 por ciento en 2007. Sin embargo, la disminución de los pagos por concepto de intereses no se tradujo en un aumento en las utilidades no distribuidas, ya que creció el pago de dividendos. El porcentaje correspondiente a los beneficios no distribuidos se mantuvo constante, alrededor del 18 por ciento de los beneficios después de impuestos, mientras que el porcentaje correspondiente a los dividendos pasó del 20 por ciento en 1990 al 40 por ciento en 2007. En los Estados Unidos se duplicó el porcentaje de los beneficios totales destinados al pago de dividendos, que pasó del 22,8 por ciento en 1946-1979 al 46,3 por ciento en 1980-2008.

No cabe atribuir esta tendencia a cambios en cuanto a la financiación de las inversiones, ya que las nuevas acciones representan apenas un 3,8 por ciento de las nuevas emisiones de títulos. Por el contrario, podría obedecer a las profundas transformaciones institucionales que han tenido lugar a nivel de la empresa desde los años setenta. Esas transformaciones han acrecentado el poder de los accionistas. Ello ha ido aparejado del aumento del porcentaje de los beneficios distribuidos a los accionistas: en 1990 representaba un 30 por ciento de los beneficios antes de impuestos, y en 2002 alcanzaba ya el 48 por ciento.

En otros países se observa una situación similar en cuanto al porcentaje de los pagos por concepto de dividendos (es decir, el porcentaje de los beneficios distribuidos a los accionistas). Por ejemplo, entre 1995 y 2000 los pagos de dividendos superaron el 50 por ciento en Alemania, Italia y el Reino Unido y estuvieron por encima del 40 por ciento en Austria y Francia. En el período 2001-2005, las ganancias marginales (variación en los dividendos entre 2001 y 2005, dividida por la variación en los beneficios entre 2001 y 2005), superó el 70 por ciento en Francia, Italia y Países Bajos. Fue superior al 40 por ciento en Finlandia y España y de alrededor del 30 por ciento en Australia, Austria, Dinamarca y Japón.

Los cambios relativos a la composición de la remuneración, especialmente la de los ejecutivos, han intensificado aún más la influencia de los mercados de capital sobre las empresas no financieras. Como se examinó en el *Informe sobre el Mundo*

del Trabajo 2008, aunque los salarios anuales han ido en aumento, el porcentaje de la remuneración total correspondiente a los salarios ha disminuido en los últimos 20 años; por el contrario, las opciones de compra de acciones se han convertido en el componente más importante de la remuneración, habiendo pasado del 35 por ciento al 77 por ciento (Jarque, 2008)⁸. En los últimos años se ha producido un enorme incremento del porcentaje de la remuneración correspondiente a los incentivos, que supera cada día más el de los salarios, con el consiguiente aumento de la toma de riesgos. Por ejemplo, en 1987, las primas de estímulo a corto plazo representaban un 60 por ciento del salario medio de un ejecutivo, pero en 2008 esas primas representaban ya 200 por ciento del salario⁹. Si bien es cierto que la vinculación de los sueldos de los ejecutivos a las opciones de compra de acciones por lo general lleva a una mayor sensibilidad de la remuneración a los resultados de la empresa, también tiende a fomentar una visión cortoplacista, es decir, un enfoque centrado en las ganancias trimestrales.

...y cada día menos para financiar la inversión productiva en la economía real.

Estos cambios han afectado la inversión real en estas empresas: en primer lugar, se debe señalar el «efecto de exclusión» de la inversión operativa, ya que las empresas no financieras obtienen mayores rendimientos de las inversiones financieras que de las inversiones no financieras; en segundo lugar, debido a la mayor presión para que las empresas paguen dividendos más elevados, éstas se ven obligadas a distribuir a los accionistas un mayor porcentaje de los beneficios. Como consecuencia directa de ello, se reduce el porcentaje de los beneficios destinados a financiar el crecimiento interno.

La evidencia empírica demuestra que la proporción de la inversión como porcentaje del excedente de explotación disminuyó en casi todas las economías avanzadas entre los decenios de 1980 y de 2000 (véase el cuadro 2.1). Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, el porcentaje del excedente de explotación destinado a la inversión se redujo del 47 por ciento al 40 por ciento, mientras que en los Estados Unidos cayó del 44 por ciento al 39 por ciento, lo que representa una disminución de 5 puntos porcentuales en ambos casos. Algunos de los países de Europa en que se ha registrado una disminución más acusada son Austria (del 50 al 44 por ciento), Finlandia (del 57 al 36 por ciento), Alemania (del 48 al 35 por ciento) e Irlanda (del 44 al 28 por ciento).

Estas cifras demuestran que el aumento de los beneficios no ha ido acompañado de un aumento equivalente de la inversión real.

Por otra parte, la inversión expresada como porcentaje del PIB se ha reducido en la mayoría de las economías avanzadas desde los años ochenta. Por ejemplo, en los países de ingreso alto miembros de la OCDE, el porcentaje del PIB correspondiente a la inversión disminuyó en 3,1 puntos porcentuales desde 1980 hasta 2006 (véase el gráfico 2.4). En el mismo período, la inversión se redujo en 3,1 puntos porcentuales en la zona euro: en 6,3 puntos porcentuales en Alemania; en 8,7 puntos porcentuales en el Japón, y en un poco más de un punto porcentual en el Reino Unido y los Estados Unidos.

8. Las ganancias de las acciones se refieren al valor realizado durante un ejercicio fiscal determinado cuando se ejercen las opciones que llegaron a término en años anteriores. La ganancia es la diferencia entre el precio de las acciones en la fecha en que se ejerce la opción y el ejercicio de la opción.

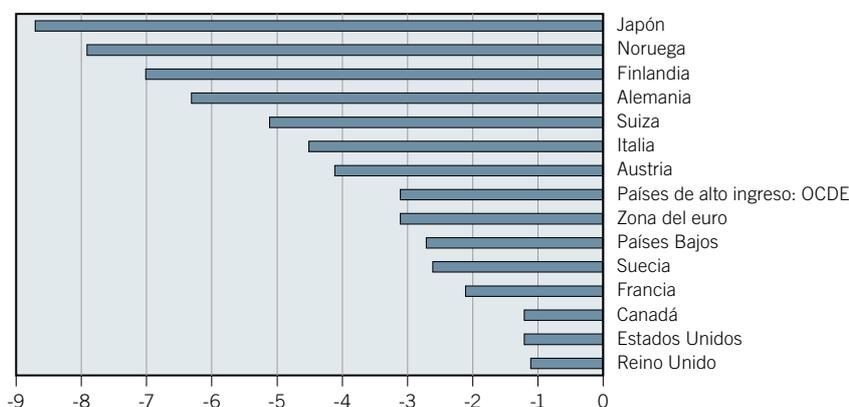
9. G. Morgenson, «The quick buck just got quicker», en *The New York Times*, 16 de agosto de 2009.

Cuadro 2.1 Inversión como porcentaje del superávit de explotación (decenios de 1980 a 2000)

	Decenio de 1980	Decenio de 2000
Austria	50	44
Dinamarca	47	49
Finlandia	57	36
Francia	46	43
Alemania	48	35
Irlanda	44	28
Italia	36	33
Japón	59	56
Países Bajos	39	38
España	40	47
Suecia	52	51
Reino Unido	48	42
Estados Unidos	44	39

Fuente: Estimaciones del IIEL.

Gráfico 2.4 Disminución de las inversiones como porcentaje del PIB en las economías avanzadas (de 1980 a 2006)



Nota: Formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB.

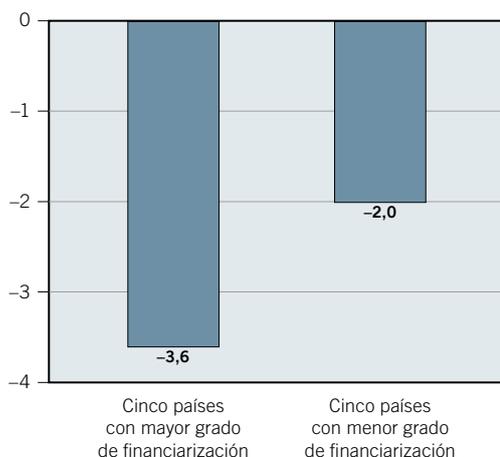
Fuente: Estimaciones del IIEL sobre la base de las cuentas nacionales.

La financiarización ha contribuido a reducir el componente del trabajo en la renta nacional.

Las transformaciones en el ámbito financiero han alterado la capacidad de negociación en las empresas. Aunque siguen haciendo frente a los riesgos *ex ante*, los accionistas han podido reducir los riesgos *ex post*. Parte del riesgo se ha transferido a los empleados y a los directivos mediante contratos de trabajo flexibles e ingresos salariales flexibles. Como se puede apreciar en el gráfico 2.5, en los cinco países con mayor grado de financiarización, el componente salarial se redujo en un 3,6 por ciento durante el período de 1989 a 2005; por el contrario, en los cinco países con menor grado de financiarización, el componente salarial se redujo en un 2 por ciento. En términos más generales, la disminución del componente salarial documentada en el *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2008* puede atribuirse en parte a la creciente presión de los mercados de capital para obtener mayores beneficios rápidamente.¹⁰

10. Véase el capítulo 1 del *Informe sobre el Mundo del Trabajo 2008*, en que aparece un análisis más detallado de los datos relativos al componente salarial.

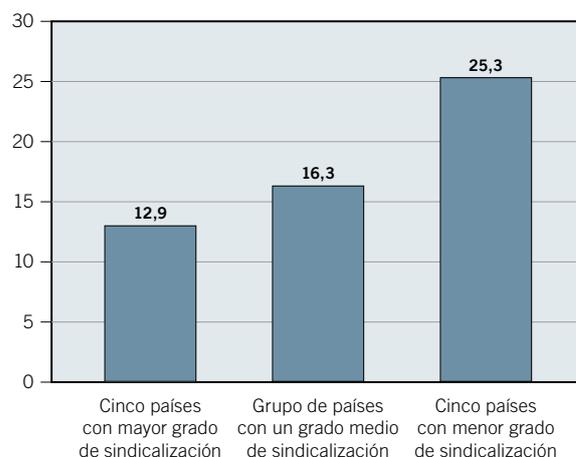
Gráfico 2.5 Financiarización y componente salarial en las economías avanzadas (cambio porcentual en el componente salarial, 1989-2005)



Nota: Las economías avanzadas incluyen Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. La financiarización se mide atendiendo al porcentaje de los beneficios empresariales correspondiente a las finanzas en 2005.

Fuente: Estimaciones del IIEL.

Gráfico 2.6 Financiarización y grado de sindicalización en las economías avanzadas (cambios porcentuales en la proporción de los beneficios correspondiente a las finanzas, 1989-2005)



Nota: Las economías avanzadas incluyen Australia, Austria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Se emplea la densidad sindical en 2005 como medida del grado de sindicalización; como medida de la financiarización se emplea la parte de los beneficios de las empresas correspondiente a las finanzas.

Fuente: Estimaciones del IIEL.

El diálogo social puede compensar en cierta medida las presiones derivadas de la financiarización. Como se puede apreciar en el gráfico 2.6, en las cinco economías avanzadas con menor grado de sindicalización se registró mayor variación del porcentaje de las finanzas en los beneficios de las empresas; por el contrario, en los cinco países con mayor índice de sindicalización, se registró la menor variación del porcentaje que representan las finanzas en los beneficios de las empresas. En otras palabras, los países con mayor densidad sindical experimentaron un incremento menor de la financiarización; por el contrario, en los países con la menor densidad sindical se observó un mayor aumento de la financiarización.

C. La financiarización como fuente de inestabilidad para las empresas y el empleo: El caso de las adquisiciones apalancadas

Las *adquisiciones apalancadas (LBO)*, que implican la adquisición de una empresa o división de una empresa por firmas de capital privado u otros inversionistas, representan un claro ejemplo del papel cada día más importante de la financiarización en la economía real. Las LBO suelen estar patrocinadas por fondos de capital privado, que tienen una existencia y un horizonte de inversión limitados y que se desprenden de sus inversiones llegados a ese término (Strömberg, 2007). Por lo general, la financiación típica de una adquisición apalancada supone una deuda correspondiente a los dos tercios del total de la operación, por lo que es esencial el acceso a un mercado de capital de alta liquidez; las condiciones imperantes durante el boom del decenio de 2000 fueron propicias para este tipo de operaciones. La empresa susceptible de

absorción se denomina sociedad «blanco», y el inversor que financia la adquisición se conoce como el «patrocinador» de la compra (que suele ser una firma de capital privado). Quienes están a favor de las firmas de capital privado sostienen que las adquisiciones apalancadas se producen en industrias antiguas y que experimentan dificultades; sin embargo, de hecho, estas adquisiciones se dan en todos los sectores e industrias, tanto en empresas en dificultad como en expansión (Strömberg, 2007). En esta sección se examina el incremento de las LBO y su impacto en el sector no financiero por lo que se refiere al empleo, los salarios y las pensiones.

Entre 2001 y 2007, las LBO ascendieron a 2,7 billones de dólares estadounidenses, lo que equivale al 5 por ciento del PIB mundial de 2007.

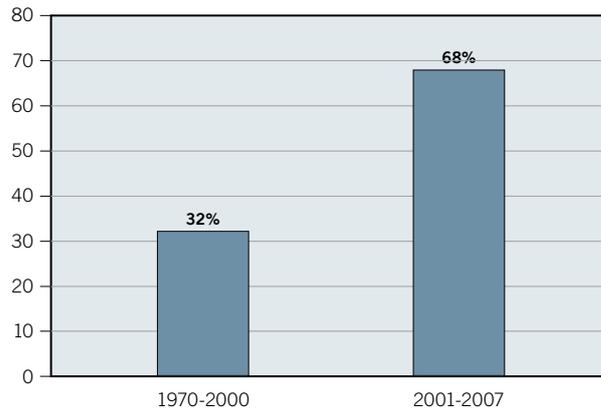
Las LBO han tenido un período de crecimiento inusitado en los últimos años: el 68 por ciento de todas las operaciones de este tipo a nivel mundial – lo que representa 2,7 billones de dólares estadounidenses de un total de 3,6 billones – tuvo lugar después de 2001 (véase el gráfico 2.7). Las principales características de las LBO son: i) la transferencia de activos a una nueva sociedad, ii) el aumento de la participación de los directivos en el capital; iii) el aumento de la deuda asegurada contra los activos de la empresa «blanco» y/o los flujos de efectivo futuros, y iv) la participación del «patrocinador» de la adquisición en el control de la empresa (Amess y Wright, 2007b).

Los Estados Unidos son el principal mercado de las LBO. De 2003 a 2007, el número de las operaciones de este tipo en ese país aumentó ocho veces. Con todo, el mercado de las LBO ya no es principalmente un fenómeno de los Estados Unidos; en los últimos años, este tipo de actividad ha crecido más rápidamente en otras partes del mundo (Strömberg, 2007). Fuera de Norteamérica y Europa Occidental, las LBO representan el 7 por ciento del valor total de este tipo de adquisiciones, pero esta cifra oculta el verdadero incremento de las adquisiciones apalancadas en países en desarrollo y economías emergentes. Por ejemplo, en África y el Oriente Medio, las LBO se han más que cuadruplicado en los últimos siete años en comparación con los 30 años anteriores. En el mismo período, el número de adquisiciones apalancadas se ha duplicado con creces en Asia y se ha quintuplicado en Europa del Este (véase el gráfico 2.8). Cabe señalar además que, por lo general, las LBO representan un elevado porcentaje del PIB de los países en desarrollo y las economías emergentes.

Las LBO se centran cada vez más en el rendimiento a corto plazo: Más del 40 por ciento de los inversores se retiran de la empresa en un plazo de cinco años...

Por lo general, estas operaciones suponen un «cambio de mano» rápido – en el plazo de un año después de su privatización las empresas se ponen nuevamente a la venta, o se cede su control – es decir, la empresa «blanco» pasa a ser pública (cotización en bolsa) o se vende a otro inversor (a un nuevo «patrocinador»). El análisis de todas las adquisiciones apalancadas por firmas de capital privado revela que en el 42 por ciento de los casos los inversores se retiran de la empresa en los primeros cinco años de la operación inicial (Strömberg, 2007). Además, el período durante el cual el patrocinador mantiene el control de las sociedades objeto de las LBO ha experimentado una constante disminución en los últimos años (véase el gráfico 2.9) – «si bien las LBO organizadas por firmas de capital privado por lo general culminan en un cambio de mano exitoso, hay también una probabilidad

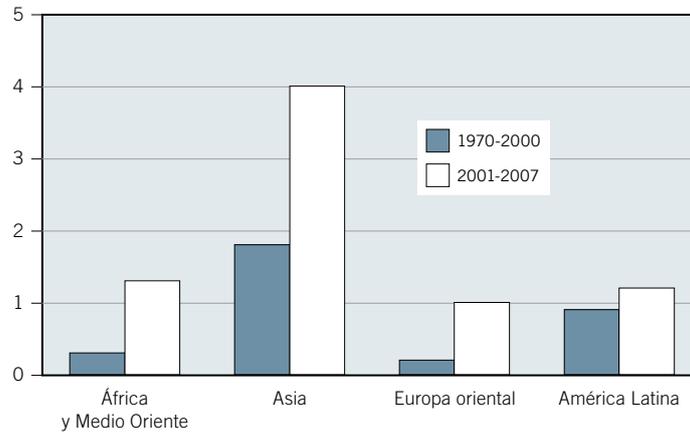
Gráfico 2.7 Magnitud y crecimiento de la actividad de adquisiciones apalancadas en todo el mundo (como porcentaje del total de LBO (3,600 millones de dólares))



Nota: Sobre la base de un conjunto de datos que abarca más de 21.000 transacciones de LBO entre 1970 y 2007, tomado de Strömberg (2007).

Fuente: IIEL, sobre la base de Strömberg (2007).

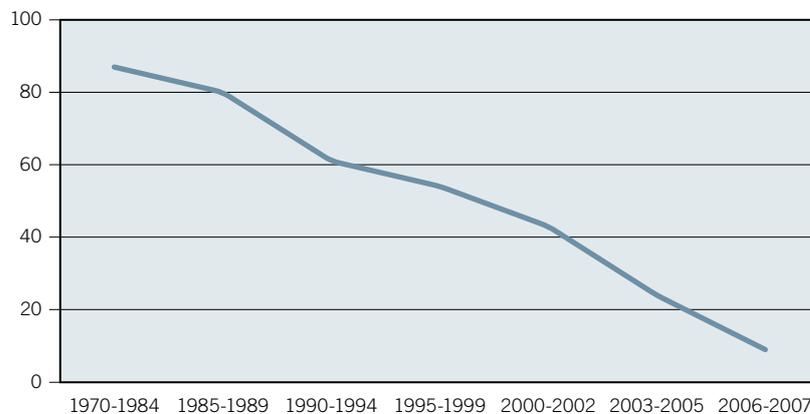
Gráfico 2.8 LBO en países en desarrollo y en economías emergentes (1970-2007)



Nota: Basado en los valores de las transacciones en dólares de los Estados Unidos.

Fuente: IIEL, sobre la base de Strömberg (2007).

Gráfico 2.9 Obtención de beneficios y retirada rápida de las empresas (promedio del número de meses que los inversores han mantenido el control de las compañías adquiridas, 1970-2007)



Nota: El gráfico presenta la duración media en que las firmas que organizaron la LBO permanecieron en control de la empresa adquirida; se incluyen solo los casos en que las empresas fueron puestas a la venta nuevamente. Se realizaron análisis por cohortes para tomar en cuenta la mayor probabilidad de que los inversores se hayan retirado en el caso de las LBO más antiguas.

Fuente: IIEL, sobre la base de Strömberg (2007).

algo más elevada a que los inversionistas tengan que hacer frente a una situación financiera difícil, teniendo en cuenta otros factores» (Strömberg, 2007).

En los últimos años, ha ido creciendo mucho el interés de los fondos de cobertura de riesgos en las firmas de capital privado debido a los pingües rendimientos que ofrecen tales inversiones. Debido a la entrada en el mercado de los fondos de cobertura de riesgos, la competencia entre los prestamistas que proporcionan fondos para las adquisiciones apalancadas se ha traducido en el aumento de los coeficientes de apalancamiento, la reducción de los costos de financiamiento, y la oferta de condiciones menos restrictivas (William y VanBever, 2006). Por lo general, los fondos de cobertura de riesgos tienen una perspectiva a más corto plazo, lo que modifica la dinámica de la reforma de las operaciones que suele ocurrir tras una adquisición. Como este es un fenómeno relativamente nuevo, este campo no ha sido estudiado a fondo por los investigadores (al menos no por aquellos sin conexiones explícitas con las empresas).

...lo que tiene efectos desestabilizadores sobre el empleo y los salarios.

En 2009, más de la mitad de las 220 empresas de los Estados Unidos que se vieron imposibilitadas de resarcir sus deudas habían sido propiedad de firmas de capital privado, o estaban todavía controladas por ellas¹¹. Por lo tanto, no debería causar sorpresa el hecho de que las adquisiciones apalancadas tienen un impacto directo sobre el empleo y los salarios en las «empresas blanco». Las LBO pueden llevar a la renegociación de los contratos y los salarios de los empleados, a la reducción de los niveles del personal de una empresa en el marco del acuerdo de reestructuración y, por lo general, proporcionan grandes incentivos para que los gerentes hagan cambios en la plantilla (Amess y Wright, 2007).

Un estudio de 1.350 adquisiciones apalancadas en el Reino Unido pone de manifiesto que el impacto de estas adquisiciones sobre el empleo depende del tipo de LBO. Es importante distinguir entre la adquisición de una empresa por sus propios directivos (MBO), en que éstos se convierten en los propietarios reales, y la adquisición de una empresa por inversores o administradores externos (MBI), ya que los compradores internos y externos desempeñan diferentes papeles y que las consecuencias pueden ser muy diferentes por lo que se refiere al empleo y los salarios (Amess y Wright, 2007). Al analizar los diferentes tipos de LBO, estos autores encontraron que i) el crecimiento salarial era de 0,31 puntos porcentuales inferior en el caso de los MBO y de 0,97 puntos porcentuales inferior en el caso de las MBI, y que ii) el crecimiento del empleo era 0,51 puntos porcentuales superior en el caso de los MBO, y 0,81 puntos porcentuales más bajo en el de los MBI. Incluso si el impacto global de las MBO sobre el empleo es positivo, se observó reducción del empleo en más de un tercio de los casos. En comparación, el impacto general de los MBI sobre el empleo sigue siendo negativo, incluso después de seis años. En términos generales, las LBO tienen un impacto negativo en más de un tercio de los casos.

La mayoría de los estudios recientes sobre las adquisiciones apalancadas en los Estados Unidos indican que tienen un impacto negativo sobre el empleo. Un estudio de 5.000 empresas estadounidenses (que comprenden cerca de 300.000 establecimientos) adquiridas por firmas de capitales privados entre 1980 y 2005 demuestra una reducción más rápida del empleo en las empresas «blanco» que en aquellas que sirven de control; al cabo de dos años, la diferencia media es de un 7 por ciento en favor de las empresas que sirven de control (Davis et al., 2008).

11. J. Creswell, «Buyout firms profited as a company's debt soared», en *The New York Times*, 5 de octubre.

Además, el empleo crece más lentamente en las empresas «blanco» que en las que sirven de control. Ello obedece principalmente a la destrucción de empleos en las empresas «blanco» ya que, por lo que se refiere a la creación de empleo, tanto las empresas «blanco» como las que sirven de control arrojan buenos resultados. Por otra parte, después de una LBO por capitales privados, en esas empresas se observa mayor nivel de adquisiciones y desinversión que en las empresas que sirven de control (Davis et al., 2008). Además, el impacto de las adquisiciones sobre el empleo obedece también al hecho de que algunas de las empresas fracasan y se ven obligadas a cerrar: un 6 por ciento de todas las adquisiciones apalancadas eventualmente fracasan y terminan con grandes dificultades financieras. Se debe señalar que la tasa de fracaso de las LBO es superior a la tasa de quiebras entre las empresas que cotizan en bolsa en los Estados Unidos (Strömberg, 2007).

Por otra parte, un estudio sobre las LBO en Francia durante los decenios de 1980 y 1990 revela que con posterioridad a la adquisición, «las empresas blanco» no arrojan buenos resultados (Desbrières y Schatt, 2002)¹². El estudio demuestra que en las empresas «blanco» el rendimiento del capital disminuye después de la adquisición, en comparación con sus homólogos de la industria. Lo mismo ocurre por lo que se refiere al rendimiento de la inversión y las relaciones de márgenes; asimismo, tras la adquisición el riesgo aumenta debido al aumento de la deuda y la disminución del coeficiente de liquidez (Desbrières y Schatt, 2002). A diferencia de la concepción popular según la cual las adquisiciones se producen en empresas en dificultad, en Francia las adquisiciones de empresas por sus propios directivos se dan en empresas cuya situación financiera es mejor que la de otras empresas en el mismo sector de actividad (Desbrières y Schatt, 2002).

Además de los efectos negativos sobre el empleo y los salarios, las LBO pueden afectar negativamente los regímenes de pensiones. Como parte del acuerdo de adquisición, el patrocinador (por lo general, firmas de capital privado) puede dejar de contribuir a los planes de pensión, poniendo en peligro las prestaciones de jubilación de los empleados. Esto sucede, por ejemplo, cuando el «promotor» de la adquisición vende su participación en la empresa al plan de accionariado de los empleados (destinado a pagar las jubilaciones de los empleados). En el recuadro 2.1 se presenta un ejemplo de una práctica denominada «recapitalización de los dividendos» que, por lo general, tiene un impacto negativo en la carga de la deuda de una empresa y puede afectar los planes de pensiones de sus trabajadores.

Existen varias investigaciones realizadas por encargo de la industria de capitales privados que, por lo general, señalan que las LBO tienen importantes efectos positivos sobre el empleo. Sin embargo, la mayoría de los estudios adolecen de una serie de lagunas, por lo que respecta tanto al muestreo como a la calidad de los datos «por lo que sus estimaciones del impacto sobre el empleo son realmente poco fiables» (Hall, 2007). Una de las razones principales por las que es difícil confiar en los datos y las estadísticas presentados por la industria de los capitales privados es «la opacidad de la información» ya que, a diferencia de las empresas que cotizan en bolsa, la ley no obliga a las firmas de capital privado a revelar información. Además, las firmas de capital privado controlan la información que dan a conocer acerca de las empresas, por lo que es difícil confiar en los resultados de todo estudio proveniente de esas fuentes.

12. En Francia, las adquisiciones apalancadas difieren de las del Reino Unido y los Estados Unidos en dos puntos: en primer lugar, una mayor concentración de los accionistas en las sociedades adquiridas antes de la LBO; y, en segundo lugar, un nivel inferior de deuda en la estructura financiera del holding (Desbrières y Schatt, 2002). Por otra parte, en Francia, las adquisiciones apalancadas ocurren principalmente en casos de transferencias de empresas familiares o de herencias.

Recuadro 2.1 Recapitalización de los dividendos – una práctica arriesgada para la economía real y los empleos

La «recapitalización de los dividendos» es una práctica financiera por la cual la empresa blanco de una adquisición contrae deuda adicional, que posteriormente utiliza para pagar dividendos al patrocinador de la adquisición apalancada (por lo general una firma de capital privado)¹. La finalidad principal de esta práctica es aumentar el rendimiento y permitir a la firma de capital privado recuperar rápidamente su inversión inicial. La recapitalización de dividendos puede planificarse y llevarse a cabo con mucha celeridad (incluso en pocos días). Entre 2003 y 2007 en los Estados Unidos, 188 empresas contrajeron deudas que ascendieron a más de 75.000 millones de dólares que fueron utilizados para pagar dividendos a las firmas de capital privado². Por ejemplo, en los primeros siete meses del 2007, hubo 129 casos de recapitalización de dividendos, por un monto total de 47.000 millones de dólares³.

La situación es similar en Europa. Durante los primeros seis meses del 2007, los dividendos extraídos continuaron en niveles sin precedentes: de las 19 recapitalizaciones llevadas a cabo con el fin de pagar dividendos en la primera mitad del 2007, las firmas que organizaron las LBO pagaron 6.100 millones de euros en dividendos, lo que representa 80 por ciento de la inversión inicial de las firmas de capital privado, que mantuvieron el control de las empresas adquiridas durante un período medio de 20 meses⁴. Durante el mismo período en 2006, el total de los pagos por concepto de dividendos había ascendido a 5.300 millones de euros, correspondientes a 28 transacciones.

De acuerdo con Standard & Poor's, la recapitalización de los dividendos puede tener consecuencias negativas, y posiblemente devastadoras para la empresa blanco de la LBO⁵. Esta práctica aumenta la carga de la deuda de la empresa y la probabilidad de que se vea imposibilitada de hacer frente a la deuda a largo plazo – incluso si es posible realizar cuantiosos beneficios a corto plazo. El impacto sobre los empleos, salarios y pensiones de los trabajadores también puede ser considerable. A pesar de los enormes riesgos, en la cúspide de los años del boom (2003–2007), los banqueros y los inversionistas veían con muy buenos ojos la recapitalización de los dividendos debido a la mayor rentabilidad que lleva aparejada la toma de grandes riesgos. Para los banqueros, ello formaba parte de las condiciones imperantes en que se tomaban riesgos excesivos, en un entorno de excesiva liquidez; para las firmas de capital privado era una oportunidad de ganar dinero rápidamente en transacciones que suponían el control por breves períodos de las empresas adquiridas. En pocas palabras, la recapitalización de los dividendos es un excelente negocio para los banqueros y para las firmas de capital privado, pero un mal negocio para las empresas blanco, sus trabajadores y sus planes de pensiones.

¹ Esta práctica alcanzó popularidad en 2002–2003 cuando era reducido el mercado de las ofertas públicas iniciales (conocidas como IPO en inglés). Antes de que aumentara la popularidad de la recapitalización de los dividendos, las firmas de capital privado solían «adquirir la empresa, reducir lo superfluo, mejorar las operaciones y realizar beneficios al volver a cotizar en el mercado». Sin embargo, en 2002–2003, el mercado de las ofertas públicas iniciales era reducido; para colmar esta laguna se empleó el mecanismo consistente en explotar la recapitalización de los dividendos. Esa práctica continuó incluso cuando el mercado de las IPO repuntó en 2005, y experimentó un crecimiento espectacular en 2006 y la primera parte de 2007 (fuente: Standard & Poor's). ² Op. cit., Creswell, 5 de octubre de 2009. ³ Fuente: Deal Journal, «Return of the dividend cap?», *Wall Street Journal*, 1 de abril de 2008. ⁴ Fitch Ratings, «Just as the music stopped: European recapitalised LBOs in H107», 4 de septiembre de 2007. ⁵ Standard & Poor's, «The dividend recap game: Credit risk vs. the allure of quick money», 7 de agosto de 2006.

Conclusión

Como se muestra en este capítulo, si bien por una parte las finanzas contribuyen al buen funcionamiento de la economía real, también pueden ser fuente de inestabilidad y tener efectos negativos considerables para la producción económica y el bienestar general. Su rápida expansión y su gran influencia sobre la economía real llevan aparejados efectos positivos y negativos; con todo, la crisis de 2008-2009 ha dejado claro que los costos son enormes. Cuando toman riesgos excesivos, las grandes instituciones financieras ponen en peligro a todo el sistema financiero, y la irresponsabilidad de algunos agentes financieros podría destruir el ahorro y los planes de jubilación de millones de personas. El valor privado de las funciones

Cuadro 2.2 Situación actual de la reforma del sector financiero en las economías avanzadas

	A. Reglamentación			B. Límites a la toma de riesgos			C. Remuneración	
	Establecimiento de un regulador de los riesgos sistémicos*	Cambios en las reglas de supervisión micro y macro prudencial	Reglamentación del sistema bancario en la sombra	Modificación de las reglas sobre el coeficiente de garantía	Reglamentación de los organismos de clasificación de valores	Mayor competencia o desmembramiento de bancos	Límites a la remuneración de los ejecutivos	Reglamentación de las bonificaciones
Australia							BC	
Austria	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Bélgica	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Canadá				BC			NO	
Dinamarca	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Finlandia	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Francia	BC	BC	BC	BC	SI	NO	SI	SI
Alemania	BC	BC	BC	BC	SI	NO	SI	SI
Grecia	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Irlanda	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Italia	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	
Japón				BC			NO	
República de Corea	BC			BC			NO	
Países Bajos	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	BC
Nueva Zelanda							BC	
Noruega						NO	BC	
Portugal	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	
España	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	
Suecia	BC	BC	BC	BC	SI	NO	BC	
Suiza						NO	NO	NO
Reino Unido	BC	BC	BC	BC	SI	NO	NO	BC
Estados Unidos	BC	BC	BC	BC	BC	NO	NO	BC

Notas: BC = «bajo consideración». La fecha límite es noviembre de 2009. * Los países de la UE han acordado crear la Junta Europea de Riesgos Sistémicos, cuyas recomendaciones no serán legalmente vinculantes.
Fuente: IIEL, sobre la base de Bloomberg, CNBC, BIS, IMF y fuentes nacionales

que cumple el sector financiero no siempre se corresponde con su valor social, y el gobierno tiene la responsabilidad de velar por que esos valores coincidan. El reconocimiento de las limitaciones de la financiación, sus actores e instituciones conexas, es un importante paso adelante para promover un mejor sistema financiero mundial. Hasta ahora, los gobiernos han hecho poco para hacer frente a la financiarización de la economía real y las reformas han sido sumamente lentas (en el cuadro 2.2 se plasman los esfuerzos de reforma, que han sido poco alentadores). Ha pasado más de un año desde que el sistema financiero mundial estuvo al borde de un colapso total, pero todavía no se han abordado adecuadamente los problemas sistémicos como, por ej., la carencia de una reglamentación adecuada, el asumir riesgos excesivos y las prácticas de remuneración que generan distorsión. Si prevalece el *status quo*, el dominio de las finanzas sobre la economía real continuará y, con toda probabilidad, será aún más fuerte en el futuro.

Referencias

- Achleitner, A.K.; Klöckner, O. 2005. *Employment contribution of private equity and venture capital in Europe*, European Private Equity and Venture Capital Association (EVCA).
- Adrian, T.; Shin, H.S. 2009. *The shadow banking system: Implications for financial regulation*, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports.
- Aizenman, J. 2009a. *Financial crisis and the paradox of under- and over-regulation*, NBER documento de trabajo núm. 15018.
- . 2009b. *On the paradox of prudential regulations in the globalized economy: International reserves and the crisis: a reassessment*, NBER, documento de trabajo núm. 14779.
- Amess, K.; Wright, M. 2007a. «Barbarians at the gate? leveraged buyouts, private equity and jobs», en *International Journal of the Economics of Business*.
- . 2007b. «The wage and employment effects of leveraged buyouts in the UK», en *International Journal of the Economics of Business*, vol. 14, núm. 2, págs. 179-195.
- Amess, K.; Girma, S.; Wright, M. 2008. What are the wage and employment consequences of leveraged buy-outs, private equity and acquisitions in the UK?, CMBOR Occasional Paper.
- Anónimo. 2009. Report of the commission of experts of the President of the UN General Assembly on reforms of the international monetary and financial system, Preparation for the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development.
- Arellano, C.; Bai, Y.; Zhang, J. 2009. *Firm dynamics and financial development*, NBER, documento de trabajo núm. 15193.
- Axelsson, U.; Strömberg, P.; Weisbach, M. 2007. «Why are buyouts levered: The financial structure of private equity funds», en *J. Finance*, en prensa.
- Baker, G.; Wruck, K. 1989. «Organizational changes and value creation in leveraged buyouts: The case of O.M. Scott & Sons Company», en *Journal of Financial Economics*, vol. 25, págs. 163-190.
- Barbera, R. 2009. *The cost of capitalism: Understanding market mayhem and stabilizing our economic future*, McGraw Hill Professional, New York, Estados Unidos.
- Baumol, William J. (1990), «Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive», *Journal of Political Economy*, 98(5), 893-921.
- Bebchuk, L. 2009. «Bonus guarantees can fuel risky moves», en *The Wall Street Journal*.
- Beck, T.; Demirguc-Kunt, A.; Levine, R. 2004. *Finance, inequality, and poverty: Cross-country evidence*, NBER, documento de trabajo núm. 10979.
- Benmelech, E.; Kandel, E.; Veronesi, P. 2008. *Stock-based compensation and CEO disincentives*, NBER, documento de trabajo núm. 13732.
- Bernanke, B. 2009. «The crisis and the policy response», discurso, London School of Economics.
- Blanchard, O. 2009. «Cracks in the system», en *Finance & Development*, vol. 45, núm. 4, Fondo Monetario Internacional.
- Buiter, W. 2008a. *Central banks and financial crises*, ponencia presentada en el simposio Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium on Maintaining Stability in a Changing Financial System.
- . 2009a. «Useless finance, harmful finance and useful finance», disponible en: <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/04/Useless-finance-harmful-finance-and-useful-finance/> [8 de nov. de 2009].
- Chari, A.; Chen, W.; Dominguez, K.M.E. 2009. *Foreign ownership and firm performance: Emerging-market acquisitions in the United States*, NBER, documento de trabajo núm. 14786, revisión de 2009.
- Cotter, J.F.; Peck, S.W. 2001. «The structure of debt and active equity investors: The case of the buyout specialist», en *Journal of Financial Economics*, vol. 59, págs. 101-147.
- Cumming, D.; Siegel, D.; Wright, M. 2007. «Private equity, leveraged buyouts and governance», en *Journal of Corporate Finance*, vol. 134, págs. 439-460.
- Cuomo, A.M. 2008. «No rhyme or reason: The 'heads I win, tails you lose' bank bonus culture» (New York State Attorney General's Office).

- Davis, S.J.; Haltiwanger, J.; Jarmin, R. 2008. *Turmoil and growth: Young businesses, economic churning and productivity gains* (Kansas City, KS, Ewing Marion Kaufmann Foundation).
- Davis, S.J. et al. 2007a. *Volatility and dispersion in business growth rates: Publicly traded versus privately held firms*, in D. Acemoglu; K. Rogoff; M. Woodford (eds.), Centre for Economic Studies, artículo en *NBER Macroeconomics Annual 2006*, MIT Press, págs. 107-155.
- . 2007a. *Private equity and employment*, documento de trabajo.
- . 2008. *Private equity and employment*, U.S. Census Bureau Centre for Economic Studies Paper.
- Desbrières, P.; Schatt, A. 2002. «The impacts of LBOs on the performance of acquired firms: The French case», en *Journal of Business Finance and Accounting*, vol. 29, núm. 5, págs. 695-729.
- Diamond, D.W.; Rajan, R. 2009. *The credit crisis: Conjectures about causes and remedies*, NBER, documento de trabajo núm. 14739.
- Eichengreen, B. et al. 2009. *How the subprime crisis went global: Evidence from bank credit default swap spreads*, NBER, documento de trabajo núm. 14904.
- Eid, F. 2006. «Private equity finance as a growth engine: What it means for emerging markets», en *Business Economics*.
- Epstein, G.A. (ed.) 2005 «Financialization and the world economy» (Cheltenham, UK, Edward Elgar), págs. 3-16.
- Erel, I. et al. 2009. *Market conditions and the structure of securities*, NBER, documento de trabajo núm. 14952.
- Foster, L.; Haltiwanger, J.; Krizan, C.J. 2001. «Aggregate productivity growth: lessons from microeconomic evidence», in E. Dean; M. Harper; C. Hulten (eds), *New development in productivity analysis* (Chicago, IL, University of Chicago Press), págs. 303-363.
- Freeman, R.B. 2007. *Labor market institutions around the world*, NBER, documento de trabajo núm. 13242.
- Gompers, P.; Lerner, J. 2000. «Money chasing deals? The impact of fund inflows of private equity valuation», en *Journal of Financial Economics*, vol. 55, págs. 281-325.
- Gorton, G.B. 2008. *The subprime panic*, NBER, documento de trabajo núm. 14398.
- Gozzi, J.C.; Levine, R.; Schmukler, S.L. 2009. *Patterns of international capital raisings*, NBER, documento de trabajo núm. 14961.
- Guo, S.; Hotchkiss, E.; Song, W. 2007. *Do buyouts (still) create value?*, Working Paper (Boston, MA, Boston College).
- Hall, D. 2007. *Methodological issues in estimating the impact of private equity buyouts on employment* (Greenwich, UK, Greenwich University Business School).
- Harris, R.; Siegel, D.S.; Wright, M. 2005. «Assessing the impact of management buyouts on economic efficiency: Plant-level evidence from the United Kingdom», en *Review of Economics and Statistics*, vol. 87, No. 1, págs. 148-153.
- Fondo Monetario Internacional; Kiff, J. et al. 2009. *Restarting securitization markets: Policy proposals and pitfalls*, Global Financial Stability Report.
- Kaplan, S.N. 1989a. «Management buyouts: Evidence of taxes as a source of value», en *Journal of Finance*, vol. 44, págs. 611-632.
- . 1989b. «The effects of management buyouts on operating performance and value», en *Journal of Financial Economics*, vol. 24, págs. 217-254.
- . 1989c. «Campeau's acquisition of Federated: Value destroyed or value added», en *Journal of Financial Economics*, vol. 25, págs. 191-212.
- . 1991. «The staying power of leveraged buyouts», en *Journal of Financial Economics*, vol. 29, págs. 287-313.
- ; Stein, J. 1993. «The evolution of buyout pricing and financial structure in the 1980s», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108, págs. 313-357.
- ; Stromberg, P. 2008. *Leveraged buyouts and private equity*, Working Paper (Chicago, IL, University of Chicago).
- Kashyap, A.K.; Rajan, R.G.; Stein, J.C. 2008. *Rethinking capital regulation*, Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium on Maintaining Stability in a Changing Financial System.
- Krippner, G. 2005 «The financialization of the American economy», en *Socio-Economic Review*, vol. 3, págs. 173.

- Krugman, P. 2009. «How did economists get it so wrong?», en *The New York Times*.
- Krugman, P. 2009. «The return of depression economics and the crisis of 2008» (New York, W.W. Norton).
- Kydland, F.E.; Prescott, E.C. 1977. «Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans», en *Journal of Political Economy*, vol. 85, No. 3, págs. 473-792.
- Lerner, J.; Sørensen, M.; Strömberg, P. 2007. *Private equity and long-run investment: The case of innovation*, documento de trabajo.
- Leslie, P.; Oyer, P. 2008. *Managerial incentives and value creation: Evidence from private equity*, NBER, documento de trabajo núm. W14331.
- Lichtenberg, F.R.; Siegel, D.S. 1990. «The effects of leveraged buyouts on productivity and related aspects of firm behavior», en *Journal of Financial Economics*, vol. 27, págs. 165-194.
- Long, W.F.; Ravenscraft, D.J. 1993. «LBOs, debt, and R&D intensity», en *Strategic Management Journal*, vol. 14, págs. 119-135.
- Ljungqvist, A.; Richardson, M.; Wolfenzon, D. 2007. *The investment behavior of buyout funds: Theory and evidence*, European Corporate Governance Institute Working Paper 174/2007.
- McGuckin, R.H.; Nguyen, S.V. 2001. «The impact of ownership changes: A view from labour markets», en *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, núm. 5, págs. 739-762.
- Mihaljek, D. 2008. *The financial stability implications of increased capital flows for emerging market economies* (Basilea, Suiza, Banco de Pagos Internacionales).
- Milberg, W. 2007-09. *Shifting sources and uses of profits: sustaining U.S. financialization with global value chains* (New York, Schwartz Center for Economic Policy Analysis).
- Minsky, H. 1986 [2008]. *Stabilizing an unstable economy*, McGraw Hill Professional, New York, USA
- Mishkin, F.S. 2005. *How big a problem is too big to fail?*, NBER, documento de trabajo núm. 11814.
- Murphy, K., A. Shleifer, and R. Vishny (1991) «The Allocation of Talent: Implications for Growth», *Quarterly Journal of Economics*, 106(2): 503-30.
- Muscarella, C.J.; Vetsuypens, M.R. 1990. «Efficiency and organizational structure: A study of reverse LBOs», in *Journal of Financial Economics*, vol. 45, págs. 1389-1413.
- Nocera, J. 2009. «Risk mismanagement», *New York Times Magazine* (Working Paper, NYU), págs. 24-33, 46, 50-51.
- Olsen, J. 2006. *Note on leveraged buyouts* (Foster Center for Private Equity).
- Onaran, Ö.; Stockhammer, E.; Grafl, L. 2009. *The finance-dominated growth regime, distribution, and aggregate demand in the US* (Austria, Vienna University of Economics & B.A. Dept. of Economics), documento de trabajo núm. 126.
- Palley, T. 2009. *Financialization: What it is and why it matters*, IMK Working Paper.
- Philippon, T. 2007. *Why has the U.S. financial sector grown so much? The role of corporate finance*, NBER, documento de trabajo núm. 13405, revisión de enero 2008.
- ; Reshef, A. 2007. *Skill biased financial development: Education, wages and occupations in the U.S. financial sector*, NBER, documento de trabajo núm. 13437.
- ; Reshef, A. 2009. *Wages and human capital in the U.S. financial industry: 1909-2006*, NBER, documento de trabajo núm. 14644.
- Renneboog, L.; Simons, T. 2005. *Public-to-private transactions: LBOs, MBOs, MBIs, and IBOs*, European Corporate Governance Institute, Finance Working Paper No. 94/2005.
- Rodrik, D. 2009. *Now's the time to sing the praises of financial innovation*, disponible en: http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2008/09/nows-the-timeto-sing-the-praises-of-financial-innovation.html.
- Service Employees International Union. 2007. *Behind the buyouts: Inside the world of private equity*, pág. 20.
- Smith, A.J. 1990. «Corporate ownership structure and performance: The case of management buyouts», en *Journal of Financial Economics*, vol. 27, págs. 143-164.
- Stiglitz, J. 2009. *Testimony before the congressional oversight panel: Regulatory reform hearing*, disponible en: cop.senate.gov/documents/testimony-011409-stiglitz.pdf [8 de nov. de 2009].

- Stockhammer, E. 2007. *Some stylized facts on the finance-dominated accumulation regime*, PERI Working Paper, 142.
- Strömberg, P. 2007. *The new demography of private equity*, disponible en: <http://www.sifr.org/pelle.html> [8 de nov. de 2009].
- Taylor, J.B. 2009. *The financial crisis and the policy responses: an empirical analysis of what went wrong*, NBER, documento de trabajo núm. 14631.
- Turner, L.A. 2009. *The financial crisis and the future of financial regulation*, transcripción de The Economist's Inaugural City Lecture, conferencia pronunciada el 21 de enero de 2009.
- Turner, P. 2008. *Financial globalisation and emerging market capital flows* (Basilea, Suiza, Banco de Pagos Internacionales).
- William, M.; VanBever, S. 2006. «Challenges for private equity: The shifting winds of risk», en *Chicago Fed Letter*, No. 232a, págs. 1-4.
- Wright, M.; Wilson, N.; Robbie, K. 1997. «The longer term performance of management buy-outs», en *Frontiers of Entrepreneurship Research*, págs. 555-569.
- ; Renneboog, L.; Simons, T.; Scholes, L. 2006, *Leveraged buyouts in the U.K. and Continental Europe: Retrospect and prospect*, European Corporate Governance Institute Finance Working Paper No. 126/2006.

Reequilibrar la globalización



El papel de las disposiciones laborales
en los acuerdos comerciales
internacionales en vigor y en las políticas
de financiación del desarrollo

Principales resultados

- Tal como se evidencia en el capítulo 1, ha surgido un considerable debate sobre cómo lograr una globalización más justa tras la crisis mundial. Como contribución a este debate, el presente capítulo evalúa dos de los principales instrumentos existentes que tienen en cuenta las dimensiones sociales de la globalización: las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales internacionales y en las políticas de las instituciones de financiación del desarrollo (en adelante, IFD).
- Una conclusión importante de este capítulo es que las disposiciones laborales adoptadas en el marco de acuerdos comerciales se han multiplicado en los últimos 25 años.
 - Las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales pueden clasificarse en disposiciones de carácter condicional o promocional. Las disposiciones condicionales se basan en sanciones o incentivos. Las disposiciones promocionales se centran en elementos como la supervisión y el fortalecimiento de capacidades. A fecha de hoy, 37 de los 186 acuerdos comerciales que están actualmente en vigor y que han sido notificados a la Organización Mundial del Comercio (OMC) contienen disposiciones laborales (lo que constituye un incremento con respecto a los únicos cuatro acuerdos que contenían tales disposiciones en 1995). De esas disposiciones, el 46 por ciento es de carácter condicional, mientras que el 54 por ciento es de carácter promocional. Dos de los once Sistemas Generalizados de Preferencias (en adelante, SGP) actualmente en vigor incluyen disposiciones laborales condicionales.
 - De este estudio se desprende asimismo que nueve acuerdos comerciales suscritos entre economías en desarrollo y economías emergentes contienen disposiciones laborales. Con una sola excepción, todos esos acuerdos comprenden únicamente elementos promocionales.
 - Un 60 por ciento de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales examinados en este estudio hace referencia específica a la Declaración de la OIT de 1998 o a sus convenios.

- En algunos casos, el mismo país beneficiario está sujeto a diferentes disposiciones laborales, dependiendo del acuerdo comercial aplicable. Como resultado, algunos países deben cumplir disposiciones laborales contrapuestas.
- En este último decenio, gran parte de las principales instituciones de financiación del desarrollo (incluidos los bancos de desarrollo internacionales, regionales y bilaterales) ha empezado a incluir disposiciones laborales en sus actividades. Al menos doce de las dieciséis instituciones de financiación del desarrollo (IFD) examinadas en este estudio hacen referencia a la Declaración de la OIT de 1998 o a sus convenios. Muchas de esas instituciones han establecido procedimientos integrales, que incluyen la posibilidad de que las partes afectadas por esas políticas recurran a un órgano de revisión independiente.
- El rápido aumento de las disposiciones laborales traduce el creciente interés de los gobiernos por lograr una globalización más justa, lo cual es una importante dimensión del Pacto Mundial para el Empleo. Sin embargo, es necesario llevar a cabo una investigación más profunda para comprender de qué forma la aplicación práctica de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales y de las políticas de las IFD, así como el uso de los distintos elementos condicionales o promocionales, contribuyen a mejorar el empleo y las condiciones de trabajo en la economía mundial.

Introducción

El advenimiento de la crisis mundial ha inyectado un nuevo dinamismo al actual debate sobre las medidas necesarias para potenciar las dimensiones sociales del proceso de globalización (OIT, 2004)¹. Los datos disponibles sugieren que la liberalización del comercio y de las inversiones y la mayor movilidad del capital no han ido acompañadas de mejoras en las condiciones de trabajo. Ello puede ilustrarse con el debilitamiento en el mercado laboral de la situación de los trabajadores con menor nivel salarial y en la ampliación de las desigualdades salariales que precedieron a la crisis (IIEL, 2008). Tal como se analiza en los capítulos 1 y 2, estas tendencias pueden exacerbarse tras la crisis.

La finalidad del presente capítulo es contribuir a este debate con la presentación de los resultados de un trabajo de investigación destinado a confeccionar un mapa de la estructura central, las características normativas y las primeras experiencias de la aplicación de las disposiciones laborales en dos importantes vectores de la globalización, a saber: i) los acuerdos comerciales unilaterales, bilaterales y regionales y ii) las políticas de las instituciones de financiación del desarrollo (IFD). Este estudio no contempla, sin embargo, las disposiciones laborales en iniciativas del sector privado (como los códigos de prácticas laborales de las multinacionales) ni tampoco las cuestiones más generales sobre la forma de establecer y aplicar las normas internacionales del trabajo².

En este capítulo, la definición del término «disposiciones laborales» comprende: i) toda norma del trabajo que establezca condiciones mínimas de trabajo,

1. Tal como se explica en OIT: *Por una globalización justa* (Ginebra, 2004).

2. Una de las formas de valorar la aplicación y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo por parte de los Estados es a través de los informes anuales de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Véase a este respecto Boivin y Odero (2006).

condiciones de empleo o derechos de los trabajadores, ii) toda norma sobre la protección proporcionada a los trabajadores en la legislación laboral nacional y sobre su aplicación, y iii) todo marco para la cooperación y/o supervisión de estas cuestiones. Cuando se haga referencia a las normas establecidas por la OIT, se utilizarán los términos «normas internacionales del trabajo» o «instrumentos de la OIT».

Este capítulo se estructura como sigue. La sección A se centra en las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales y ofrece un panorama de la evolución, el alcance normativo y la aplicación práctica de dichas disposiciones. La sección B trata de las disposiciones laborales adoptadas en el marco de las políticas de las IFD. Tras presentar a grandes rasgos el contexto de las principales actividades de dichas instituciones, dicha sección B ofrece un panorama de diversas iniciativas destinadas a incorporar las disposiciones laborales a las políticas de las IFD. La sección se cierra con algunas valoraciones iniciales sobre la aplicación de estas disposiciones y varias consideraciones finales.

A. Las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales: situación actual y tendencias

Son muchos los enfoques que han intentado conciliar los objetivos de promover el libre comercio y asegurar al mismo tiempo condiciones de trabajo decentes. Parte del debate se ha centrado en la inclusión de una disposición laboral en el marco multilateral para la regulación del comercio (Charnovitz, 1988), lo que se ha demostrado difícil de lograr³. En cambio, este proceso ha seguido ramificándose a través de distintos canales. De ahí el interés de trazar en este capítulo el mapa de las disposiciones laborales integradas en el creciente número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales. En el plano internacional, el acuerdo sobre las cuatro normas fundamentales del trabajo (en adelante, NFT), tal como se definen en la Declaración de la OIT de 1998 (OIT, 1998) y que se concretan con más detalle en los convenios fundamentales de la OIT⁴, ha supuesto un avance importante. Como se verá en este capítulo, las NFT han constituido un punto de referencia para muchas disposiciones laborales incluidas en acuerdos comerciales. Más recientemente, la adopción de la Declaración de la OIT de 2008 ha potenciado

3. Véase la Declaración Ministerial de Singapur, Conferencia Ministerial de la OMC, Singapur, 9-13 de diciembre de 1996, disponible en: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey5_s.htm: «Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración».

4. La *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (CIT, 86.a reunión, Ginebra, junio de 1998) obliga a los Estados Miembros de la OIT a respetar y promover derechos y principios en cuatro áreas: *a)* libertad sindical, libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; *b)* eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; *c)* abolición efectiva del trabajo infantil; y *d)* eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Esto es de aplicación para todos los Estados Miembros, aun cuando no hayan ratificado los ocho convenios fundamentales conexos de la OIT (núms. 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 y 182).

la repercusión de dichas normas⁵. En esta primera sección se analiza el uso de las disposiciones laborales en dos conjuntos de acuerdos comerciales en vigor hasta la fecha: i) los sistemas unilaterales de preferencias comerciales y ii) los acuerdos comerciales bilaterales y regionales⁶.

1. Tipología de las disposiciones laborales incluidas en acuerdos comerciales

Se han incluido disposiciones laborales en numerosos acuerdos comerciales, que pueden catalogarse como acuerdos comerciales unilaterales o bien como acuerdos suscritos por dos o más partes. Aunque muchos acuerdos comerciales sólo abordan aspectos relacionados con el comercio, otros (los denominados «acuerdos de integración») también tratan cuestiones no comerciales, como los programas de infraestructuras. Las disposiciones laborales pueden estar incluidas en el propio instrumento o en documentos secundarios, como acuerdos complementarios o memorándums de entendimiento (estos últimos no suelen ser jurídicamente vinculantes).

Las disposiciones laborales difieren considerablemente en lo que se refiere a su contenido normativo y a sus repercusiones jurídicas. Tales disposiciones pueden contener normas jurídicamente vinculantes o adoptar el carácter de un compromiso político⁷. Con respecto al contenido normativo, algunas de esas disposiciones obligan a los países firmantes a observar determinadas normas del trabajo, que pueden hacer referencia a las NFT, tal como se enuncian en la Declaración de la OIT de 1998, o a los convenios de la OIT. En otros casos, las disposiciones laborales pueden comprometer a los países firmantes a aplicar ciertas normas del trabajo a través de sus propias legislaciones laborales nacionales. Asimismo, algunas disposiciones laborales obligan a los Estados firmantes a aumentar progresivamente el nivel de protección de sus legislaciones laborales o, al menos, a no reducir dicho nivel con el objetivo de fomentar las exportaciones o las inversiones⁸. Algunas disposiciones laborales también pueden requerir o permitir la cooperación y la asistencia técnica en cuestiones laborales, mediante el intercambio de información o la asistencia técnica o financiera.

El ámbito de aplicación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales también puede ser distinto. Estas disposiciones pueden aplicarse a las cuestiones laborales relativas a las relaciones comerciales entre las partes o a toda relación comercial entablada por cualquiera de las partes. No obstante, también pueden aplicarse de forma más amplia a las cuestiones laborales, independientemente de su vinculación con las relaciones comerciales.

Por otro lado, las disposiciones laborales pueden clasificarse en función de sus repercusiones jurídicas en caso de incumplimiento de las respectivas obligaciones.

5. La *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008, establece entre otras cosas «que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no puede invocarse ni utilizarse de modo alguno como ventaja comparativa legítima y que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas» (OIT, 2008).

6. El presente análisis sobre los acuerdos comerciales bilaterales y regionales se basa en los 186 acuerdos comerciales actualmente en vigor que habían sido notificados a la OMC hasta el 29 de octubre de 2009, así como en cinco acuerdos que aún no habían sido notificados a la OMC en el momento en que se redactó este documento.

7. El Acuerdo sobre Trabajo entre Nueva Zelanda y el Reino de Tailandia de 2005, por ejemplo, establece que «[este] Acuerdo no vinculará jurídicamente a las partes» (artículo 4.1).

8. Estas disposiciones también figuran en algunos acuerdos de inversión como, por ejemplo, el tratado bilateral de inversión entre Estados Unidos y Uruguay, de 2004.

Algunos acuerdos comerciales prevén concesiones comerciales adicionales si un país adopta medidas concretas para aplicar determinadas normas del trabajo. En otros casos, el incumplimiento de las disposiciones laborales puede permitir que los Estados firmantes se nieguen a otorgar ciertas ventajas comerciales previstas en los acuerdos (por ejemplo, ventajas arancelarias)⁹. Los elementos disuasivos no siempre están asociados a cuestiones comerciales, y puede tratarse también de sanciones pecuniarias o de la suspensión de las actividades de cooperación. Por último, algunas disposiciones laborales no prevén consecuencias económicas específicas en caso de incumplimiento del acuerdo, sino que permiten que las partes resuelvan la cuestión mediante un seguimiento periódico por parte de órganos especializados, consultas diplomáticas y/o actividades de cooperación (como intercambio de información o asistencia técnica y financiera).

A los fines de este capítulo, se hace una distinción entre disposiciones laborales condicionales (basadas en incentivos o sanciones) y disposiciones laborales promocionales (centradas en la supervisión y/o en el fortalecimiento de las capacidades). Dicho esto, en algunos casos, las disposiciones laborales condicionales se combinan con elementos de fortalecimiento de las capacidades.

Aunque muchos acuerdos comerciales contienen referencias a cuestiones laborales en el preámbulo¹⁰ o en sus objetivos generales, este estudio se limita a las disposiciones laborales que incluyen normas del trabajo concretas y/o un marco de cooperación, supervisión o consultas a este respecto. De igual forma, las numerosas disposiciones en materia de desarrollo de los recursos humanos y migración de mano de obra rebasan el alcance de este estudio.

2. ¿Cuáles son las principales características de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales?

Algunos acuerdos unilaterales contienen enfoques condicionales...

En 1984 se incluyeron por primera vez disposiciones laborales en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos. En él se estipula, como una de las condiciones de elegibilidad para beneficiarse de las preferencias comerciales, que el país en cuestión «haya adoptado o esté adoptando medidas para asegurar el respeto de los derechos laborales internacionalmente reconocidos». Los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes pueden presentar reclamaciones alegando el incumplimiento de esta disposición. Sin embargo, el Gobierno de Estados Unidos tiene un margen discrecional en la aplicación de esta disposición¹¹. Estados Unidos ha introducido disposiciones laborales similares en acuerdos comerciales preferenciales más recientes y de mayor alcance, como la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (1990), la Ley de Preferencias

9. Algunos acuerdos comerciales exigen a las partes de las obligaciones estipuladas en el acuerdo por diversas razones relacionadas con las cuestiones laborales. Sin embargo, la diferencia de estas disposiciones es que no contienen requisitos laborales que los Estados deban respetar, sino más bien una excepción a las obligaciones del acuerdo comercial. Por consiguiente, no están consideradas como disposiciones laborales a los fines de este estudio. Muchas de estas disposiciones son muy limitadas y se refieren únicamente al «trabajo en instituciones penitenciarias». Sólo un acuerdo se refiere al trabajo infantil (el Tratado que establece la Comunidad y el Mercado Común del Caribe, de 1997).

10. Para consultar un análisis sobre esta cuestión, véase Bourgeois y otros (2007).

11. Por ejemplo, la cláusula de trabajo en el SGP de Estados Unidos prevé la suspensión si una de las partes no «está adoptando medidas», pero puede no aplicarse por motivos de interés económico nacional, dejando así a las autoridades un amplio margen de interpretación (Grevén, 2005).

Cuadro 3.1 Evolución de las disposiciones laborales en el SGP de la UE, de 1995 a 2002

	Referencia a instrumentos de la OIT	Mecanismos de aplicación
1ª generación (1995)*	Convenios núms. 29 y 105	Suspensión de preferencias comerciales en caso de «violaciones graves y sistemáticas» de estos convenios
2ª generación (1999)*	Convenios núms. 29 y 105 (para las disposiciones laborales basadas en sanciones) Convenios núms. 87, 98, 100, 111, 138 y 182 (para las disposiciones laborales basadas en incentivos)	Suspensión de preferencias comerciales en caso de «violaciones graves y sistemáticas» de los convenios núms. 29 y 105 Preferencias adicionales por el pleno cumplimiento de los convenios núms. 87, 98, 100, 111, 138 y 182
3ª generación (2002)*	Declaración de 1998, todos los convenios fundamentales	Suspensión de preferencias comerciales en caso de «violaciones graves y sistemáticas» de los convenios fundamentales Preferencias adicionales por el pleno cumplimiento de estos convenios**

Notas: * Las fechas se refieren al año en el que entraron en vigor los instrumentos de la OIT. ** Desde 2006, para poder beneficiarse de las preferencias adicionales, los países interesados también tienen que haber ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT.

Fuente: IIEL, basado en información extraída de los acuerdos comerciales de la UE.

Comerciales para los Países Andinos (1991) y la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (2000) (Greven, 2005)¹².

En 1995, la Comisión Europea de la Unión Europea (UE)¹³ introdujo una disposición laboral en su SGP, tal como se muestra en el cuadro 3.1 (Orbie y Tortell, de próxima publicación).

A ese respecto, cabe destacar que se ha pasado de un enfoque únicamente basado en la aplicación de sanciones a un enfoque dual, constituido de sanciones y de medidas de incentivo, el cual contempla sanciones en caso de «violaciones graves y sistemáticas» de las disposiciones laborales, pero también preferencias adicionales si se respeta plenamente el ejercicio de esos derechos¹⁴. Cabe subrayar que la Unión Europea, en lugar de establecer sus propios criterios sobre las normas del trabajo, ha preferido referirse sistemáticamente a los correspondientes convenios de la OIT. Un avance importante es que, inicialmente, el SGP de la Unión Europea sólo se refería a algunos de los convenios fundamentales de la OIT; pero, tras la Declaración de 1998, la UE aumentó el ámbito de aplicación de sus dos disposiciones laborales, que desde 2002 abarcan todos los convenios fundamentales de la OIT¹⁵.

12. La Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos fue enmendada por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de las Drogas de 2002.

13. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1º de diciembre de 2009, la Unión Europea sustituyó a la Comunidad Europea (CE), que fue hasta entonces la entidad jurídica encargada de las cuestiones comerciales de los Estados Miembros de la UE. En este estudio, para las referencias a actos jurídicos concretos, se utilizarán los títulos originales (referidos a la CE).

14. Este segundo enfoque suele denominarse «SGP+».

15. Desde 2005, las disposiciones laborales han quedado integradas dentro de un acuerdo más completo, que abarca igualmente un conjunto más amplio de instrumentos de derechos humanos, medioambientales y de buen gobierno; véanse Reglamento (CE) núm. 980/2005 del Consejo de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, DO L 169, 30.6.2005, págs. 1-43, y Reglamento (CE) núm. 732/2008 del Consejo de 22 de julio de 2008 por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 1º de enero de 2009 al 31 de diciembre de 2011, DO L 211, 6.8.2008, págs. 1-39.

...así como varios acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos y Canadá...

El primer acuerdo que vincula las disposiciones laborales con consecuencias económicas es el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (en adelante, ACLAN) de 1994, complementario del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante, TLCAN). Estados Unidos ha seguido perfeccionando este enfoque en acuerdos comerciales posteriores (en el cuadro 3.2 se ofrece un panorama de esa evolución).

Además de esforzarse por lograr un alto nivel de protección, en sus primeros acuerdos comerciales Estados Unidos dio prioridad a la obligación de cumplir cabalmente la legislación laboral nacional en las áreas contempladas en los acuerdos respectivos¹⁶. Todos los acuerdos suscritos después de 1998 también hacen referencia a la Declaración de la OIT de 1998, aunque el ámbito de aplicación de las disposiciones laborales no siempre se ajusta plenamente al de la Declaración. Sin embargo, este enfoque ha cambiado recientemente. Los últimos acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos con Perú, Colombia y la República de Corea (los dos últimos todavía no han entrado en vigor) no sólo exigen que las partes aseguren el cumplimiento de sus legislaciones laborales nacionales, sino que respeten además las normas fundamentales del trabajo (NFT) de la OIT.

Todos estos acuerdos prevén un mecanismo de seguimiento para las diferencias que puedan surgir sobre las disposiciones laborales, el cual contempla (como último recurso) consecuencias económicas para las partes que incumplan dichas disposiciones¹⁷. El ACLAN prevé multas de hasta 20 millones de dólares de Estados Unidos. Sin embargo, éstas sólo son aplicables en tres de las once áreas de la legislación laboral mencionadas en el acuerdo. Con la notable excepción del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania¹⁸, se ha optado por la aplicación de multas en todos los últimos acuerdos con Australia, Bahrein, Centroamérica y República Dominicana (TLCCA), Chile, Marruecos y Singapur. Dichas multas servirán para alimentar un fondo destinado a subsanar las violaciones de los derechos laborales vulnerados y a financiar programas de desarrollo de capacidades y otras medidas. Este enfoque ha experimentado un nuevo vuelco en la última generación de acuerdos comerciales suscritos por Estados Unidos. En ellos se somete el incumplimiento de las disposiciones laborales a un mecanismo regular de solución de diferencias, que deberá resolver las disputas comerciales que surjan con respecto a esos acuerdos. Cabe señalar, sin embargo, que todos estos mecanismos de solución de diferencias privilegian la resolución amistosa de las disputas y contemplan a menudo numerosas fases de consulta y examen mediante un panel y/u otros organismos imparciales, antes de estudiar la posibilidad de aplicar medidas económicas disuasorias.

16. Si bien hacen referencia a la Declaración de la OIT de 1998, varios instrumentos comerciales de Estados Unidos difieren de las NFT comúnmente aceptadas en que excluyen la cuestión de la «no discriminación», pero incluyen otras cuestiones como la salud y la seguridad en el trabajo o incluso los salarios mínimos. Ello ha sido criticado por quienes temen que tal planteamiento acabe diluyendo con el tiempo la noción de las NFT (véase Doumbia-Henry y Gravel, 2006).

17. En el caso de que no se satisfagan las sanciones pecuniarias (multas), es posible imponer sanciones comerciales equivalentes.

18. En el caso del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania, las partes canjearon notas complementarias antes de aprobar el acuerdo, mediante las cuales acordaron que no se aplicaría ninguna sanción si surgían diferencias entre ambas partes. Sin embargo, quedó abierta la cuestión de qué otras medidas podrían adoptarse en la eventualidad de un incumplimiento de la cláusula de trabajo (Bolle, 2003).

Cuadro 3.2 Evolución de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de Estados Unidos de 1994 a 2009

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Referencia a instrumentos de la OIT	Ámbito de aplicación y contenido de las disposiciones laborales	Mecanismos de aplicación
ACLAN/TLCAN (1994)	No	Esfuerzo por lograr un alto nivel de protección en las legislaciones laborales nacionales en el ámbito de las NFT, así como condiciones laborales mínimas*** y derechos de los migrantes Cumplimiento de la legislación laboral en estas áreas****	Multas de hasta 20 millones de dólares EE.UU./ 0,07% del volumen total del comercio (bienes) (sólo en caso de incumplimiento de la legislación laboral nacional en los ámbitos del trabajo infantil, la seguridad y salud en el trabajo y el salario mínimo)
Tratado de Libre Comercio con Jordania (2001)	Declaración de la OIT de 1998	«Esfuerzo para asegurar la aplicación» de las NFT (excepto la no discriminación) y las condiciones laborales mínimas Cumplimiento de la legislación laboral en estas áreas**** Prohibición de fomentar el comercio o la inversión extranjera directa mediante el debilitamiento de la legislación laboral	Sanciones comerciales a través del mecanismo regular de solución de diferencias previsto en el acuerdo
Tratados de Libre Comercio con Chile (2004), Singapur (2004), Australia (2005), Marruecos (2006), Bahrein (2006), Centroamérica y República Dominicana [TLCCA-RD] (2006), Omán (2009)	Declaración de la OIT de 1998, Convenio núm. 182**	«Esfuerzo para asegurar la aplicación» de las NFT (excepto la no discriminación) y de las condiciones laborales mínimas Cumplimiento de la legislación laboral en estas áreas**** Prohibición de fomentar el comercio o la inversión mediante el debilitamiento de la legislación laboral contraviniendo los principios laborales contenidos en el acuerdo	Multas de hasta 15 millones de dólares EE.UU. en caso de no aplicación de la legislación laboral nacional en estas áreas (pagaderas a un fondo especial para los derechos laborales)
Tratados de Libre Comercio con Perú (2009), Colombia*, República de Corea*	Declaración de la OIT de 1998, Convenio núm. 182**	Asegurar el respeto de las NFT, tal como están contempladas en la Declaración de la OIT, y el cumplimiento de las correspondientes legislaciones nacionales**** Prohibición de debilitar la legislación nacional de forma que incentive el comercio o las inversiones si ello contraviene las NFT	Sanciones comerciales habituales o evaluación monetaria a través del mecanismo regular de solución de diferencias previsto en el acuerdo

Notas: * Acuerdo suscrito, pero todavía no ha entrado en vigor. ** Se menciona la promoción del respeto del Convenio núm. 182 como una posible prioridad para la cooperación en materia laboral. El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Australia no hace referencia a este Convenio. *** A efectos de este cuadro, el término «condiciones laborales mínimas» se refiere a las normas mínimas relacionadas con las horas de trabajo, los salarios mínimos y la seguridad y salud en el trabajo. **** Ello se aplica en la medida en que «afecte al comercio» o, en el caso del TLCAN, en la medida en que esté «relacionado con el comercio».

Fuente: IIEL, basado en información extraída de los acuerdos comerciales de Estados Unidos.

En el acuerdo textil entre Estados Unidos y Camboya se ha adoptado un enfoque único, que da prioridad a los incentivos por sobre las medidas disuasorias. En el marco de este acuerdo, se ofrece un mayor acceso al mercado a cambio del respeto de ciertas normas del trabajo. Así, al principio del acuerdo textil se definen varios objetivos con respecto al cumplimiento de las normas laborales. Por ejemplo, se prevé el aumento de la cuota de acceso al mercado para las empresas del sector de la confección (el cual aporta el 90 por ciento de todas las exportaciones de Camboya) que cumplan los criterios establecidos (Polaski, 2008).

Las disposiciones laborales en el contexto de los acuerdos comerciales de Canadá han experimentado una evolución similar a las de Estados Unidos, y han pasado de exigir el mero cumplimiento de la legislación laboral nacional a la obligación de respetar normas del trabajo mínimas (véase el cuadro 3.3). Los textos de los acuerdos comerciales suscritos por Canadá no incluyen (propriadamente dicho) ninguna disposición laboral, pero, al igual que en el caso del TLCAN, sí lo hacen algunos de sus

Cuadro 3.3 Evolución de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de Canadá (exceptuando el ACLAN/TLCAN) de 1997 a 2009

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor*	Referencia a instrumentos de la OIT	Obligaciones laborales	Mecanismos de aplicación**
Tratado de Libre Comercio con Chile (1997)	No	Esfuerzo por lograr un alto nivel de protección en las legislaciones laborales nacionales en el ámbito de las NFT, así como condiciones laborales mínimas*** y derechos de los migrantes Cumplimiento de la legislación laboral nacional en estas áreas	Multas de hasta 10 millones de dólares EE.UU. (en caso de incumplimiento de la legislación laboral nacional en los ámbitos del trabajo infantil, la seguridad y salud en el trabajo y los salarios mínimos)
Tratado de Libre Comercio con Costa Rica (2002)	Declaración de la OIT de 1998	Esfuerzo por lograr un alto nivel de protección en las legislaciones laborales nacionales en el ámbito de las NFT, y para promover las condiciones laborales mínimas *** y los derechos de los migrantes Cumplimiento de la legislación laboral nacional en estas áreas	Únicamente repercute en las actividades de cooperación en materia laboral (en caso de incumplimiento de la legislación laboral nacional en estas áreas)
Tratados de Libre Comercio con Perú (2009), Colombia (suscrito, pero aún no ha entrado en vigor)	Declaración de la OIT de 1998, Convenio núm. 182****	Respeto de las NFT, la seguridad y salud en el trabajo, los salarios mínimos, las horas de trabajo y los derechos de los migrantes Cumplimiento de la legislación laboral nacional en estas áreas*****	Multas de hasta 15 millones de dólares EE.UU. (sólo para las cuestiones contempladas en la Declaración de la OIT de 1998) pagaderas a un fondo especial para los derechos laborales
Tratado de Libre Comercio con Jordania (suscrito, pero aún no ha entrado en vigor)	Declaración de la OIT de 1998, Convenio núm. 182****	Respeto de las NFT, la seguridad y salud en el trabajo, los salarios mínimos, las horas extraordinarias devengadas y los derechos de los migrantes Cumplimiento de la legislación laboral nacional en estas áreas*****	Multas (sólo para las cuestiones contem-pladas en la Declaración de la OIT de 1998) pagaderas a un fondo especial para los derechos laborales

Notas: * Todos los acuerdos son acuerdos laborales complementarios. ** El mecanismo de aplicación sólo se aplica a las cuestiones «relacionadas con el comercio». *** A efectos de este cuadro, el término «condiciones laborales mínimas» se refiere a las normas laborales relacionadas con las horas de trabajo, los salarios mínimos y la seguridad y salud en el trabajo. **** El Convenio se menciona en el contexto de la cooperación en materia laboral prevista en este acuerdo. ***** Estos acuerdos impiden además a los países firmantes el fomento del comercio o de las inversiones mediante el debilitamiento de la legislación laboral contraviniendo los principios laborales contenidos en dichos acuerdos.

Fuente: IIEL, basado en información extraída de los acuerdos comerciales de Canadá.

acuerdos complementarios especiales. Todas las disposiciones laborales de Canadá (excepto con Costa Rica) prevén multas en caso de incumplimiento. Éstas alimentarán un fondo destinado a subsanar los problemas de vulneración de los derechos laborales. Las multas van de un máximo de 10 millones de dólares de Estados Unidos en los primeros acuerdos comerciales a un máximo de 15 millones en los acuerdos más recientes, y no tienen ningún límite en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Jordania (suscrito en 2009 pero que aún no ha entrado en vigor al momento de redactar este informe). Todos estos acuerdos prevén el diálogo entre las partes y contemplan la asistencia técnica. La gestión de dichas actividades corre a cargo de un consejo ministerial para cada acuerdo, apoyado por oficinas nacionales en cada país. Con respecto al mecanismo de aplicación de los acuerdos, el acento se pone igualmente en la resolución amistosa de las diferencias a través de la celebración de consultas, más que en la imposición de sanciones.

...mientras que las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales suscritos entre países africanos, asiáticos, latinoamericanos y caribeños y con la Unión Europea son principalmente de carácter promocional.

Además de las disposiciones condicionales que vinculan el respeto de ciertas normas del trabajo con consecuencias económicas tangibles, en algunos acuerdos también pueden hallarse disposiciones laborales promocionales.

Cuadro 3.4 Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales en África

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Referencia a instrumentos de la OIT	Ámbito de aplicación de las disposiciones laborales
Tratado de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (1993)*	–	Cooperación en materia de empleo, armonización de la legislación laboral y promoción de las organizaciones profesionales de mujeres
Tratado constitutivo del Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA) (1994)	–	Cooperación en el ámbito de las condiciones de empleo y la legislación laboral
Tratado constitutivo de la Comunidad del África Oriental (CAO) (2000)	–	Cooperación en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo, con especial atención a la igualdad de género, incluida la abolición de las leyes y prácticas discriminatorias

Nota: * Este acuerdo fue revisado en 2005.

Fuente: IIEL, basado en información extraída de acuerdos comerciales en África.

Tres acuerdos comerciales regionales africanos contienen disposiciones laborales, tal como se ilustra en el cuadro 3.4. Dichas disposiciones no incluyen compromisos con respecto a normas del trabajo específicas o a niveles de protección concretos, sino que se centran en la cooperación en materia laboral.

Los acuerdos comerciales suscritos entre países y regiones asiáticas también incluyen cada vez más una dimensión laboral, comúnmente en forma de acuerdos complementarios¹⁹.

Tal como se desprende claramente del cuadro 3.5, muchas de esas disposiciones laborales ponen el acento en la cooperación en materia laboral, sobre todo a través del intercambio de información y la ejecución de proyectos conjuntos. Casi la mitad prevé la creación de instituciones específicas a tal fin. Asimismo, casi todos esos acuerdos establecen algún tipo de compromiso adicional, principalmente la exigencia de no rebajar el nivel de protección de sus legislaciones laborales nacionales con la finalidad de fomentar el comercio y las inversiones. Cuatro de esas disposiciones laborales figuran en acuerdos complementarios o memorándums de entendimiento, los cuales no suelen ser jurídicamente vinculantes, aunque tres de ellos contemplan la celebración de consultas amistosas para resolver las diferencias²⁰.

En el caso del Tratado de Libre Comercio entre Taiwán (China) y Nicaragua, el Tratado de Libre Comercio entre Japón y Filipinas y el Tratado de Libre Comercio entre Japón y Suiza, las disposiciones laborales están integradas en los propios acuerdos. Asimismo, el acuerdo entre Taiwán (China) y Nicaragua contiene el compromiso de respetar ciertos derechos laborales y aplicar la legislación nacional en estas áreas, mientras que los acuerdos entre Japón y Filipinas y entre Japón y Suiza sólo impiden a los Estados Parte que rebajen el nivel de protección de sus legislaciones laborales con la finalidad de fomentar las inversiones. Las diferencias relacionadas con la interpretación y la aplicación de los tres acuerdos puede someterse al examen del organismo regular de solución de controversias,

19. En el marco del Acuerdo constitutivo de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), se adoptó una Carta Social sobre los derechos de las mujeres y los niños en 2004, aunque no aborda explícitamente las cuestiones laborales.

20. El Acuerdo sobre Trabajo complementario entre Nueva Zelanda y Tailandia señala expresamente que éste «no vincula jurídicamente a las partes».

Cuadro 3.5 Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales suscritos entre países y regiones de Asia

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Referencia a instrumentos de la OIT	Compromiso con ciertas normas laborales mínimas**	Prohibición de fomentar el comercio o las inversiones mediante el debilitamiento de la legislación laboral	Cooperación en cuestiones laborales	Instituciones específicas	Mecanismos de consulta en caso de diferencias
Tratado de Libre Comercio entre Nueva Zelanda y Tailandia* (2005)	Declaración de 1998	Sí	Sí	Sí	Comité de Asuntos Laborales	Sí
Tratado de Libre Comercio entre Chile y China* (2006)	No***	No	No	Sí	No	No
Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica* (2006)	Declaración de 1998	Sí	Sí	Sí	Puntos de contacto nacionales	Sí
Tratado de Libre Comercio entre Nueva Zelanda y China* (2008)	Declaración de 1998	No	Sí	Sí	No (pero reuniones de funcionarios de alto nivel)	No (pero posibilidad de discutir cuestiones laborales de interés mutuo)
Tratado de Libre Comercio entre Japón y Filipinas (2008)	No	No	Sí	No	No	Sí****
Tratado de Libre Comercio entre Taiwán (China) y Nicaragua (2008)	No	Sí	Sí	Sí	Comité de Asuntos Laborales	Sí****
Tratado de Libre Comercio entre Japón y Suiza (2009)	No	No	Sí	No	No	Sí****

Notas: * Las disposiciones laborales figuran en un acuerdo laboral complementario o en un memorándum de entendimiento. ** Por lo general, estos compromisos no están formulados como una obligación concreta, sino más bien como un objetivo político. *** No obstante, el preámbulo de este acuerdo hace referencia a los objetivos de la OIT. **** Las disposiciones laborales de este acuerdo están sujetas al mecanismo regular de solución de diferencias, que puede imponer como último recurso la suspensión de beneficios comerciales. Sin embargo, esto puede ser difícil de aplicar en la práctica, porque la suspensión de beneficios comerciales debería equivaler a la desventaja económica causada por el incumplimiento de la disposición laboral, lo que resultaría difícil de probar.

Fuente: IIEL, basado en información extraída de acuerdos comerciales asiáticos.

aunque se recomienda la celebración previa de consultas a fin de evitar que surjan tales diferencias (Bourgeois y otros, 2007).

La Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), establecida en 1992, constituye un caso especial. A pesar de no incluir disposiciones laborales en el texto del acuerdo o en algún acuerdo complementario, los países de la ASEAN adoptaron un plan de acción sobre seguridad y salud en el trabajo en 2007²¹. Dicho plan de acción compromete a los Estados miembros de la ASEAN a elaborar una lista de comprobación basada en las normas internacionales del trabajo y las mejores prácticas de la OIT, con la finalidad de armonizar las políticas de todos los Estados miembros. El plan de acción estimula el intercambio de experiencias y la colaboración con la OIT a través del fortalecimiento de las capacidades²².

21. Véase: <http://www.aseansec.org/20917.pdf>.

22. En esta misma línea, se firmó un memorándum de entendimiento entre la OIT y la ASEAN, en el que se contempla entre otras cosas el intercambio de información y la organización de talleres conjuntos (disponible en: <http://www.aseansec.org/20686.htm>).

Cuadro 3.6 Distintos tipos de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de la UE

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Referencia a instrumentos de la OIT	Ámbito de aplicación de las disposiciones
Acuerdo de Libre Comercio con la Autoridad Palestina (1997), Marruecos (2000), Israel (2000), Argelia (2005), Camerún (2009)	No	Cooperación y/o diálogo sobre cuestiones seleccionadas relacionadas con las normas del trabajo
Acuerdo de Libre Comercio con Chile (2003)	Convenios fundamentales	Compromiso de priorizar el respeto de los derechos sociales básicos (también mediante la promoción de los convenios fundamentales de la OIT y el diálogo social) Cooperación en varias cuestiones laborales y sociales
Acuerdos de Libre Comercio con Sudáfrica (2000), países ACP (2003)*	Convenios fundamentales	Reafirma el compromiso de las partes con las NFT de la OIT Cooperación en varias cuestiones laborales y/o sociales
Acuerdo de Asociación Económica con los países del CARIFORUM (2008)	Declaración de 1998, Convenios fundamentales	Compromiso de i) asegurar el respeto de las NFT de la OIT, ii) no debilitar la legislación laboral nacional ni dejar de aplicarla para alentar el comercio o las inversiones Marco de cooperación y seguimiento con la participación de las partes interesadas, consultas opcionales con la OIT Marco para la solución amistosa de diferencias – si no se puede resolver la disputa mediante consultas, es posible adoptar medidas apropiadas que no implican sanciones económicas (por ejemplo, un reajuste de las actividades de cooperación)
Acuerdo de Libre Comercio con la República de Corea (firmado en 2009, pero pendiente de ratificación)	Declaración de 1998, Convenios fundamentales, mientras alienta a las partes a ratificar otros convenios actualizados de la OIT	Compromiso de i) llevar a efecto y promover los convenios fundamentales de la OIT, ii) aplicar todos los convenios de la OIT ratificados y iii) no debilitar la legislación laboral nacional ni dejar de aplicarla de forma que influya en el comercio o las inversiones Marco de cooperación con la participación de las partes interesadas, consultas opcionales con la OIT**

Notes: * Cet accord n'a pas été notifié à l'OMC. ** Ces dispositions ne s'appliquent qu'aux «aspects liés au commerce de l'emploi».

Source: IIES, à partir des informations collectées sur les accords commerciaux de l'Union européenne.

De igual forma, las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales suscritos por la UE con otros Estados han experimentado una importante evolución²³. Las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales de la UE priorizan la asistencia técnica y la cooperación para el desarrollo (Bartels, 2008). En el cuadro 3.6 se presentan los principales patrones del planteamiento de la UE con respecto a la dimensión laboral en el comercio.

Algunos acuerdos prevén la cooperación y el diálogo en diversas áreas²⁴. Desde finales de los años noventa, la UE se refiere cada vez más a las NFT de la OIT en sus acuerdos bilaterales y ha dado un mayor relieve al papel de la OIT en ese sentido (Comisión Europea, 2004). El reciente Acuerdo de Asociación Económica entre

23. La propia Unión Europea se basa en un tratado que, entre otras cosas, regula exhaustivamente el comercio interno y externo de la UE y que también contiene disposiciones en materia laboral. Las instituciones de la UE también han adoptado una legislación laboral muy completa que incluye condiciones mínimas de trabajo y empleo y consultas con los trabajadores (Bercussion, 2009). Dicho esto, el nivel de integración de la UE supera con creces el de cualquier otro acuerdo de integración; la legislación de la UE cada vez se parece más a una legislación federal nacional en términos de contenidos, ámbito de aplicación y efecto jurídico en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE. Por esta razón, la legislación laboral de la UE no está considerada como una disposición laboral a los fines del presente estudio. Lo mismo puede decirse, por razones similares, del Espacio Económico Europeo.

24. Cabe señalar, no obstante, que la UE suele proporcionar asistencia técnica y cooperación en el ámbito de las normas del trabajo a sus socios económicos, incluso cuando ello no está explícitamente estipulado en el texto del acuerdo comercial.

la Comisión Europea y el CARIFORUM va aún más allá. Haciendo referencia a la Declaración de la OIT y al concepto de «trabajo decente», dicho acuerdo establece una serie de compromisos concretos para las partes. Éstas pueden solicitar consultas en caso de diferencias sobre la interpretación y aplicación de las disposiciones laborales (incluidas consultas con un comité de expertos y la OIT). Si no se logra resolver la cuestión en nueve meses, cualquiera de las partes puede someter el caso al mecanismo regular de solución de diferencias. Si no se alcanza ningún acuerdo, cabe la posibilidad de adoptar medidas temporales. No obstante, es posible que dichas medidas no afecten a las concesiones comerciales, sino únicamente a otras cuestiones contempladas en el acuerdo, como las actividades de cooperación. Este acuerdo también incluye un marco de cooperación, que puede constituir una herramienta para el fortalecimiento de las capacidades en áreas laborales problemáticas en los Estados miembros del CARIFORUM.

El Acuerdo de Libre Comercio entre la Comisión Europea y la República de Corea (que, a diciembre de 2009, todavía está pendiente de ratificación), ahonda en este enfoque al optar por un capítulo conjunto sobre las cuestiones laborales y ambientales. Aunque sus compromisos coinciden en gran medida con los del acuerdo entre la CE y el CARIFORUM, este acuerdo prevé la creación de dos Grupos Consultivos Internos (uno para cada una de las partes), que proporcionarán asesoramiento sobre la aplicación de las disposiciones laborales. Por otro lado, a diferencia del acuerdo con el CARIFORUM, este acuerdo excluye explícitamente el recurso al mecanismo regular de solución de diferencias y a la posibilidad de aplicar sanciones.

Los acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe integraron por primera vez disposiciones laborales en el contexto del proceso de integración regional, durante el decenio de los noventa. Aunque los tres acuerdos comerciales (es decir, los acuerdos de la Comunidad Andina, la Comunidad del Caribe y el MERCOSUR)

Cuadro 3.7 Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales regionales de América Latina y el Caribe

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Instrumentos específicos	Referencia a instrumentos de la OIT	Compromisos con ciertas normas laborales mínimas	Marco de cooperación o seguimiento en materia laboral
Tratado que establece la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM) (1973)	Texto del Tratado revisado (1997)	No	No	Cooperación técnica dentro del Consejo para el Desarrollo Humano y Social
	Carta de la Sociedad Civil para la Comunidad del Caribe de 1995	No	Sí (incluidos la libertad de asociación, el trabajo infantil, las condiciones laborales y la seguridad y salud en el trabajo)	Examen de avances por el Secretario General
	Declaración de Principios sobre las Relaciones Laborales de 1998	Convenios Internacionales del Trabajo	Sí (abarcando numerosas áreas de la legislación laboral, incluidas las NFT)	No
Acuerdo de Cartagena sobre la Comunidad Andina (1988)	Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo (1999, modificado en 2004)	No	Sí (en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo)	Asistencia técnica mediante un Comité de Autoridades en Seguridad y Salud, asistencia en caso de diferencias de interpretación del Instrumento Andino
MERCOSUR (1991)	Declaración Socio-Laboral (1998)	Declaración de 1998	Sí (abarcando numerosas áreas de la legislación laboral, incluidas las NFT)	Diálogo, cooperación y examen de avances

Fuente: IIEL, basado en información extraída de acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe.

Cuadro 3.8 Disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales suscritos por países y regiones de América Latina*

Nombre del acuerdo y fecha de entrada en vigor	Referencia a instrumentos de la OIT	Compromisos con ciertas normas laborales mínimas***	Observancia de la legislación nacional en ciertas áreas	Prohibición de alentar el comercio y las inversiones mediante el debilitamiento de la legislación laboral	Cooperación en cuestiones laborales	Mecanismos de consulta en caso de diferencias	Instituciones específicas
Tratado de Libre Comercio Chile-China (2006)**	No****	No	No	No	Sí	No	No
Tratado de Libre Comercio entre Taiwán (China) y Nicaragua (2008)	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Comité de Asuntos Laborales
Tratado de Libre Comercio Chile-Australia (2009)	Declaración de 1998	No	No	No	Sí	No	Punto de contacto nacional
Tratado de Libre Comercio Chile-Colombia (2009)	Declaración de 1998	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Puntos de contacto nacionales, reuniones de alto nivel

Notas: * El cuadro 3.8 no aborda las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales suscritos entre países de América Latina y Canadá, Unión Europea o Estados Unidos, los cuales ya han sido analizados anteriormente. ** Las disposiciones laborales figuran en un acuerdo laboral complementario o en un memorándum de entendimiento. *** Estos compromisos suelen formularse como objetivos políticos, cuyo contenido normativo a veces es bastante vago. **** Sin embargo, el preámbulo de este acuerdo hace referencia a los objetivos de la OIT.

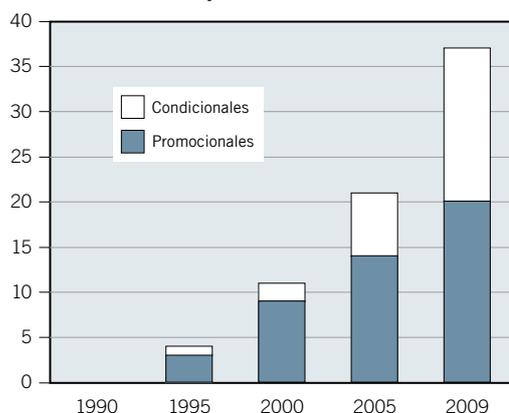
Fuente: IIEL, basado en información extraída de acuerdos comerciales de América Latina.

difieren en sus enfoques sobre el proceso de integración, todos ellos comprenden una dimensión social, si bien añadida como un complemento de los acuerdos en forma de declaración u otro tipo de instrumento. Los Estados parte de estos tres acuerdos comerciales se comprometen a asegurar el respeto de varias disposiciones laborales, aunque, en el caso de la Comunidad Andina, ello se limita a la seguridad y salud en el trabajo. Cada una de estas disposiciones laborales prevé algún tipo de seguimiento, ya sea mediante la cooperación técnica o la supervisión por parte de un órgano o comité específico (véase el cuadro 3.7).

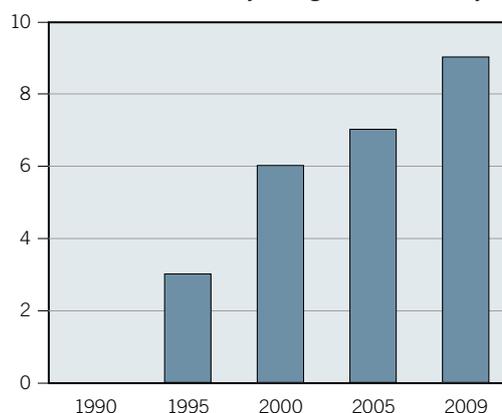
Los países y regiones de América Latina también han incluido disposiciones laborales en acuerdos comerciales bilaterales o acuerdos complementarios conexos más recientes (véase el cuadro 3.8). En particular, cabe destacar la progresiva evolución de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales de Chile. Dicha evolución comenzó con la cooperación en materia laboral (en el contexto del Tratado de Libre Comercio con China) y continuó después con una referencia a la Declaración de la OIT (en su Tratado de Libre Comercio con Australia) y con compromisos integrales para asegurar el respeto de las normas del trabajo (en su último Tratado de Libre Comercio con Colombia, que, sin embargo, no prevé el recurso al mecanismo regular de solución de diferencias del Tratado, el cual puede imponer sanciones comerciales).

Gráfico 3.1 Tendencia de aumento del número de acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales*

Cuadro A. Evolución del número de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales entre 1990 y 2009



Cuadro B. Evolución del número de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales suscritos entre economías en desarrollo y emergentes entre 1990 y 2009



Nota: *Los datos sobre 2009 se refieren al período del 1º de enero al 29 de octubre de 2009.

Fuente: estimaciones del IIEL basadas en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC y en información de gobiernos nacionales y órganos de tratados.

3. ¿Cuáles son las consecuencias prácticas de las disposiciones laborales?

Un número cada vez mayor de acuerdos comerciales incluye disposiciones laborales...

Debido a su carácter descentralizado y a su gran proliferación, es difícil cuantificar los acuerdos comerciales (Fiorentino y otros, 2006). Los cálculos siguientes están basados en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC²⁵, donde se recogen los acuerdos comerciales notificados a la OMC, así como en el sitio *web* de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), donde se enumeran los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) actualmente en vigor²⁶. Dos de los once SGP en vigor comprenden disposiciones laborales condicionales. De los 186 acuerdos comerciales en vigor y notificados a la OMC, 37 incluyen disposiciones laborales condicionales o promocionales²⁷.

Tal como se muestra en el panel A del gráfico 3.1, el número de acuerdos comerciales con disposiciones laborales condicionales, así como aquellos con disposiciones laborales promocionales, ha aumentado notablemente durante estos últimos 20 años (véase también el cuadro 3.9). Mientras que ningún acuerdo con disposiciones laborales había entrado en vigor en 1990, en 2005 se había pasado

25. Véase <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>.

26. Actualmente hay once SGP unilaterales, adoptados por Australia, Belarús, Canadá, Unión Europea, Japón, Nueva Zelandia, Noruega, Federación de Rusia, Suiza, Turquía y Estados Unidos (véase <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2309&lang=3>).

27. Estos datos se refieren a los denominados acuerdos comerciales «integrados» notificados a la OMC. Según este método de cálculo, las disposiciones comerciales negociadas entre las mismas partes en el ámbito de los bienes y servicios se contabilizan como un solo acuerdo comercial, sin importar si figuran en el mismo acuerdo (que es lo más habitual) o no. Asimismo, no se contabilizan las meras actas de adhesión a acuerdos comerciales ya existentes.

Cuadro 3.9 Incidencia de los acuerdos comerciales con disposiciones laborales

Sistemas generalizados de preferencias		Acuerdos comerciales		
Número total de sistemas	Número de sistemas que comprenden disposiciones laborales condicionales	Número total de acuerdos	Número de acuerdos que comprenden disposiciones laborales condicionales	Número de acuerdos que comprenden disposiciones laborales promocionales
11	2	186	17	20

Fuente: IIEL, basado en información extraída de acuerdos y políticas comerciales.

a catorce disposiciones promocionales y siete disposiciones condicionales²⁸; en 2009 ya habían entrado en vigor 20 disposiciones laborales promocionales y 17 condicionales.

Es especialmente notable el aumento en estos últimos años del porcentaje de acuerdos comerciales que comprenden disposiciones laborales. En el gráfico 3.2 se ofrece la evolución comparativa de tales acuerdos entrados en vigor en tres períodos distintos. Tal como se muestra en el gráfico, tan sólo el cuatro por ciento de los acuerdos comerciales que entraron en vigor en el período 1995-1999 contenían disposiciones laborales, cifra que se elevó hasta el once por ciento en el período 2000-2004. En estos últimos años, la incidencia de las disposiciones laborales en tales acuerdos ha aumentado mucho más rápido hasta llegar al 31 por ciento en 2005-2009 (representando ahora casi un tercio de todos los acuerdos comerciales que han entrado en vigor en dicho período²⁹).

...las disposiciones laborales figuran no sólo en acuerdos comerciales Norte-Sur, sino también en un creciente número de acuerdos entre economías en desarrollo y economías emergentes...

El número de acuerdos suscritos únicamente entre economías en desarrollo y economías emergentes ha aumentado (Fiorentino y otros, 2006). En el panel B del gráfico 3.1 se puede observar que, desde 1990 hasta la fecha, se ha pasado de cero a nueve acuerdos comerciales que contienen disposiciones laborales concertados con economías en desarrollo y economías emergentes. Un análisis de estas disposiciones permite concluir que, con una sola excepción, todos estos acuerdos incluyen únicamente disposiciones laborales promocionales³⁰.

...y su incidencia económica puede ser importante (aunque diversa).

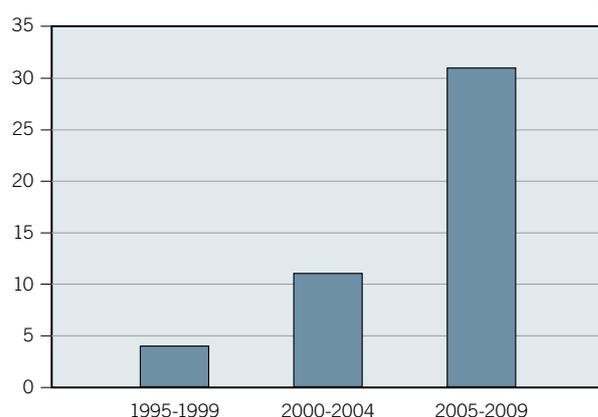
Los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP) de Estados Unidos y de la Unión Europea cubren menos de una quinta parte y menos de una décima parte, respectivamente, de las importaciones de los países beneficiarios. La Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA) abarca el 69 por ciento de las

28. Cabe señalar que los acuerdos de adhesión anteriormente suscritos por la UE no están computados en estos datos.

29. Este porcentaje se refiere a los acuerdos comerciales «integrados» (véase más arriba) y no incluye los acuerdos de adhesión ni los acuerdos anteriores con países que ahora son Estados miembros de la UE. En los casos en los que la inclusión de disposiciones laborales en el acuerdo comercial en cuestión se produjo después de la entrada en vigor de éste, el año se refiere a la fecha de entrada en vigor del acuerdo.

30. Sólo el Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y Taiwán (China) contiene una disposición laboral que puede, en principio, comportar la suspensión de los beneficios comerciales.

Gráfico 3.2 Porcentaje de acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales en comparación con el número total de acuerdos comerciales que han entrado en vigor de 1995 a 2009* (%)



Nota: * Los datos sobre 2009 se refieren al período del 1º de enero al 29 de octubre de 2009.

Fuente: estimaciones del IIEL basadas en el Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales de la OMC y en información de gobiernos nacionales y órganos de tratados.

importaciones de los países beneficiarios y la Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA), alrededor del 60 por ciento. El régimen especial de estímulo del SGP de la Unión Europea y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA) de Estados Unidos cubren alrededor de una cuarta parte de las importaciones de los países beneficiarios (véase el cuadro 3.10).

La incidencia económica de los acuerdos comerciales regionales no es fácil de medir, debido a la dificultad de determinar el volumen comercial exacto que éstos comprenden. Kawai Dean y Wignaraja (2007:12) señalan que tal dificultad se explica por las numerosas excepciones para bienes específicos previstas en esos acuerdos. El volumen comercial total es a menudo bastante significativo. Sin embargo, la importancia final para los países en cuestión dependerá de varios factores concretos, como la importancia del comercio cubierto por la disposición laboral del acuerdo frente al comercio con otros socios comerciales, o la medida en que se apliquen (o dejen de aplicarse) las disposiciones sociales. De forma más general, la imposición de sanciones a través de una disposición laboral también puede influir en la reputación de un país, lo que puede perjudicar sus relaciones económicas y políticas con otros países (Kryvoi, 2008). Dependiendo de la situación concreta, esto puede dar un impulso político añadido a la incidencia económica del acuerdo.

El creciente número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales suscritos en estos últimos años y la variedad del carácter y de los contenidos concretos de estos acuerdos (tal como ya se ha señalado) también suscita un problema de coordinación. Los países que han firmado acuerdos con diversos socios comerciales

Cuadro 3.10 Porcentaje de las importaciones sujetas a disposiciones laborales con respecto al total de las importaciones procedentes de los países beneficiarios, 2008

SGP de EE.UU.	AGOA de EE.UU.	ATPA de EE.UU.	CBERA de EE.UU.	SGP de la UE	SGP+ de la UE
16,1	69,0	60,5	24,3	8,2	23,2

Fuente: estimaciones del IIEL basadas en información de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (disponible en: http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/index_en.htm) y en el 60º Informe de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos titulado «The Year in Trade 2008 – Operation of the Trade Agreements Program» (publicación 4091 de USITC, julio de 2009).

pueden encontrarse sujetos a distintas disposiciones laborales, dependiendo del acuerdo comercial en cuestión. Ello puede desembocar en una situación en la que un país estaría obligado a respetar disposiciones laborales contrapuestas.

En varias ocasiones se han invocado disposiciones laborales sancionadoras...

Con respecto al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de Estados Unidos, de 1985 a 2007 el Representante de Estados Unidos para las Cuestiones Comerciales (USTR, por su sigla en inglés) examinó 57 casos, 13 de los cuales comportaron la suspensión de las preferencias (véanse los detalles en el cuadro 3.11). En cinco casos, se volvió a otorgar más tarde el trato preferencial. En 2008, el Representante aceptó dos nuevas reclamaciones, cuyo examen aún no ha concluido.

En el caso del SGP de la Unión Europea, desde la introducción en 1995 de disposiciones laborales en este acuerdo comercial, dos investigaciones (sobre Myanmar y Belarús³¹) han concluido con la suspensión de las preferencias comerciales. La Comisión recibió otra reclamación, relacionada con el trabajo infantil en régimen de servidumbre en Pakistán. En este caso, la Unión Europea adoptó un enfoque distinto, rehusando abrir una investigación y optando por el diálogo político (Brandtner y Rosas, 1999). En este contexto, la Unión Europea también incrementó su apoyo a las actividades del Programa de la OIT para la Erradicación del Trabajo Infantil en Pakistán (Greven, 2005).

Hasta la fecha, ninguna de las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales examinados en este capítulo han comportado sanción alguna (Witte, 2008). Sin embargo, algunas de esas disposiciones se han utilizado en cierta medida. Por ejemplo, aun cuando hasta el año 2008 se habían presentado 37 reclamaciones en el marco del ACLAN, ninguna de ellas superó la fase inicial de consultas ministeriales; en cambio, sí se ha hecho un seguimiento de más de la mitad de esos casos a través de actividades de cooperación, como grupos de trabajo o seminarios conjuntos³². En 2008 se abrió un caso contra Guatemala en el marco del TLCCA (Compa y Brooks, 2008, pág. 32)³³, que originó recomendaciones específicas y que sigue bajo examen³⁴.

...pero poco se sabe de su efectividad...

La pregunta sobre el grado de efectividad de las disposiciones laborales basadas en sanciones sobre la situación real de los trabajadores no encuentra una respuesta clara. Sin embargo, parece ser que en algunos casos las disposiciones laborales sí han influido en la situación de los trabajadores.

Por lo que respecta a las disposiciones laborales unilaterales del SGP de Estados Unidos, algunos estudiosos sostienen que la amenaza de suspensión de las preferencias

31. Reglamento (CE) núm. 552/97 del Consejo de 24 de marzo de 1997 por el que se retira temporalmente a la Unión de Myanmar el beneficio de las preferencias arancelarias generalizadas, BO L 85, 27 de marzo de 1997, págs. 8-9; Reglamento (CE) núm. 1933/2006 del Consejo de 21 de diciembre de 2006 por el que se suspende temporalmente el acceso de la República de Belarús al sistema de preferencias generalizadas, BO L 405, 30 de diciembre de 2006, págs. 35-40.

32. Compa señala, no obstante, que muchas de esas actividades han sufrido el boicot de sindicatos y organizaciones no gubernamentales, al considerar que tenían escasa incidencia en los problemas en cuestión (Compa y Brooks, 2008, pág. 9).

33. La reclamación, presentada por la AFL-CIO, está disponible en: http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/globaleconomy/upload/guatemala_petition.pdf.

34. El Informe de la Oficina de Asuntos Comerciales y Laborales de Estados Unidos está disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/media/reports/otla/20090116Guatemala.pdf>.

Cuadro 3.11 Peticiones relacionadas con las disposiciones laborales del SGP de Estados Unidos, de 1985 a 2007

Peticiones aceptadas e investigaciones iniciadas de oficio por el USTR	Peticiones denegadas	Suspensión completa o parcial de los beneficios de los países	Peticiones resueltas mediante las medidas adoptadas por los países en cuestión	Restitución de beneficios tras una suspensión
57	54	13	34	5

Nota: la aparente discrepancia entre el número de peticiones aceptadas y el número de casos resueltos se explica porque: a) algunos casos todavía están en fase de examen, b) en ocasiones se presentaron diferentes peticiones contra un mismo país que se reunieron más tarde en un solo caso, y c) en otras ocasiones se dejó que los casos vencieran.

Fuente: USTR, 2008.

arancelarias a veces ha logrado mejoras en la situación de los trabajadores (Frundt, 1998; Compa y Vogt, 2001). En general, el efecto de esas disposiciones en la situación de los trabajadores depende en gran medida de la presencia de interlocutores sociales nacionales (Greven, 2005; Witte, 2008). Otros factores (como la dependencia económica del país beneficiario con respecto al acceso al mercado y su propia capacidad técnica para solucionar el problema) parecen determinar igualmente la repercusión de la disposición laboral del SGP (Elliott y Freeman, 2003)³⁵.

En general, los investigadores coinciden en que la repercusión de las disposiciones laborales del TLCAN ha sido bastante limitada y que sólo en unos pocos casos se han logrado mejoras sustanciales directas en la situación de los trabajadores (Greven, 2005; Dombois, 2006; Finbow, 2006; Schurtman, 2008). A falta de sanciones, el principal instrumento para asegurar su aplicación ha sido la censura pública, cuyos efectos son difíciles de medir (Dombois, 2006). Se han citado factores tales como la dificultad de aplicación (Finbow, 2006) y los procedimientos largos o engorrosos (Compa y Brooks, 2008) como posibles explicaciones del escaso interés de los sindicatos y organizaciones no gubernamentales en el ACLAN (por ejemplo, Blackett, 2007). Sin embargo, los investigadores señalan cada vez más las ventajas indirectas y a largo plazo obtenidas a través del ACLAN; por ejemplo, un aumento de los conocimientos y la comprensión mutua sobre los sistemas jurídicos en materia laboral de las distintas partes y la instauración de diversas alianzas transnacionales entre sindicatos y organizaciones no gubernamentales (Schurtman, 2008; Buchanan y Chaparro, 2008).

...así como del uso de los elementos de cooperación de estos acuerdos.

A la luz de la limitada incidencia práctica de los mecanismos de sanción, se ha argumentado que, en la práctica, el pilar central de los acuerdos comerciales de Estados Unidos es el elemento de cooperación (Griffin, 1997). En el marco del ACLAN, se han llevado a cabo amplias actividades de cooperación (principalmente conferencias, talleres y trabajos de investigación). Sin embargo, el número de este tipo de actividades ha disminuido en estos últimos años (Finbow, 2006). Además, algunos investigadores han planteado objeciones sobre su funcionalidad (Polaski y Vyborny 2006; Finbow, 2006). Otros defienden las actividades de cooperación como condición necesaria para la creación de un entorno propicio que asegure el funcionamiento constante del ACLAN (Compa y Brooks, 2008).

35. Estos autores llevaron a cabo un exhaustivo análisis de casos relacionados con el SGP de Estados Unidos entre 1985 y 1996.

En el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile se ha adoptado un enfoque más práctico en el ámbito de la cooperación, que comprende actividades destinadas a fortalecer la capacidad institucional de Chile mediante la mejora de las competencias profesionales del personal de los servicios pertinentes y el perfeccionamiento de los procedimientos institucionales de cara al cumplimiento de las disposiciones laborales vigentes (García Hurtado, 2006). Este enfoque se ha llevado aún más lejos en el TLCCA, en el marco del cual Estados Unidos proporciona 20 millones de dólares al año desde 2006 para reforzar las capacidades relacionadas con las normas del trabajo en los países del TLCCARD³⁶. El Gobierno de Estados Unidos ha establecido planes de acción individuales con cada uno de los países del TLCCA, en consulta con los interlocutores sociales nacionales. Ello incluye un mecanismo para verificar los avances hacia la consecución de los objetivos establecidos en el Libro Blanco³⁷ que prevé, entre otras cosas, un seguimiento por parte de la OIT³⁸. Las actividades de cooperación se han centrado principalmente en cinco áreas, a saber, el fortalecimiento de los ministerios de trabajo, la mejora del sistema judicial laboral y del asesoramiento legal para los trabajadores, la reducción de la discriminación en las maquilas, la lucha contra el trabajo infantil y la consolidación de una cultura de cumplimiento de las normas del trabajo. Mientras que el Departamento de Trabajo de Estados Unidos considera que se han logrado mejoras (sobre todo en la lucha contra el trabajo infantil), las organizaciones no gubernamentales y los sindicatos denuncian la escasa incidencia de esas actividades³⁹ y citan la renuencia de los empleadores a respetar los derechos laborales, la insuficiente participación de los interlocutores sociales y de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en la ejecución de dichas actividades, y la falta de evaluación y rendición de cuentas en los proyectos o en las ayudas financieras⁴⁰.

En el contexto del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Chile, se organizaron diversos talleres y conferencias centrados principalmente en el intercambio de información y en la investigación sobre la aplicación de las normas del trabajo. En la revisión trienal del acuerdo de 2002 se propuso, entre otras cosas, dar un carácter más práctico a las actividades y vincularlas más estrechamente con la OIT⁴¹. Por último, el Acuerdo Laboral Complementario entre Canadá y Costa

36. Oficina del Portavoz del Departamento de Estado de Estados Unidos: «*US Commits Funding For Labor and Environmental Protection for Central America-Dominican Republic Free Trade agreement Countries*». Nota para los medios de comunicación 2008/071 de 30 de enero de 2008, disponible en: <http://sanjose.usembassy.gov/CAFTADR%20labor%20fact%20sheet%20CLEAN.pdf>. Tal como señalan Doumbia-Henry y Gravel (2006, pág. 196), es interesante observar que el ámbito de aplicación de estas actividades comprende explícitamente las cuestiones de género (a pesar de que la parte «coercitiva» de la disposición laboral del TLCCA no aborda la discriminación de género).

37. Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2009): «*Progress in Implementing Capacity-Building Provisions under the Labor Chapter of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade agreement. First Biennial Report Submitted to Congress Pursuant to Section 403(a)(3) of the Dominican Republic-Central America-United States Free Trade agreement Implementation Act*», disponible en: <http://www.dol.gov/ilab/programs/otla/JeffersonReport.pdf>.

38. Los informes están disponibles en: www.oit.or.cr/verificacion.

39. Los textos íntegros de esas reclamaciones están disponibles en la página *web* de la Oficina de Asuntos Laborales Internacionales de Estados Unidos: www.dol.gov/ilab.

40. Oficina de Asuntos Laborales Internacionales del Departamento de Trabajo de Estados Unidos (2009), op. Cit.

41. Véase también el «Informe del Consejo Ministerial sobre la Revisión Trienal del Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Chile», de diciembre de 2002, disponible en: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/spila/ialc/2003_2004/02canada_chili_agreement.shtml.

Rica ha procurado la prestación de asistencia técnica para fortalecer la inspección del trabajo y la solución alternativa de las diferencias en materia laboral, así como para promover el diálogo social en el proceso legislativo⁴².

Los pocos casos en los que se ha aplicado un enfoque basado en incentivos auguran un potencial prometedor...

Hasta la fecha, las disposiciones laborales basadas en incentivos han sido bastante escasas, pero los primeros resultados de las experiencias de aplicación son relativamente positivos.

Por lo que respecta al SGP de la Unión Europea, Orbie y Tortell (de próxima publicación) indican que varios países han ratificado los convenios fundamentales de la OIT a fin de cumplir los requisitos para poder beneficiarse de las preferencias arancelarias adicionales contempladas en la disposición laboral basada en incentivos del SGP. Sin embargo, la repercusión de estos acuerdos en la mejora efectiva de las normas del trabajo en los países interesados es menos clara⁴³. El Acuerdo Textil entre Estados Unidos y Camboya ha recibido valoraciones bastante positivas con respecto a sus repercusiones (Kolben, 2004; Polaski, 2008) (véase el recuadro 3.1.)⁴⁴.

... así como el uso de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales suscritos entre economías en desarrollo y economías emergentes.

Se han realizado pocas evaluaciones exhaustivas sobre la repercusión de las disposiciones laborales promocionales. El MERCOSUR constituye un caso interesante que puede servir de referencia. Al tener un carácter promocional, el mecanismo de aplicación utilizado en el MERCOSUR incluye comisiones tripartitas a escala nacional y la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR a escala regional, que se reúne al menos una vez al año. Sus principales funciones son el establecimiento de programas y planes de acción para la promoción de la Declaración Socio-Laboral, y la supervisión de su aplicación (Corries, 2001). Un elemento central son los informes anuales que los Estados miembros del MERCOSUR deben presentar, primero a las comisiones tripartitas nacionales y, posteriormente, a la Comisión Socio-Laboral regional para recabar sus comentarios (Godio, 2004). Aunque se ha avanzado con bastante lentitud hasta el momento (Motta Veiga y Lengyel, 2006), algunos autores creen que la Declaración Socio-Laboral influirá en la interpretación de las leyes laborales por parte de los tribunales, repercutiendo así indirectamente en las legislaciones nacionales de los países del MERCOSUR (Barretto Ghione, 2002). La Declaración Socio-Laboral también ha servido como plataforma para el diálogo social, tanto a escala nacional como regional (Tokman, 2006). Ello ha facilitado, entre otras cosas, la firma de un acuerdo-marco internacional entre la empresa transnacional alemana Volkswagen y los sindicatos locales (Godio, 2004).

42. Véase la página web del Gobierno de Canadá: http://www.hrsdc.gc.ca/eng/lp/ila/NIILA/Tech_Ass_CCRALC.shtml.

43. Se han otorgado preferencias a algunos países que han sido citados, no obstante, por organismos de la OIT debido a violaciones de las normas del trabajo (Orbie y Tortell, 2009).

44. De acuerdo con Polaski, este «programa [es] indudablemente la mejor inversión realizada por Estados Unidos para promover los derechos laborales a nivel internacional» (Polaski, 2004, pág. 25).

Recuadro 3.1 El Acuerdo Textil entre Estados Unidos y Camboya: una experiencia de incentivos positivos

El enfoque adoptado en el Acuerdo Textil entre Estados Unidos y Camboya ha sido considerado innovador por varios motivos. Un aspecto importante fue la conciliación de los intereses públicos y privados, a través del uso de incentivos positivos en forma de aumento de las cuotas de exportación una vez comprobado el cumplimiento efectivo de las normas del trabajo (Polaski y Vyborny, 2006). La participación en el programa de supervisión dirigido por la OIT era imperativa y constituía una condición previa para obtener una licencia de exportación, lo que aseguró la plena participación de todas las empresas exportadoras del sector. Se confió a la OIT la responsabilidad de llevar a cabo una supervisión exhaustiva en las empresas. Sus resultados pormenorizados han sido publicados en Internet, proporcionando así información transparente sobre el cumplimiento de las normas del trabajo a los compradores preocupados por la reputación de sus marcas. Asimismo, las actividades de fortalecimiento de las competencias normativas del Estado y el papel desempeñado por las asociaciones de trabajadores y de empleadores contribuyeron a crear un entorno más propicio para la promoción de las normas del trabajo. Algunos autores consideran que se creó un círculo virtuoso entre las mejoras de las condiciones laborales, el aumento de las exportaciones y la creación de empleo (Polaski, 2008; Berik y van der Meulen Rodgers, 2007). El número de puestos de trabajo en el sector de la confección en Camboya se triplicó entre 1998 y 2004 (Wells, 2006) y el volumen de exportaciones pasó de 500 000 dólares de Estados Unidos en 1998 a 2,8 millones en 2004 (Polaski, 2008). Otros autores, si bien reconocen algunas mejoras en las condiciones laborales, señalan la persistencia de algunos problemas relacionados con las horas extraordinarias, los bajos salarios y la renuencia de las empresas a la negociación colectiva (Wells, 2006; Miller, 2009). Un estudio del Banco Mundial concluyó que se había creado un nicho de mercado, basado en el cumplimiento de las normas del trabajo, y que podría ser muy provechoso aplicar ese mismo enfoque en otros sectores (Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, 2005).

B. Financiación internacional del desarrollo

En la presente sección se analiza el uso de las disposiciones laborales contenidas en las políticas de inversión de las instituciones de financiación del desarrollo (IFD)⁴⁵. Este análisis se centra en las diecisiete IFD de las que se ha obtenido información hasta la fecha (la mayoría de las cuales aparece en el cuadro 3.13, así como el Banco Mundial). A efectos del análisis realizado en esta sección, las disposiciones laborales contenidas en las políticas de las IFD se refieren a las normas adoptadas por dichas instituciones en relación con sus procedimientos y actividades de inversión.

La finalidad de las IFD es proporcionar recursos financieros a los agentes económicos en regiones y sectores donde el acceso al capital es limitado. Existen IFD mundiales, regionales y bilaterales. En el plano internacional, el Grupo del Banco Mundial comprende cinco instituciones financieras, tres de las cuales actúan en el ámbito de la financiación del desarrollo⁴⁶. Las principales IFD regionales son el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), el Banco Europeo de

45. Las IFD proporcionan financiación que normalmente debe reembolsarse en un plazo predeterminado. Ello las distingue de los organismos de desarrollo, que proporcionan ayudas que no han de reembolsarse.

46. Éstas son el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y la Corporación Financiera Internacional (CFI). El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) se dedica a la concesión de garantías para proyectos de inversores extranjeros en países en desarrollo. La última institución del Grupo del Banco Mundial es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

Inversiones (BEI) de la UE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por último, muchos países han establecido IFD bilaterales.

Mientras que las IFD multilaterales y regionales son propiedad de sus Estados miembros, algunas IFD bilaterales también tienen accionistas del sector privado, aunque los gobiernos nacionales suelen mantener la mayoría de las acciones (Dellacha y te Velde, 2007). El Grupo del Banco Mundial apoya inversiones tanto en el sector público (BIRF y AIF) como en el sector privado (CFI). Lo mismo ocurre con los bancos regionales, aunque la mayoría de ellos tiende a priorizar el sector público. Por su parte, las IFD bilaterales suelen centrarse en el sector privado. En total, las principales IFD desembolsaron 45.000 millones de dólares de Estados Unidos en préstamos, participaciones y garantías en 2005, de los cuales poco menos de la mitad (21.300 millones) fue a parar al sector privado (te Velde y Warner, 2007).

Los organismos internacionales están abogando cada vez más por que las IFD tengan en cuenta o, al menos, no dificulten la aplicación de condiciones de trabajo decentes en sus proyectos de inversión⁴⁷. De ahí surge el contexto para integrar las cuestiones laborales en las actividades de inversión de las IFD. En estos últimos años, las actividades de las IFD están tomando en consideración cada vez más las cuestiones laborales. En 2002, el Banco Mundial anunció públicamente su apoyo a las cuatro normas fundamentales del trabajo (NFT)⁴⁸. Las IFD regionales⁴⁹ y bilaterales han adoptado enfoques similares.

1. ¿Cómo han evolucionado las disposiciones laborales previstas en la financiación internacional del desarrollo?

Las disposiciones laborales contenidas en las políticas de las IFD no suelen referirse directamente a los Estados...

A diferencia de las disposiciones laborales contenidas en los acuerdos comerciales (que se refieren principalmente a los Estados), las disposiciones laborales previstas en las políticas de las IFD se aplican sobre todo a los copartícipes del sector privado.

Sin embargo, hay algunas excepciones:

- Las instituciones del Grupo del Banco Mundial dedicadas al sector público (BIRF y AIF) incluyen las NFT de la OIT como un aspecto de las Estrategias de Asistencia a los Países, que el Banco prepara en cooperación con los países prestatarios interesados. En dichas estrategias, el cumplimiento de las NFT por parte del país prestatario no constituye un criterio de elegibilidad para obtener el préstamo. Más bien, el Banco Mundial se esfuerza por resolver los problemas relativos a las NFT a través del diálogo con el país de que se trate, «cuando el incumplimiento de una o más normas fundamentales repercute negativamente en las perspectivas de desarrollo del país» (Banco Mundial, 2002).

47. En la Declaración Ministerial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) de 2006, se aboga por la «cooperación y coordinación multilaterales y bilaterales entre donantes y entre organismos, con el objetivo de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos» (véase el párrafo 33 del documento). La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización publicó una declaración similar (OIT, 2004, pág. 94).

48. Banco Mundial: «*Transcript of Town Hall Meeting with NGOs*», Washington, enero de 2002, citado en Bakvis y McCoy (2008, pág. 5).

49. Véase, por ejemplo, la Estrategia de Protección Social del BAD (BAD, 2003, pág. 56 y sig.).

- El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) adoptó recientemente una política similar (BERD, 2008).
- Desde 1985, las políticas de la Corporación de Inversión Privada en el Extranjero (CIPE) de Estados Unidos incluyen disposiciones laborales que están vinculadas a las disposiciones previstas en el SGP de Estados Unidos. Eso significa que los países que pierden las preferencias comerciales por haber incumplido las disposiciones laborales del SGP de Estados Unidos quedan excluidos de las actividades de inversión de la CIPE. En el caso de que un país no participe en el SGP de Estados Unidos, se realiza una evaluación específica (Clatanoff, 2005).

Aparte de estas excepciones, las políticas de las IFD se centran principalmente en la observancia de las reglas por parte de las empresas que se benefician de las actividades de las IFD, aunque a veces (como en el caso del BERD) ello también puede aplicarse a las empresas públicas de propiedad estatal.

... pero se incluyen cada vez más en las políticas de inversión de las IFD con respecto a las empresas privadas y públicas...

Hasta la fecha, muchas de las principales IFD han incluido disposiciones laborales en sus políticas destinadas a las empresas clientes. La Corporación Financiera Internacional (CFI) ha desempeñado un papel prominente en este sentido. En 1998, dicha institución ya había adoptado una política de salvaguardia relativa a las cuestiones laborales (al crear la función de Ombudsman y Asesor en materia de Observancia de la CFI, en 2003). Tras una evaluación del cometido del Ombudsman de la CFI realizada en 2003 y luego de celebrar consultas con un número ampliamente representativo de las partes interesadas (incluida la OIT), la CFI adoptó el documento titulado «Política y normas de desempeño sobre sostenibilidad social y ambiental de la CFI». La Norma de Desempeño núm. 2 contiene los requisitos específicamente relacionados con las cuestiones laborales. Desde mayo de 2006, la CFI aplica estas normas de desempeño en todos los proyectos que financia (Sims, 2008; Bakvis y McCoy, 2008). La política de la CFI contiene un conjunto integral de normas de buen gobierno, que incorpora sistemáticamente en los contratos con sus clientes, tal como se muestra en el cuadro 3.12.

En general, las Normas de Desempeño de la CFI se han convertido en una referencia para otras instituciones de financiación del desarrollo que han incluido disposiciones laborales integrales en sus propias políticas (Sims, 2008). Por ejemplo, los «Requisitos de desempeño» del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), adoptados en mayo de 2008, parecen haberse inspirado en las «Normas de desempeño» de la CFI (BERD, 2008). Dichas Normas de Desempeño también han influido en las políticas de otras instituciones de financiación. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), es decir, la institución del Grupo del Banco Mundial encargada de otorgar garantías a las inversiones, también adoptó las Normas de Desempeño de la CFI en 2007 (OMGI, 2007). En 2003, los principales bancos internacionales del sector privado adoptaron unas disposiciones que se conocen como los «Principios de Ecuador». Desde su revisión en 2006, dichos principios incluyen las salvaguardias sociales y ambientales de las Normas de Desempeño de la CFI. Los bancos que se adhieren a los Principios de Ecuador se comprometen a aplicar esos principios en todos los proyectos de un valor mínimo de 10 millones de dólares de Estados Unidos. La adhesión a los Principios de Ecuador pasó de diez bancos en

Cuadro 3.12 Resumen de las disposiciones laborales incluidas en la Norma de Desempeño núm. 2 de la Corporación Financiera Internacional

Área temática laboral	Requisito aplicable a los clientes de la CFI
Cuestiones generales	El cliente adoptará una política de recursos humanos apropiada y «pondrá en conocimiento de los empleados la información relativa a sus derechos» respecto de salarios y beneficios
Libertad de asociación/ Libertad sindical	Observancia de la legislación nacional Sí la legislación nacional prohíbe la sindicación, el cliente deberá establecer otros medios para que los trabajadores expresen sus quejas y protejan sus condiciones de trabajo En cualquiera de los casos, el cliente no deberá desalentar ni discriminar a los trabajadores que deseen asociarse a organizaciones laborales o negociar convenios colectivos
No discriminación	Observancia de la legislación nacional si prohíbe la discriminación No discriminación con respecto a la contratación, la compensación, las condiciones de trabajo, el acceso a la formación profesional, la promoción, el despido o la jubilación por razón de género, color, religión, etc.
Trabajo infantil	El cliente no empleará niños en ninguna forma que constituya una explotación económica, o que pueda interferir con la educación del niño, o dañar su salud o desarrollo Edad mínima: de acuerdo con la legislación nacional. No se emplearán menores de 18 años para «trabajos peligrosos»
Trabajo forzoso	No se debe utilizar ningún trabajo o servicio «que no se realice de manera voluntaria» o se realice «bajo amenaza de fuerza o castigo»
Condiciones de trabajo	En el caso de que el cliente sea parte de un acuerdo de negociación colectiva con una organización laboral, ese acuerdo se respetará Sí dicho acuerdo no aborda los salarios y beneficios, la jornada laboral, las horas extraordinarias, las compensaciones, las licencias por enfermedad y maternidad y las vacaciones, el cliente cumplirá con la legislación nacional
Seguridad y salud en el trabajo	El cliente tomará medidas para minimizar, en la medida de lo posible, los riesgos de accidentes, lesiones y enfermedades en el curso del trabajo El cliente deberá identificar posibles peligros, tomar medidas preventivas, proporcionar capacitación a los trabajadores y documentar accidentes y enfermedades profesionales
Reducción de personal	En caso de reducción de un número considerable de empleos, el cliente elaborará un plan para mitigar sus efectos en consulta con los trabajadores y sobre la base del principio de no discriminación
Mecanismo de reclamación	Mecanismo rápido y transparente para que los trabajadores puedan formular sus inquietudes a la dirección
Trabajadores no incluidos en la plantilla	Se refiere a trabajadores contratados que realicen funciones centrales para el cliente «durante un tiempo sustancial» Todas las disposiciones laborales son aplicables, excepto las relativas a las políticas de recursos humanos, la reducción de personal y las cadenas de suministro
Cadenas de suministro	El cliente «investigará y abordará los casos de mano de obra infantil y de trabajo forzoso en su cadena de suministro»

Fuente: Normas de Desempeño de la CFI.

2003 a más de 60 en 2008⁵⁰. La CFI estima que los Principios de Ecuador se aplican ahora al 80 por ciento de la financiación por bancos privados de los proyectos en los países en desarrollo (CFI, 2007).

Varias IFD incluyeron disposiciones laborales en sus políticas antes o al mismo tiempo que la Corporación Financiera Internacional. Una de las primeras fue la

50. Véase: <http://www.equator-principles.com/>.

Cuadro 3.13 Disposiciones laborales contenidas en las políticas de actuación de las principales IFD

Nombre de la IFD	Referencia a instrumentos de la OIT*	Áreas cubiertas por las políticas de la IFD**	Disposiciones laborales incluidas en contratos con empresas asociadas
Corporación Financiera Internacional (CFI)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT y otras cuestiones laborales seleccionadas (véase el cuadro 3.12)	Sí (para las inversiones a través de intermediarios financieros, la norma concreta aplicable depende del factor de riesgo)
Banco Asiático de Desarrollo (BAD)	Declaración de la OIT de 1998	Cuestiones relacionadas con las NFT, los salarios mínimos, y la seguridad y salud en el trabajo	Sí (normalmente para los grandes proyectos de infraestructuras, depende de la evaluación social)
Banco Africano de Desarrollo (BAfD)	No está claro	Cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo y las consideraciones de género	Sí (en forma de compromisos concretos dependiendo de la evaluación social)
Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT, la seguridad y salud en el trabajo, los contratos de empleo, la reducción de personal, los trabajadores no empleados, las condiciones mínimas de trabajo, el respeto de los convenios colectivos, as normas de la UE en materia de no discriminación	Sí
Banco Europeo de Inversiones (BEI)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT y la seguridad y salud en el trabajo	Sí (en forma de compromisos concretos dependiendo de la evaluación social)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	No está claro	Cuestiones relacionadas con las NFT y varias áreas seleccionadas (para grandes proyectos de infraestructura)	Sí (principalmente requisitos jurídicos nacionales – las normas internacionales del trabajo suelen figurar en un plan de acción específico)
Corporación para el Desarrollo de la Commonwealth (CDC)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT, los salarios, la salud y seguridad en el trabajo y otras áreas seleccionadas	Sí
Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG)	Convenios fundamentales, Convenios sobre las horas de trabajo, la remuneración y la salud y seguridad en el trabajo	Cuestiones relacionadas con las NFT, las horas de trabajo, los salarios y la seguridad y salud en el trabajo	Sí

Corporación de Inversión Privada en el Extranjero (CIPE) de Estados Unidos, que empezó a utilizar dichas disposiciones en sus actividades de inversión en 1989, exigiendo a sus clientes que respetaran ciertas normas del trabajo (CIPE, 2008). Desde finales del decenio de los noventa, las IFD europeas, en especial el Fondo de Industrialización para los Países en Desarrollo (IFU) de Dinamarca, la Compañía de Financiación para el Desarrollo (FMO) de los Países Bajos y la Sociedad Alemana de Inversión y Desarrollo (DEG), han incluido disposiciones laborales en sus políticas de inversión. Numerosas IFD regionales y, más recientemente, las IFD bilaterales, como el Banco de Desarrollo de Austria (OeEB), establecido en 2008, han seguido esos pasos.

Tal como se muestra en el cuadro 3.13, las políticas de esas IFD suelen abordar una amplia variedad de cuestiones laborales. El ámbito de aplicación de las disposiciones laborales varía considerablemente. Las políticas de algunas IFD (entre ellas, BERD y DEG) van más allá de las Normas de Desempeño de la CFI (Rudolph, 2005; BERD, 2008). Muchas de esas IFD (como la CFI, el BID y la mayoría de las IFD europeas) también tienen una lista de exclusión, que les impide otorgar inversiones a clientes que hacen uso del trabajo infantil o forzoso.

Nombre de la IFD	Referencia a instrumentos de la OIT*	Áreas cubiertas por las políticas de la IFD**	Disposiciones laborales incluidas en contratos con empresas asociadas
Compañía de Financiación para el Desarrollo (FMO)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT y otras cuestiones laborales (idénticas a las Normas de Desempeño de la CFI)	Sí
Fondo de Industrialización para los Países en Desarrollo (IFU)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT, el descanso semanal, las horas de trabajo, las vacaciones anuales, los salarios y a seguridad y salud en el trabajo	Sí (principalmente requisitos jurídicos nacionales – las normas internacionales del trabajo suelen figurar en un plan de acción específico)
Norfund (Noruega)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT y otras cuestiones laborales (idénticas a las Normas de Desempeño de la CFI)	Sí
Banco de Desarrollo de Austria (OeEB)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT, la seguridad y salud en el trabajo y otras cuestiones laborales seleccionadas	Sí (principalmente requisitos jurídicos nacionales – las normas internacionales del trabajo suelen figurar en un plan de acción específico)
Corporación de Inversión Privada en el Extranjero (CIPE)	No está claro	Cuestiones relacionadas con las NFT, excepto la no discriminación, los salarios, las horas de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo	Sí (principalmente requisitos jurídicos nacionales – las normas internacionales del trabajo sólo se incluyen cuando las normas nacionales no son suficientes)
	Convenios fundamentales sobre el trabajo infantil y forzoso	Cuestiones relacionadas con el trabajo infantil y forzoso – otras cuestiones laborales, incluidas la seguridad y salud en el trabajo y las condiciones mínimas de trabajo, siempre que estén contempladas en la legislación nacional	Sí
Swedfund (Suecia)	Convenios fundamentales	Cuestiones relacionadas con las NFT y otras cuestiones laborales seleccionadas	Sí

Notas: * Las referencias a los instrumentos de la OIT no implican necesariamente que las políticas incluyan todas las obligaciones contenidas en dichos instrumentos, ya que pueden referirse a ellos como fuente de inspiración o como criterio de referencia. ** La sustancia de las condiciones de trabajo a las que se hace referencia aquí puede basarse en las normas de la OIT, en la legislación nacional o bien en la propia política de la IFD. Algunas de las IFD bilaterales y regionales también hacen referencia a las Normas de Desempeño de la CFI o a la política de la CFI en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Fuente: documentos definitorios de las políticas de varias IFD.

Resulta interesante constatar que doce de las políticas de las IFD que contienen disposiciones laborales se refieren directamente a, como mínimo, algunos convenios fundamentales de la OIT. Ello puede deberse en parte a las consultas mantenidas con la OIT durante la formulación de esas políticas, como en el caso de la CFI y el BERD. Dicho esto, las políticas de las IFD no incluyen necesariamente todos los requisitos específicos de los correspondientes convenios de la OIT. Por lo general, la principal referencia de las disposiciones laborales contenidas en las políticas de las IFD es, en primera instancia, la legislación nacional; aunque se suele fijar una norma mínima en varias cuestiones, sobre todo con respecto a las NFT⁵¹.

51. Con respecto a la libertad sindical, se suele aplicar un enfoque especial. Cuando la legislación nacional contradice directamente las normas internacionales (por ejemplo, al prohibir que los trabajadores formen sindicatos), las políticas de muchas IFD exigen a sus clientes que adopten procedimientos paralelos para permitir que los trabajadores se beneficien, en la medida de lo posible, de las normas internacionales.

...y las políticas de contratación pública de algunas IFD ahora también incluyen disposiciones laborales.

Las cuestiones laborales también se han abierto camino en las políticas de contratación pública de varias IFD. Desde 2007, el Banco Mundial (BIRF y AIF) exige a los licitadores que respeten las NFT de la OIT, así como otras normas del trabajo⁵². Esta política se aplica a todos los contratos por un valor superior a diez millones de dólares de Estados Unidos (Banco Mundial, 2007). El BAD se adhirió a las prácticas armonizadas de licitación en 2005. Asimismo, el BAFD y el BERD han armonizado sus prácticas de licitación pública con las de las instituciones del Banco Mundial especializadas en el sector público (BERD, 2009). En este caso, los adjudicatarios deben firmar una declaración en la que se comprometen a respetar las NFT durante la ejecución de los proyectos. Algunos analistas creen que otras IFD y otros organismos de desarrollo adoptarán, tarde o temprano, condiciones similares a las prácticas armonizadas de licitación del BIRF y de la AIF del Banco Mundial (Bakvis y McCoy, 2008).

2. ¿Cómo se aplican las disposiciones laborales de las IFD?

Las disposiciones laborales de las políticas de inversión de las IFD prevén a menudo procedimientos integrales de aplicación...

Aunque los detalles de las políticas de las distintas IFD difieren entre sí con respecto a su aplicación, todas ellas suelen basarse en una evaluación social inicial de la inversión propuesta. Si se detectan problemas relacionados con las prácticas laborales, éstos se pueden resolver mediante un plan de acción⁵³.

La CFI ha elaborado uno de los marcos de procedimiento más completos para estas políticas⁵⁴. En primer lugar, la empresa cliente debe realizar una evaluación ambiental y social inicial. Si se detectan posibles riesgos relacionados con problemas de observancia, la empresa cliente deberá establecer un plan de acción para evitar o, al menos, mitigar su repercusión en las condiciones laborales. La CFI tendrá en cuenta dicho plan cuando lleve a cabo su propia evaluación social, que incluye la celebración de consultas con sindicatos y organizaciones no gubernamentales. Por último, en el caso de que surjan dificultades relacionadas con la observancia, la CFI rechazará el proyecto (en situaciones extremas) o pedirá a la empresa que resuelva los problemas, lo que a menudo se acompaña con la prestación de asistencia técnica a la empresa. Otras IFD que han integrado cuestiones laborales en sus políticas de inversión también aplican procedimientos similares.

Dado que los proyectos suelen recibir financiación de más de una IFD, algunas instituciones han empezado a coordinar sus políticas, incluidos los requisitos de

52. A día de hoy, el BIRF y la AIF aún no han adoptado una política para examinar y seleccionar los proyectos en función de las cuestiones laborales.

53. En muchos casos, las políticas de las IFD incluyen una cláusula que exige a los clientes el respeto de la política laboral general de la institución, así como requisitos específicos que toman la forma de un plan de acción que el cliente debe llevar a cabo, basado en la evaluación social inicial. Algunas IFD (como el BAFD, el BAD y el BEI) exigen únicamente este último requisito [véase, por ejemplo BAFD (2003) y BAD (2007)].

54. A diferencia de las primeras políticas ambientales y sociales, la CFI no sólo somete a sus empresas clientes a una auditoría antes de la inversión, sino que colabora con éstas para asegurar la observancia de sus políticas durante todo el ciclo de vida de la inversión (Warner, 2006).

Recuadro 3.2 Aplicación de las disposiciones laborales de las IFD en el marco de las inversiones indirectas

El hecho de que las inversiones se realicen a través de intermediarios financieros (es decir, otros bancos) o de fondos puede complicar la aplicación de las disposiciones laborales de las políticas de las IFD. En estas circunstancias, el vínculo entre la IFD y la empresa interesada es más lejano que en el caso de la financiación directa de un proyecto. Por ello, las IFD suelen exigir a sus intermediarios financieros o a los fondos con que trata que tengan un sistema de gestión social, para asegurar que sus carteras de proyectos y empresas respeten el nivel establecido de protección de las normas del trabajo. La CFI, por ejemplo, aplica un enfoque triple. El nivel de protección concreto depende de la evaluación social inicial. Si los proyectos son de bajo riesgo, el intermediario financiero sólo debe aplicar una lista de exclusión; si el factor de riesgo es medio, también debe vigilar la aplicación de la legislación nacional; y si el factor de riesgo es alto debe aplicar además las Normas de Desempeño de la CFI (CFI, 2009).

La Corporación para el Desarrollo de la Commonwealth (CDC) del Reino Unido y el Fondo Suizo de Inversión para Mercados Emergentes (SIFEM), que manejan principalmente inversiones en fondos de multigestión, aplican enfoques similares. Los fondos que reciben financiación de una de estas dos instituciones deben asegurar que sus empresas clientes respetan las políticas laborales de dichas instituciones, principalmente a través de un sistema de gestión social que los fondos deben establecer. En ambos casos, los gestores de los fondos deben presentar informes sociales y ambientales anuales, en los que deben abordar las cuestiones laborales consensuadas con respecto a su cartera de clientes. Además de la supervisión constante por parte de los gestores de los fondos, dichas instituciones también llevan a cabo visitas selectivas *in situ*.

carácter social que el cliente debe cumplir. Con frecuencia, las IFD que cofinancian un mismo proyecto acuerdan requisitos ambientales y sociales conjuntos. La creación en 1992 de la Asociación de Instituciones Europeas de Financiación del Desarrollo (EDFI)⁵⁵, que reúne en la actualidad a dieciséis IFD bilaterales, constituye una respuesta a esa necesidad de coordinación. En mayo de 2009, los miembros de dicha Asociación suscribieron una «Declaración de principios de financiación responsable», mediante la cual se comprometieron a trabajar con sus empresas clientes para llevar a efecto de forma progresiva las normas contenidas en diversos instrumentos internacionales, entre los que se incluyen los convenios fundamentales de la OIT (EDFI, 2009)⁵⁶. En 2007, la EDFI también adoptó las «Normas ambientales, sociales y de buen gobierno armonizadas» (EDFI, 2009). Aunque dichas normas no armonizan el contenido de las disposiciones laborales de sus políticas, sí contienen definiciones de categorías sociales, algunas normas técnicas para la debida diligencia social, requisitos contractuales sociales y una lista de exclusión para los proyectos conjuntos de inversión. A menudo, las IFD que cofinancian un proyecto también coordinan sus respuestas si surgen problemas relacionados con las disposiciones laborales. Estos arreglos pueden considerarse como un importante avance para asegurar cierta coordinación de las políticas de las distintas IFD en el ámbito de las cuestiones laborales y de otras cuestiones sociales.

55. Véase: <http://www.edfi.be/>.

56. Otros instrumentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Normas de Desempeño de la CFI y las Directrices sobre medio ambiente, seguridad y salud de la CFI (EDFI, 2009).

...y varias IFD cuentan con mecanismos de examen de las cuestiones laborales.

Varias IFD también han establecido mecanismos de examen específicos para proteger a terceros de posibles consecuencias perjudiciales de sus actividades, a menudo en el contexto de políticas de salvaguardia específicas. Por lo general, dichas políticas permiten que los afectados expresen sus preocupaciones ante un comité, el cual es formalmente independiente de la estructura organizativa de la institución y rinde directamente cuentas al órgano superior de la IFD. El comité examinador suele trabajar con ambas partes para resolver las diferencias y puede recomendar enmiendas de las políticas de la IFD u ofrecer remedios si se detectan problemas. Muchos de estos órganos no sólo proporcionan un foro donde tratar las reclamaciones, sino que también pueden examinar de forma independiente si una IFD ha respetado sus propias políticas internas y promover un diálogo entre la IFD y el grupo afectado⁵⁷.

La primera IFD que estableció una política de salvaguardias fue el Banco Mundial en 1994 (Brodnig, 2005). Otras IFD (como la CFI, el BERD y el BEI) han llevado este enfoque más lejos, aplicando igualmente salvaguardias a sus políticas laborales. El BAFD también prevé el examen de las cuestiones de género (Rees y Vermijs, 2008). El mecanismo de reclamaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI) es especialmente completo. Éste permite que toda persona presente una reclamación ante la Oficina de Reclamaciones (dispositivo interno del BEI); si la persona que presenta la reclamación considera insatisfactoria la respuesta de esta Oficina, también puede recurrir al Defensor del Pueblo Europeo (institución independiente de la UE) (BEI, 2008).

Aunque se sabe muy poco de la aplicación de estas políticas en la práctica...

Se sabe muy poco sobre la aplicación práctica de las disposiciones laborales de las políticas de las IFD, debido a que buena parte de la información es confidencial y a que la naturaleza reciente de tales políticas no permite aún realizar una evaluación completa. Entre todas las IFD, la documentación más abundante sobre la aplicación de las disposiciones laborales está relacionada con las Normas de Desempeño de la CFI. Así, por ejemplo, es posible extraer algunas valoraciones preliminares del informe de la CFI sobre sus tres primeros años de aplicación de las Normas de Desempeño (CFI, 2009), y de la evaluación realizada por una organización sindical sobre la aplicación de esas normas (Global Unions, 2009).

...parece que se han logrado algunos avances con respecto a las Normas de Desempeño de la CFI...

Desde que entraron en vigor las Normas de Desempeño de la CFI, los sindicatos han presentado 21 reclamaciones (dos solicitudes de información y diecinueve denuncias de presuntos incumplimientos de las Normas de Desempeño de la CFI). En el cuadro 3.14 se ofrece una visión de conjunto de los casos más recientes examinados en relación con las Normas de Desempeño entre julio de 2006 y agosto de 2009. La CFI ha respondido reforzando las actividades de supervisión y fortalecimiento de capacidades para los destinatarios de su financiación y, a veces, ha

100 57. Véase, por ejemplo, Ombudsman y Asesor en materia de Observancia de la CFI (2007).

Cuadro 3.14 Reclamaciones con respecto al incumplimiento de las Normas de desempeño presentadas por organizaciones sindicales ante la CFI entre julio de 2006 y agosto de 2009

Tipo de reclamación	Libertad sindical	Trabajo infantil	Otros	Total*
Número total de casos presentados por organizaciones sindicales ante la CFI				21
Número de solicitudes de información				2
Número de denuncias registradas	17	3	4	19
Intervención de la CFI				
Actividades adicionales de supervisión o refuerzo de capacidades	5	–	–	5
Suspensión o interrupción del proyecto	2	1	–	2
Subsanación de las presuntas violaciones gracias a la intervención de la CFI	3	–	1	4
Bancarrotas de la empresa	2	–	–	2
La CFI no halla ningún incumplimiento	4	1	1	6
Pendiente	3	1	1	3

Nota: *Debido a la complejidad de los problemas en cuestión, algunos de los casos presentados ante la CFI comprenden varias denuncias, que han dado pie a diversas intervenciones de la CFI. Por consiguiente, el número total de intervenciones de la CFI no coincide con el número total de casos presentados.

Fuente: Global Unions (2009).

logrado cambios positivos mediante intervenciones directas. En unos pocos casos, la investigación de las circunstancias de la reclamación ha determinado la suspensión de un proyecto.

En un caso relacionado con una compañía aérea de Brasil, la CFI ayudó a poner fin a las actividades antisindicales (Bakvis y McCoy, 2008). En un caso similar relacionado con un sindicato del sector de la construcción de Uganda, la intervención de la CFI contribuyó decisivamente a que la compañía aplicara un convenio colectivo (Murie, 2009).

Basándose en el examen de los casos existentes (el estudio de un caso práctico en Turquía y el estudio de un caso práctico en Uganda), Bakvis y McCoy (2008), Agtas (2009) y Murie (2009) han llegado a la conclusión de que la Norma de Desempeño núm. 2 tiene el potencial de influir positivamente en la situación de los trabajadores. Sin embargo, habida cuenta de que la CFI se base en gran medida en la autoevaluación de los prestatarios y en la opinión de consultores, otros expertos opinan que que las Normas de Desempeño de la CFI son sobre todo eficaces cuando existen sindicatos locales y cuando éstos tienen la capacidad de supervisar la situación de los trabajadores (Bakvis y McCoy, 2008). Asimismo, cuando esos sindicatos locales están afiliados a organizaciones sindicales mundiales, pueden informar a la CFI y proporcionar información más exhaustiva en materia de observancia (Agtas, 2009). Cabe señalar, no obstante, que los sindicatos participan menos activamente en la aplicación de las políticas de otras IFD.

...que pueden atribuirse en parte a los efectos positivos del desarrollo de capacidades entre el personal de la CFI...

Para aplicar su política ambiental y social, la CFI ha contratado a un número importante de colaboradores, entre los que se incluyen algunos especialistas en materia laboral (CFI, 2009, pág. 12). El número total de personas dedicadas a esas

tareas se elevó a 62 en el año 2009. La CFI también ha establecido un grupo consultivo en materia laboral. Además, ha dedicado un gran esfuerzo a que su personal se familiarice con los Requisitos de Desempeño. Más de 1.600 empleados de la Corporación han recibido formación presencial sobre las Normas de Desempeño de la CFI, y 192 han participado en un curso de formación en línea sobre la gestión de las cuestiones ambientales y sociales. Por otro lado, 17 proyectos han sido objeto de una auditoría laboral completa, además de la evaluación inicial. La CFI también ha creado una serie de instrumentos de control interno, con el objetivo de evaluar y mejorar progresivamente el desempeño social y ambiental de la CFI, como, por ejemplo, el Procedimiento de Examen Ambiental y Social y el Sistema de Control y Garantía de la Calidad (CFI, 2009, pág. 7)⁵⁸.

Estas observaciones refuerzan la visión de que el desarrollo de capacidades profesionales es un componente importante para que el personal pueda asegurar un pleno y duradero respeto interno de las disposiciones laborales.

...y, por el momento, hay muy pocas pruebas de que las disposiciones laborales incluidas en las políticas de las IFD hayan tenido repercusiones económicas negativas.

Además de la repercusión que las políticas laborales de las IFD tienen para los trabajadores, también se plantea la cuestión de sus efectos en las empresas clientes. Una encuesta realizada por la CFI mostró que sus clientes aceptaban mayoritariamente las Normas de Desempeño de la institución. De acuerdo con dicha encuesta, aunque el 60 por ciento de quienes respondieron al cuestionario creía que tras la adopción de las Normas de Desempeño sus costos eran superiores a los costos medios del sector, sólo el 21 por ciento consideraba que dichas Normas podían influir negativamente en su decisión de colaborar con la CFI. En el caso de las inversiones de la CFI a través de intermediarios financieros, quienes compartían esta última impresión eran aún menos (15 por ciento). En cambio, el 60 por ciento de los intermediarios financieros que respondieron al cuestionario consideraba que la obligación impuesta por la CFI en el sentido de dotarse de un sistema de gestión social y ambiental tenía efectos positivos para su reputación (CFI, 2009, pág. 22).

También pueden extraerse algunas valoraciones de la experiencia de los bancos adheridos a los Principios de Ecuador, aunque ello rebase los límites de este estudio. Las primeras pruebas empíricas con respecto a los efectos de los Principios de Ecuador en la actividad bancaria indican que no han influido negativamente en las relaciones comerciales de los bancos que los han adoptado. Tal como señala Sims (2008), el número de bancos que se han adherido a los Principios de Ecuador no ha dejado de aumentar después de su enmienda para adecuarlos a las Normas de Desempeño de la CFI en 2006. Por su parte, Scholtens y Dam (2007) concluyen que la adopción de los Principios de Ecuador no ha suscitado reacciones negativas por parte de los accionistas de esos bancos. Sin embargo, Sims (2008) observa una disminución en el porcentaje de ganancias de los asesores en los proyectos de las IFD (los intermediarios financieros bajo mandato) cubiertos por los Principios de Ecuador desde 2006. Ello sugiere que la adopción de estos principios implica algunos costos adicionales (Scholtens y Dam, 2007), que algunos bancos esperan compensar con un aumento de su reputación (CFI, 2007; Sims, 2008).

58. Además, varias IFD (como el BEI, el Norfund y el SIFEM) han proporcionado formación a su personal sobre cuestiones relacionadas con las normas del trabajo, en colaboración con la OIT o el Centro Internacional de Formación de la OIT de Turín.

Conclusión

El potencial que las disposiciones laborales incluidas en los acuerdos comerciales y en las políticas de financiación del desarrollo tienen de contribuir a reequilibrar la dimensión social de la economía mundial depende de cómo se apliquen esos mecanismos en la práctica. Por ahora, se dispone de muy poca información sobre la aplicación de estas disposiciones laborales. En general, parecería que tanto los elementos de condicionalidad como los de persuasión «suave» y de desarrollo de capacidades pueden desempeñar un papel importante, en función del grado en que los problemas de observancia se deban principalmente a una falta de voluntad política o más bien a una falta de capacidad. En el caso de los acuerdos comerciales, las cláusulas basadas en incentivos son las que ofrecen un mayor potencial. Por lo que se refiere a las disposiciones laborales contenidas en las políticas de las IFD, los casos examinados hasta la fecha ponen de manifiesto la importancia de proporcionar formación, orientaciones técnicas y apoyo al personal, a los prestatarios y a otros clientes.

La multiplicación de las disposiciones laborales ha supuesto que las diversas partes interesadas puedan estar sujetas a normas parcialmente contrapuestas entre sí. Dieciséis IFD europeas han creado la Asociación de Instituciones Europeas de Financiación del Desarrollo (EDFI) para responder a la necesidad de coordinar sus distintas disposiciones laborales y otras cuestiones. Los Estados podrían estudiar mecanismos similares para coordinar las disposiciones laborales de sus acuerdos comerciales, sobre todo en los casos en los que pueden aplicarse simultáneamente distintas disposiciones a un mismo país. Además, las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y en las políticas de las IFD hacen referencia, cada vez más, a la Declaración de la OIT de 1998 (OIT, 1998) y, en menor medida, a sus convenios fundamentales. Dicho esto, no todos los mecanismos que hacen referencia a instrumentos de la OIT incorporan necesariamente todas las normas del trabajo que éstos contemplan.

En muchos casos, la celebración de consultas con los interlocutores sociales y las organizaciones nacionales de la sociedad civil y su participación activa han contribuido a mejorar la formulación y aplicación de estos mecanismos. Tales experiencias sugieren que la participación de esos interlocutores sociales en la fase inicial del procedimiento puede facilitar una aplicación efectiva, así como aliviar las preocupaciones relacionadas con una posible falta de transparencia en los procedimientos adoptados. Un marco procedimental claro para tratar las diferencias también puede reforzar el proceso de aplicación.

El análisis realizado en este capítulo muestra que el uso de las disposiciones laborales ha aumentado y evolucionado en los acuerdos comerciales y en las políticas de las IFD. Estas medidas encierran un importante potencial para mejorar las condiciones laborales y los derechos de los trabajadores. Sin embargo, sólo es posible evaluar su efectividad general sobre la base de su aplicación y repercusión. Además, dichas medidas descansan en elementos tales como una supervisión creíble y un enfoque multidisciplinar.

Referencias

- Bakvis, P. y McCoy, M. 2008. *Core labour standards and international organizations: What inroads has labour made?* Briefing Papers No 6 (Genf, Friedrich Ebert Stiftung), disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05431.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Banco Africano de Desarrollo (BAfD). 2003. *Integrated environmental and social impact assessment (IESIA) guidelines*, disponible en: <http://www.afdb.org/en/documents/environmental-social-assessments/executive-summary-of-environmental-and-social-impact-assessments/2/> [14 de noviembre de 2009].
- Banco Asiático de Desarrollo (BAD). 2007. *Handbook on social analysis. A working document*, disponible en: <http://www.adb.org/Documents/Handbooks/Social-Analysis/social-analysis-handbook.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Banco Europeo de Inversiones (BEI). 2008. *The EIB complaints mechanism policy*, disponible en: http://www.eib.org/attachments/strategies/complaints_mechanism_policy_en.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD). 2008. *Environmental and social policy*, disponible en: <http://www.ebrd.com/about/policies/enviro/policy/2008policy.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- . 2009. *Standard tender document: Procurement of works and user's guide* (edición preliminar), disponible en: <http://www.ebrd.com/oppo/procure/guide/pwug.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Banco Mundial. 2002. *Core labor standards toolkit for staff preparing country assistance strategies* (Washington DC).
- . 2007. *Standard bidding documents. Procurement of works and user's guide* (Washington), disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPROCUREMENT/Resources/Works-4-07-cv2.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- y CFI (Servicio de Asesoramiento en Inversiones Extranjeras). 2005. *Cambodia Corporate social responsibility in the apparel sector and potential implications for other industry sectors*, disponible en: [http://www.fias.net/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/CSR-Cambodia+Final+FIAS+Report+April+19.pdf/\\$FILE/Cambodia+Final+FIAS+Report+April+19.pdf](http://www.fias.net/ifcext/economics.nsf/AttachmentsByTitle/CSR-Cambodia+Final+FIAS+Report+April+19.pdf/$FILE/Cambodia+Final+FIAS+Report+April+19.pdf) [14 de noviembre de 2009].
- Barretto Ghione, H. 2002. «Consecuencias de la Declaración Socio-laboral del MERCOSUR en la interpretación y aplicación de las normas laborales en los ordamentos nacionales», en *Gaceta Laboral*, vol. 8, núm. 3, págs. 355-372.
- Bartels, L. 2008. «Social issues: Labour, environment and human rights», en S. Lester; B. Mercurio (eds.): *Bilateral and regional trade agreements. Commentary and analysis* (Cambridge, Cambridge University Press), págs. 342-366.
- Berber Agtas, Ö. 2009. *Promoting core labour standards through the Performance Standards of the IFC: The case of Turkey*, Global Union Research Network Discussion Paper No. 8 (Ginebra, Global Union Research Network, junio de 2009).
- Bercussion, B. 2009. *European labour law* (Cambridge, Cambridge University Press), 2ª edición.
- Berik, G. y van der Meulen Rodgers, Y. 2007. *The debate on labor standards and international trade: Lessons from Cambodia and Bangladesh*. Working Paper Series núm. 3 (Departamento de Economía de la UNCTAD).
- Blackett, A. 2007. *Trade liberalization, labour law and development: A contextualization*. Discussion Paper Series núm. 179 (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales), disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/publications/discussion/dp17907.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Boivin, I. y Odero, A. 2006. «La Comisión de Expertos de la OIT y el progreso de las legislaciones nacionales» en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 3, págs. 233-248.
- Bolle, M.J. 2003. *Jordan-U.S. free trade agreement: Labor issues*. Informe RS20968 (Washington, Servicio de Investigación del Congreso).
- Bourgeois, J. y otros. 2007. *A comparative analysis of selected provisions in free trade agreements* (Bruselas, Comisión Europea), disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/march/tradoc_138103.pdf [14 de noviembre de 2009].

- Brandtner, B. y Rosas, A. 1999. «Trade preferences and human rights», en P. Alston (ed.): *The EU and human rights* (Oxford, Oxford University Press), págs. 699-722.
- Buchanan, R. y Chaparro, R. 2008. *International institutions and transnational advocacy: The case of the North American Agreement on Labour Cooperation*. CLPE Research Paper Series 22/2008, vol. 4, núm. 5.
- Charnovitz, S. 1988. «Influencia de las normas internacionales del trabajo en el sistema del comercio mundial: resumen histórico», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 107, núm. 1, págs. 69-94.
- Comisión Europea. 2004. *La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos*. COM (2004) 383 final (Bruselas).
- Compa, L y Brooks, T. 2008. «The North American Free Trade agreement (NAFTA) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)», en R. Blanpain (ed.): *Labour law and industrial relations* (La Haya, Kluwer).
- y Vogt, J. 2001. «Labor rights in the Generalized System of Preferences: A 20-year review», en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, núm. 2/3, págs. 199-237.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). 2006. *Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible* (Washington).
- Corporación de Inversión Privada en el Extranjero (CIPE). 2008. *Policy report, fiscal year 2008*, disponible en: http://www.opic.gov/sites/default/files/docs/fy08_annual_policy_report_040809.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Corporación Financiera Internacional (CFI). 2007. *Banking on sustainability: Financing environmental and social opportunities in emerging markets* (Washington).
- . 2009. *IFC's policy and performance standards on social and environmental sustainability and policy on disclosure of information: Report on the first three years of application*, disponible en: [http://www.ifc.org/ifcext/disclosure.nsf/attachmentsbytitle/ifc_third_year_report/\\$file/ifc_third_year_report_ps_dp_.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/disclosure.nsf/attachmentsbytitle/ifc_third_year_report/$file/ifc_third_year_report_ps_dp_.pdf) [14 de noviembre de 2009].
- Corries, G.A. 2001. «La declaración sociolaboral del MERCOSUR: Un instrumento para el desarrollo social», en *Derecho del Trabajo*, núm. 6, págs. 962-971.
- Dellacha, G. y te Velde, D.W. 2007. *Analysis of development finance institutions financial accounts* (London Overseas Development Institute).
- Dombois, R. 2006. «Sozialklauseln in US-Freihandelsabkommen - ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung?», en *Industrielle Beziehungen*, vol. 13, núm. 3, págs. 238-252.
- Doumbia-Henry, C. y Gravel, E. 2006. «Acuerdos de libre comercio y derechos laborales: Evolución reciente», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 125, núm. 3, págs. 207-232.
- Elliott, K.A. y Freeman, R. 2003. *Can labor standards improve under globalization?* (Washington, D.C., Institute for International Economics).
- Finbow, R.G. 2006. *The limits of regionalism. NAFTA's labour accord* (Hampshire (Reino Unido)/Burlington (Estados Unidos), Ashgate).
- Fiorentino, R.V. y otros 2006. *The changing landscape of regional trade agreements: 2006 Update*. WTO Discussion Paper núm. 12, disponible en: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Frundt, H.J. 1998. *Trade conditions and labor rights. U.S. initiatives, Dominican and Central American responses* (Gainesville y otros, University Press of Florida).
- García Hurtado, Á. 2006. «Estándares laborales y tratados de libre comercio: el caso de Chile», en: *Integración y Comercio*, vol. 10, núm. 25, págs. 189-230.
- Global Unions. 2009. *A brief guide to using the IFC Performance Standards*, disponible en: http://www.imfmetal.org/files/09082609135966/Guide_to_IFC_Standards.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Godio, J. 2004. *El MERCOSUR, los trabajadores y el ALCA* (Buenos Aires, Biblios).
- Greven, T. 2005. *Social standards in bilateral and regional trade and investment agreements instruments*. Occasional Paper núm. 16 (Ginebra, Friedrich-Ebert-Stiftung).

- Griffin, M. 1997. «The North American agreement on labor cooperation: A flawed attempt at promoting continental labor standards», en *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 21, págs. 113-142.
- Instituciones Europeas de Financiación del Desarrollo (EDFI). 2009. *Towards sustainable development - EDFI principles for responsible financing*, disponible en: <http://www.oe-eb.at/de/osn/DownloadCenter/richtlinien/EDFI-Principles-Responsible-Financing.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Instituto Internacional de Estudios Laborales. 2008. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global* (Ginebra, IIEL/OIT), disponible en: http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/world08_s.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Kawai Dean, M. y Wignaraja, G. 2007. *ASEAN+3 or ASEAN+6: Which way forward?* Ponencia presentada en la Conferencia sobre la Multilateralización del Regionalismo, 10-12 de septiembre de 2007 en Ginebra, disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/con_sep07_e/kawai_wignaraja_e.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Kolben, K. 2004. «Trade, monitoring, and the ILO: Working to improve conditions in Cambodia's garment factories», en *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 7, págs. 79-107.
- Kryvoi, Y. 2008. «Why European Union sanctions do not work», en *Minnesota Journal of International Law*, vol. 12, núm. 2, págs. 209-246.
- Motta Veiga, P. da y Lengyel, M.F. 2006. «Tendencias internacionales en el campo de los estándares laborales: ¿qué lugar ocupa el MERCOSUR?», en *Integración y Comercio*, vol. 10, núm. 25, págs. 231-259.
- Murie, F. 2009. *BWI strategies to promote decent work through procurement: The example of the Bujagali Dam project in Uganda*. Global Union Research Network (GURN) Discussion Paper núm. 9 (Ginebra, GURN).
- Oficina Internacional del Trabajo. 1998. *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra, OIT).
- . 2004. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos. Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización* (Ginebra, OIT), disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf> (14 de noviembre de 2009).
- . 2008. *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa* (Ginebra, OIT).
- Ombudsman y Asesor en materia de Observancia de la CFI. 2003. *A review of IFC's safeguard policies. Core business: Achieving consistent and excellent environmental and social outcomes*, disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/howwework/advisor/documents/ReviewofIFCSPsfinalreportenglish04-03-03.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- . 2007. *Directrices operacionales*, disponible en: <http://www.cao-ombudsman.org/about/whowere/documents/SpanishCAOGuidelines06.08.07Web.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Orbie, J. y Tortell, L. (de próxima publicación). «European Union social conditionality and the International Labour Organisation: Assessing consistency beyond ratification», en *European Foreign Affairs Review*.
- Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI). 2007. *Performance standards on social & environmental sustainability*, disponible en: http://www.miga.org/documents/performance_standards_social_and_env_sustainability.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Organización Mundial del Comercio. 1996. *Declaración Ministerial de Singapur*, adoptada en la Conferencia Ministerial de Singapur, 9-13 de diciembre de 1996.
- Polaski, S. 2004. «Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide», en *Journal of International Law and Policy*, vol. 10, núm. 13, págs. 13-25.
- . 2008. *Labor standards and global trade* (Washington, Fundación Carnegie para la Paz Internacional).
- y Vyborny, K. 2006. «Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: aspectos normativos y prácticos», en *Integración y Comercio*, vol. 10, núm. 25, págs. 95-124.

- Rees, C. y Vermijs, D. 2008. *Mapping grievance mechanisms in the business and human rights arena*. Corporate Social Responsibility Initiative Report núm. 28 (Cambridge, MA, Harvard Kennedy School).
- Rudolph, C. 2005. *Sozialaspekte im DEG-Projektgeschäft*. Presentación ofrecida el 16 de junio de 2005 en IG-Metall, Frankfurt, disponible en: http://www.coc-runder-tisch.de/coc-runder-tisch/_private/protokolle/Praesentation_DEG.pdf [14 de noviembre de 2009].
- Scholtens, B. y Dam, L. 2007. «Banking on the Equator. Are banks that adopted the Equator Principles different from non-adopters?», en *World Development*, vol. 35, núm. 8, págs. 1307-1328.
- Schrank, A. 2009. «Professionalization and probity in a patrimonial state: Labor inspectors in the Dominican Republic», en *Latin American Politics and Society*, vol. 51, núm. 2, págs. 91-116.
- Schurtman, M. 2008. «The challenges of evaluating NGO 'success' in cross-border rights initiatives: The examples of the international campaign to ban landmines and the autorim/custorim initiative under the NAFTA Labor Side Agreement», en R. Miller & R. Bratspies (eds.): *Progress in international law* (Boston, Martinus Nijhof), págs. 356-379.
- Tokman, V.E. 2006. «Libre comercio y estándares laborales: un vínculo en evolución», en *Integración y Comercio*, núm. 25, vol. 10, págs. 53-93.
- Velde, D.W. y Warner, M. 2007. *The use of subsidies by development finance institutions in the infrastructure sector*. Overseas Development Institute Working Paper 283, disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/download/394.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Warner, M. 2006. *The new international benchmark standard for environmental and social performance of the private sector in developing countries: Will it raise or lower the bar?* (Londres, Overseas Development Institute), disponible en: <http://www.odi.org.uk/resources/download/510.pdf> [14 de noviembre de 2009].
- Wells, D. 2006. «'Best practice' in the regulation of international labor standards: Lessons of the U.S.-Cambodia Textile Agreement», en *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 27, núm. 3, págs. 357-375.
- Witte, J.M. 2008. *Realizing core labor standards. The potential and limits of voluntary codes and social clauses* (Eschborn, GTZ), disponible en: <http://www.gtz.de/de/dokumente/gtz2008-en-labor-standards.pdf> [14 de noviembre de 2009].

Políticas «verdes» y empleo: ¿un doble dividendo?*



Principales resultados

- De acuerdo con la comunidad científica internacional, el cambio climático inducido por las crecientes emisiones de gases con efecto de invernadero representa una enorme amenaza para la sostenibilidad del desarrollo y de los niveles de vida en todo el mundo. Los costos asociados al cambio climático perjudicarán probablemente al crecimiento económico, sobre todo en los países en desarrollo. Los expertos en medio ambiente recalcan que para frenar el cambio climático es necesario reducir en un 50 por ciento las emisiones mundiales de CO₂ para 2050.
- El desafío para el empleo asociado con la meta de reducir las emisiones de CO₂ es ingente. De acuerdo con este capítulo, se estima que los puestos de trabajo en los sectores con alto nivel de emisiones de carbono representan alrededor del 38 por ciento del total de empleos en todo el mundo
- Sin embargo, el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono también presenta enormes oportunidades de empleo, al abrir nuevos mercados y estimular la innovación ecológica y las inversiones en técnicas de producción más eficientes. Además, las políticas «verdes» (de protección medioambiental), como, por ejemplo, los impuestos sobre el carbono o los regímenes de comercio de derechos de emisión (en inglés, «cap-and-trade»: una vez agotado el derecho o límite de emisión (cap), los contaminadores pueden comprar derechos de emisión a quienes tengan un excedente (trade)), generarían ingresos públicos que podrían utilizarse para reducir los impuestos sobre el trabajo, estimulando así la demanda de mano de obra.
- En este capítulo se demuestra que, si se aplica un impuesto a las emisiones de CO₂ y se utilizan los ingresos resultantes para reducir los impuestos sobre el trabajo, el empleo aumentaría en un 0,5 por ciento para 2014. Ello equivale a más de 14,3 millones de nuevos empleos netos para la economía mundial en su conjunto, lo que ayudaría a resolver los desafíos para el empleo mencionados en el capítulo 1.

* Los autores desean expresar su agradecimiento a Willi Semmler y Stefan Mittnik, por su contribución analítica en este capítulo, y a Daniel Samaan, por su excelente apoyo en la investigación.

Estos resultados, que coinciden con las conclusiones alcanzadas en otros estudios, se basan en el supuesto de una adopción coordinada de las políticas «verdes».

- Lo más importante es que para lograr estos beneficios es necesario que se adopten políticas adecuadas. En algunos sectores desaparecerán empresas y puestos de trabajo, pero surgirán nuevos empleos y oportunidades de negocio en otros. De igual forma, es necesario desarrollar nuevas capacidades, en paralelo con la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Además, los países en desarrollo necesitan apoyo para hacer frente a un desafío asociado a un problema ambiental del que son víctimas inocentes. Es probable que las políticas «verdes» tengan efectos adversos en el ámbito de las desigualdades, ya que el aumento del precio de la energía y de los bienes con un alto consumo energético puede repercutir de forma desproporcionada en los hogares de rentas bajas. De ahí la crucial importancia del Pacto Mundial para el Empleo, aplicado indisolublemente a las políticas «verdes».

Introducción

Existe una creciente concienciación internacional sobre la necesidad de frenar el cambio climático a fin de encauzar la economía mundial hacia un modelo más sostenible. Dentro del conjunto de políticas destinadas a superar la crisis mundial, algunos países ya han invertido en infraestructuras para promover la transición hacia una economía más ecológica. Ello podría favorecer al mismo tiempo la consecución de objetivos sociales, en la medida en que las inversiones en proyectos ecológicos promueven la recuperación económica y la creación de empleo, reduciendo así la duración de la recesión del mercado de trabajo (tal como se describe en el capítulo 1).

Más allá de las medidas de estímulo, surge la cuestión de si las políticas «verdes» pueden producir un doble dividendo, tanto desde el punto de vista ambiental como social. Algunos argumentan que las políticas que encarecen las emisiones de gas carbónico tendrán efectos adversos en la producción y el empleo mundiales. Ciertos grupos podrían llevarse la peor parte del proceso de ajuste, y los países que actúen de forma aislada podrían sufrir una mengua de competitividad. Por consiguiente, según este argumento, debería lograrse un equilibrio adecuado entre los objetivos ambientales y los objetivos sociales. Sin embargo, las políticas destinadas a combatir el cambio climático también crean nuevas oportunidades de crecimiento y prosperidad. Mucho depende también de cómo se formulen y apliquen esas políticas (Torres, 2008).

En consecuencia, es importante calibrar los pros y los contras de los distintos argumentos, a fin de evaluar los efectos distributivos y en el empleo de las políticas «verdes». Ésta es la finalidad del presente capítulo, que incluye un intento novedoso por estimar las dinámicas del empleo relacionadas con la transición hacia una economía de bajas emisiones de carbono y con la aplicación de políticas «verdes»¹. Este análisis se basa en una metodología empírica desarrollada específicamente para los fines de este *Informe sobre el trabajo en el mundo*. Su objetivo es demostrar que las políticas climáticas y las políticas sobre el mercado de trabajo, bien formuladas, pueden contribuir a lograr un doble dividendo.

1. Entre los trabajos publicados sobre este tema, se incluye el informe «*Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono*» (PNUMA/OIT/OIE/CSI, 2008).

El presente capítulo se estructura como sigue. En la sección A se trata de cuantificar el desafío para el empleo derivado de la urgencia de frenar las emisiones de CO₂. En la sección B se evalúa la repercusión en el empleo de diversos tipos de políticas «verdes», utilizando para los fines de este capítulo un novedoso instrumento analítico. En la sección C se presentan las conclusiones, así como nuevas orientaciones para la investigación en este ámbito.

A. El desafío del empleo: estimación de la magnitud del empleo en los sectores con alta emisión de carbono

En la presente sección se ofrece información general sobre las tendencias en las emisiones de CO₂; y se valora la magnitud del desafío para el empleo que tendrían las políticas de mitigación.

Para 2050, las emisiones de CO₂ deberían reducirse a la mitad con respecto a los niveles de 1990²

Las actividades económicas requieren del uso de energía, la cual, en razón de las tecnologías actuales, se obtiene principalmente de combustibles fósiles constituidos por carbono, que emiten CO₂ a la atmósfera durante su combustión. Desde el principio de la industrialización, las emisiones de CO₂ han aumentado a un ritmo constante, pero su tasa de crecimiento se ha acelerado desde mediados del siglo xx. En la actualidad, el volumen total mundial de emisiones de CO₂ es un 88 por ciento superior al de 1970 y un 30 por ciento superior al de 1990. Las emisiones de CO₂ suman casi el 73 por ciento del total de emisiones de gases con efecto de invernadero (CAIT, 2009)³. Las estimaciones realizadas sugieren que la Unión Europea, Estados Unidos y, más recientemente, China son los principales emisores, ya que generan en conjunto más de la mitad de las emisiones de CO₂ del mundo⁴. Para combatir el cambio climático, es necesario que en 2050 se hayan reducido a la mitad las emisiones⁵ mundiales de CO₂ con respecto a los niveles de 1990 (IPCC, 2007)⁶.

2. IPCC, 2007.

3. El dióxido de carbono (CO₂) no es el único gas con efecto de invernadero, pero es con diferencia el más importante. Entre los demás gases con efecto de invernadero se encuentran el metano (17 por ciento), el óxido nítrico (8,7 por ciento), el perfluorocarbono (0,3 por ciento), el hidrofluorocarbono (1 por ciento) y el hexafluoruro de azufre (0,2 por ciento). Estas cifras se han redondeado.

4. No parece haber una correlación entre la emisión total y la intensidad de la emisión para las principales economías, ya que la intensidad de CO₂ ha disminuido con el tiempo (aunque esta tendencia no se ha verificado en los países menos adelantados). Por ejemplo, en Estados Unidos, la intensidad de CO₂ disminuyó en un 23 por ciento entre 1990 y 2005, mientras que las emisiones totales aumentaron en un 20 por ciento en ese mismo período. Por el contrario, en la UE de los 27, tanto la intensidad de las emisiones como las emisiones totales han disminuido desde 1990 en un 28 por ciento y en un 2,4 por ciento, respectivamente.

5. La contribución de los distintos tipos de gases a la concentración efectiva de gases con efecto de invernadero se mide en términos del equivalente de CO₂ (CO₂-eq). Por ejemplo, se considera que el metano (que procede de la fermentación orgánica, entre otras fuentes) contribuye menos (en términos absolutos) al cambio climático, aunque constituye el tercer gas con efecto de invernadero más importante en la atmósfera.

6. Para 2020, es necesario que las emisiones de gases con efecto de invernadero (GEI) de los países desarrollados sean entre un 25 y un 40 por ciento inferiores a las de 1990, a fin de que el CO₂ acumulado en la atmósfera se estabilice, ya sea en un nivel inferior o intermedio. Para 2050, es necesario que las emisiones de los países desarrollados se reduzcan entre un 80 y un 95 por ciento por debajo de los niveles de 1990. Asimismo, para 2050 se podría permitir que crecieran las emisiones de GEI de los países en desarrollo, aunque éstas deberían situarse entre un 10 y un 30 por ciento por debajo de los niveles que se alcanzarían en el caso de que todo siguiera igual.

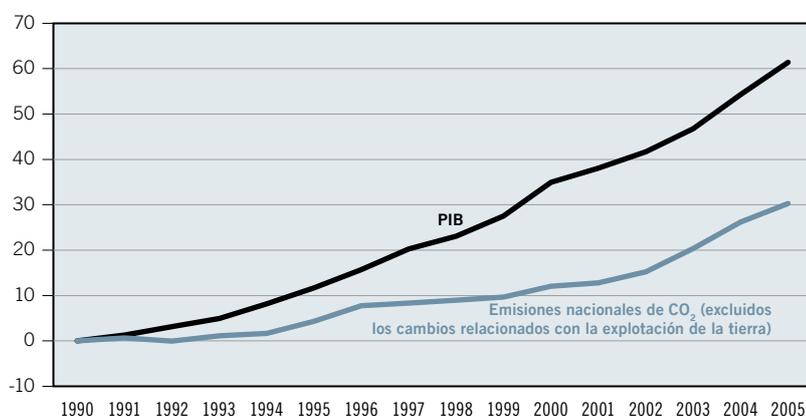
Casi un 40 por ciento de todos los empleos en el mundo están situados en sectores con alta emisión de carbono

En el gráfico 4.1 se muestra que la intensidad de las emisiones de carbono generadas por la actividad económica ha experimentado una tendencia decreciente en estos dos últimos decenios. Esa tendencia sugiere que los recursos económicos han empezado a abandonar los sectores con un alto nivel de emisiones de carbono. Sin embargo, es necesario un mayor empeño para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones de gases con efecto de invernadero (en adelante, GEI). Ello supondrá inevitablemente un reto para el empleo, ya que los trabajadores tendrán que cambiar de trabajo, de empresa o de sector.

Para valorar la magnitud de este reto, se ha estimado la incidencia del empleo en los sectores con alta emisión de carbono, utilizando una metodología de insumo-producto que clasifica los sectores en función del volumen de emisiones de CO₂ (apéndice A).

De acuerdo con dicha metodología, se estima que un 38 por ciento de los trabajadores de todo el mundo está ocupado en sectores cuya actividad entraña una alta emisión de carbono, lo que equivale a unos 600 millones de trabajadores (cuadro 4.1). En las economías emergentes y en los países en desarrollo, la incidencia del empleo en dichos sectores es menor que en los países desarrollados. Esta diferencia se explica por el hecho de que el sector agrícola (que concentra la mayor parte del total de empleos en los países en desarrollo y los países emergentes, en comparación con los países desarrollados) está clasificado como un sector con bajo nivel de emisiones de carbono.

Gráfico 4.1 Tendencias mundiales del PIB y de las emisiones de CO₂ (crecimiento porcentual desde 1990)



Fuente: Sistema de Indicadores de Análisis del Clima (CAIT), versión 6.0 (Washington, DC., Instituto de Recursos Mundiales, 2009).

Cuadro 4.1 Empleo en sectores con alta emisión de carbono (2005)

	% del empleo total	Número de empleos (millones)
Nueve países desarrollados	56,9	192
Brasil, China e India	32,8	392
Total	38,2	584

Nota: El total es la suma de ambas categorías: Brasil, China e India, por un lado, y nueve países desarrollados (Alemania, Australia, Estados Unidos, Francia, Hungría, Japón, Reino Unido, República de Corea y Suecia), por el otro.

Fuente: Estimaciones del IIEL, basadas en matrices insumo-producto (véase el apéndice A).

Recuadro 4.1 Impuestos sobre el carbono y regímenes de comercio de derechos de emisión (cap-and-trade)

En principio, el medio ambiente es un bien público de libre acceso. Como tal, su uso no se refleja adecuadamente en los precios del mercado y a menudo se explota en exceso (la denominada «tragedia de los bienes comunes»). Para corregir esta externalidad, una forma posible de cobrar un precio por las emisiones de carbono es aplicar un impuesto por volumen de emisión, lo que envía así al mercado un mensaje preciso sobre los costos que las emisiones tienen para la sociedad. La imposición de un precio al consumo de combustibles fósiles cambiará los incentivos en la economía. Otra opción es el establecimiento de derechos de emisión comercializables (también denominados cuotas o permisos), en cuyo marco se fija el nivel máximo de las emisiones a que tienen derecho los contaminadores (*cap*) y se asignan volúmenes de emisión que pueden comerciarse libremente entre empresas contaminantes privadas (*trade*). En este caso, son los gobiernos quienes fijan los niveles máximos de contaminación y que distribuyen luego los permisos entre las empresas, redefiniendo sus derechos a contaminar.

Ambos sistemas pueden contrarrestar la externalidad generada por las emisiones de GEI, poniendo un precio a las emisiones de carbono y, por consiguiente, generando incentivos para adoptar fuentes alternativas de energía y tecnologías ecológicas. Sin embargo, su aplicación requiere información sobre las emisiones, así como mecanismos adecuados para su seguimiento y cumplimiento (Centro Pew sobre Cambio Climático Global, 2009).

Algunos economistas sostienen que el impuesto sobre el carbono es preferible al comercio de derechos de emisión (véanse Nordhaus, 2008; Nell y otros, 2009; Uzawa, 2003; Mankiw, 2007; IPCC, 2007). En opinión de dichos economistas, este último sistema presenta algunos defectos. Las cuotas negociables exigen que se pueda determinar con exactitud cuáles son las empresas contaminantes; además, el cumplimiento de dicho sistema es difícil de asegurar, ya que sería necesario establecer sistemas especiales de comercialización. Además, el comercio de los certificados de emisión está expuesto al riesgo de intervención de los especuladores, que podrían provocar una alta volatilidad del precio del carbono, como lo demuestra el ejemplo europeo. De acuerdo con una estimación de Nell y otros (2009), en el caso del comercio de derechos de emisión, la volatilidad del precio del carbono es diez veces mayor que la volatilidad de los valores en bolsa, que ya son siete veces más volátiles que el PIB. Por el contrario, un impuesto sobre el carbono permite una aplicación más amplia, que englobaría a los proveedores de energía, las principales industrias contaminantes, el sector de los servicios, el sistema de transportes y los hogares. Además, los ingresos fiscales resultantes pueden servir para reducir otros impuestos o establecer fondos fiscales para compensar a las economías en desarrollo, o bien utilizarse en inversiones respetuosas con el medio ambiente.

B. El potencial de empleo: estimación de los efectos de las políticas «verdes» en el empleo

Opciones de política «verdes»

Las principales opciones de política para reducir las emisiones de GEI son: la aplicación de normas más restrictivas; la reducción de las subvenciones al consumo de energía procedente de combustibles fósiles; la aplicación de impuestos a las emisiones de CO₂ (a través de regímenes de comercio de derechos de emisión o de la aplicación de impuestos sobre el carbono); y la inversión en investigación y desarrollo (I+D) para estimular el ahorro energético o para perfeccionar las tecnologías de captura y almacenamiento de carbono. A menudo, se argumenta que los impuestos sobre el carbono o el comercio de derechos de emisión son las dos principales políticas a corto plazo. Ambas tienen la finalidad de integrar los costos que las emisiones de carbono tienen para la sociedad dentro de los procesos de toma de decisiones por las empresas y por los consumidores (véase el recuadro 4.1).

Desde una perspectiva a más largo plazo, es crucial invertir en I+D para desarrollar nuevas tecnologías. Tal como recalca el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), las políticas deberían orientarse gradualmente hacia el fomento de la inversión en I+D y de la transferencia tecnológica, sobre todo con respecto al desarrollo y difusión de fuentes alternativas de energía, como la energía solar, la energía mareomotriz, la energía eólica y la energía producida por la biomasa.

Hasta la fecha, las políticas «verdes» (de protección medioambiental) impulsadas por los países desarrollados se han centrado en aplicar impuestos sobre el carbono o en adoptar regímenes de comercio de derechos de emisión, aunque también se han realizado algunos esfuerzos para apoyar el gasto en I+D, subvencionar los paneles solares y otras fuentes renovables de energía, y establecer nuevas normas internacionales. En los países en desarrollo, los gobiernos han avanzado menos en el cambio hacia las políticas ambientales, en parte debido a la falta de inversiones, recursos y tecnología. Pero, incluso así, muchos países han iniciado un proceso de transición hacia economías más ecológicas, por ejemplo, a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), un acuerdo mediante el cual los países en desarrollo (no incluidos en las principales metas asociadas al Protocolo de Kyoto) pueden obtener financiación de países desarrollados para llevar a cabo proyectos ecológicos. Por ejemplo, Argentina, Brasil, China e India utilizan el MDL. En Indonesia, el gobierno ha propuesto una reducción gradual de las subvenciones a los combustibles fósiles, así como la posible introducción de un impuesto sobre el carbono, un mejor uso del programa de MDL y un aumento de la sensibilización de los consumidores.

Los primeros datos disponibles sugieren que las políticas «verdes» podrían ser neutrales o favorables al empleo...

En ocasiones, se ha argumentado que las políticas «verdes» podrían incrementar el costo de los bienes, constituyendo así una amenaza para la demanda de mano de obra y los niveles de vida. Sin embargo, las políticas «verdes» también pueden ayudar a crear nuevos mercados y a liberar el potencial de desarrollo de regiones y países enteros. Al igual que cualquier otro cambio estructural, la transición hacia una economía más ecológica cosechará un mayor o menor éxito dependiendo de las características concretas del país, por ejemplo, la intensidad de mano de obra de los sectores negativamente afectados, la adecuación de las competencias laborales de los trabajadores a los requisitos de los nuevos puestos de trabajo, la velocidad de la difusión de las tecnologías y la existencia de políticas sobre el mercado de trabajo bien formuladas para poder apoyar a los trabajadores y a las empresas en su transición hacia una economía más ecológica.

Los partidarios de las políticas «verdes» afirman que la regulación medioambiental podría estimular la innovación ecológica y las inversiones en técnicas productivas más eficientes, repercutiendo así positivamente en el empleo. En la actualidad, las empresas están comenzando a descubrir el potencial de los nuevos mercados respetuosos con el medio ambiente (véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2005). Los estudios empíricos realizados también parecen confirmar que los efectos adversos en la economía son probablemente muy limitados. Diversos estudios sugieren que, tras la introducción de un impuesto sobre el carbono, no se produce ninguna pérdida de empleos ni disminución de la producción. Algunos de esos estudios consideran la hipótesis de una redistribución de esos ingresos fiscales, por ejemplo, mediante una reducción de los costos laborales. El desarrollo

de las tecnologías ambientales, en sí y de por sí, puede tener un efecto positivo en la creación de empleo⁷.

En conjunto, la mayoría de estudios concluye que, muy probablemente, la repercusión neta de las políticas «verdes» en el empleo sería neutral o ligeramente positiva. Sin embargo, los efectos distributivos de estas políticas son menos claros (para obtener una visión general de los estudios realizados en este ámbito, véase el apéndice B).

... y esto se ve confirmado en el presente estudio: las políticas «verdes», incluso sin cambios tecnológicos, podrían incrementar el empleo entre un 0,5 y un 1,1 por ciento en cinco años...

La medida en que las políticas «verdes» pueden afectar al mercado de trabajo también depende de cómo se utilicen los recursos adicionales que surjan de gravar las emisiones de carbono o de aplicar un precio por volumen de emisión. En varios países, los ingresos públicos adicionales generados por dichas políticas han servido para apoyar a grupos especiales, con la finalidad de crear más empleo y contrarrestar la destrucción inicial de puestos de trabajo derivada del ajuste sectorial. Unas políticas «verdes» bien concebidas pueden ayudar a lograr el doble dividendo de reducir las emisiones de GEI e incrementar a la vez el empleo. En concreto, los responsables de la formulación de políticas tienen dos amplias opciones para optimizar el uso de los recursos adicionales: podrían i) apoyar el empleo (con salarios reducidos) o ii) apoyar a industrias específicas con bajas emisiones de carbono. En consecuencia, se ha intentado cuantificar el efecto que ambas opciones tendrían en el empleo, utilizando un modelo para nueve países específicamente creado a los fines del presente capítulo, que modeliza el efecto que tendría la imposición de un precio a las emisiones de carbono. Este «precio» también puede revestir la forma de un impuesto sobre el carbono o de un régimen de comercio de derechos de emisión. Aunque existen diferencias entre ambos instrumentos, el modelo no los examina con detalle. A continuación se resumen los resultados (véase el apéndice C para obtener más información a este respecto).

Con el objeto de ilustrar los efectos de estas dos opciones en el empleo, se ha establecido un marco hipotético de referencia (en el que los ingresos generados mediante los impuestos sobre el carbono o la compra-venta de derechos de emisión no se utilizan con otros fines). En este marco hipotético de referencia, los impuestos sobre el carbono o el comercio de derechos de emisión provocan un aumento de los costos de producción de los bienes y servicios con alta emisión de carbono. Su introducción afectará a la producción en sectores con alta emisión de carbono, generando así un incentivo para trasladar los recursos a sectores con bajo nivel de emisiones de carbono o para adoptar tecnologías ecológicas⁸. En este marco

7. Las subvenciones también desempeñan un papel importante, pero deben otorgarse con cautela. Por ejemplo, apoyar los biocombustibles contribuye a la seguridad energética y al empleo rural (De la Torre y otros, 2009), pero es necesario evaluar cuidadosamente sus costos y beneficios, ya que la producción de biocombustibles puede provocar presiones al alza en el precio de los alimentos y una mayor competencia por el uso de la tierra y el agua.

8. En esta simulación, se presupone que el sector con alta emisión de carbono paga por contaminar (ya sea porque se gravan las emisiones de CO₂ o porque las empresas contaminantes deben comprar derechos de emisión suplementarios). Esta simulación difiere ligeramente de los experimentos habituales, en los que otros sectores también tienen que pagar por contaminar. En otras palabras, para los fines de la simulación del presente capítulo, es posible emitir un «nivel mínimo» de carbono sin tener que pagar. Este nivel mínimo se aplica a todos los sectores, salvo aquellos con un alto nivel de emisiones de carbono.

hipotético se considera que: i) los sectores con alta emisión de carbono deben pagar el equivalente a 30 euros por tonelada de carbono emitida durante un período de cinco años (por ejemplo, mediante un impuesto «verde» o «eco-impuesto»); este importe se acerca al nivel impositivo sobre el carbono que se suele proponer actualmente en los debates y representa el equivalente al 2,5 por ciento de la producción de los sectores con alta emisión de carbono; y ii) el Estado conserva la totalidad de los ingresos generados por esta medida (es decir, no gasta dichos ingresos para financiar reducciones fiscales destinadas a los sectores con un bajo nivel de emisiones de carbono, compensar los recortes de las cotizaciones a la seguridad social o u otras medidas). Así, el superávit básico del Estado aumenta. Sin embargo, en este marco hipotético de referencia no se toma en consideración ninguna consecuencia macroeconómica que dicho superávit pudiera tener. El principal resultado es que, en la hipótesis de referencia, se produce una disminución del empleo, ya sea total o sectorial, lo que refleja el hecho de que la política medioambiental sólo grava a algunos sectores, ya que no prevé ninguna medida de compensación. Obsérvese que el empleo disminuye incluso más rápido en el sector con un bajo nivel de emisiones de carbono que en el sector con alta emisión de carbono, lo que traduce un desfase en el proceso de ajuste.

En el ámbito del empleo se obtiene un resultado distinto cuando los ingresos públicos adicionales obtenidos con el gravamen sobre el sector con alta emisión de carbono (o con la venta de derechos de emisión de contaminantes) se utilizan para fomentar el empleo mediante la reducción de las cotizaciones a la seguridad social, como se ha hecho en Alemania o Suecia. En este caso, los sectores con alta emisión de carbono siguen confrontados a costos de producción mayores. No obstante, en esta hipótesis, las consecuencias adversas para el empleo se compensan con el apoyo a la demanda de mano de obra. Por esa razón, en esta hipótesis, el empleo aumenta en todos los sectores (véase la segunda columna del cuadro 4.2). Así, en cinco años se crean más de 1.700.000 puestos de trabajo en los nueve países de la OCDE contemplados. Si se redistribuyen los ingresos en forma de subvenciones al empleo, los beneficios en términos de puestos de trabajo son tres veces mayores en los sectores con un bajo nivel de emisiones de carbono que en los sectores con alta emisión de carbono. Esto se debe probablemente a que el contenido de empleo en la actividad económica es mayor en los sectores con bajo nivel de emisiones de carbono.

Como alternativa, y también como forma de aumentar el incentivo de reducir las emisiones de GEI, los responsables de la formulación de políticas también podrían considerar la posibilidad de subvencionar determinadas industrias con un bajo nivel de emisiones de carbono. Esas industrias podrían seleccionarse en función de su potencial de creación de empleo. En comparación con el ejemplo anterior, ofrecer subvenciones a los sectores «verdes» añade un incentivo directo a la producción de bienes y servicios con un bajo nivel de emisiones de carbono. Los resultados de esta simulación figuran en el cuadro 4.2 (tercera columna). La subvención a los sectores «verdes» parece arrojar mejores resultados desde el punto de vista del empleo. En los sectores con bajo nivel de emisiones de carbono, el crecimiento del empleo superaría el 1,8 por ciento. El empleo también crecería (en un 0,5 por ciento) en los sectores con alta emisión de carbono, a pesar de la repercusión negativa de las políticas «verdes» en estos últimos. Una posible explicación es que ambos sectores son en cierta medida complementarios y que el crecimiento del sector con bajo nivel de emisiones de carbono tiene un efecto de arrastre en el sector con alta emisión de carbono. En total, podrían crearse 3,9 millones de puestos de trabajo en los nueve países contemplados.

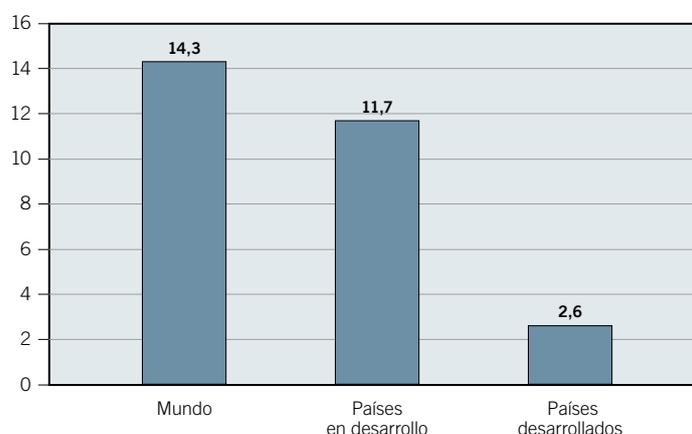
Cuadro 4.2 Estimación de los efectos de las políticas «verdes» en el empleo en nueve países (cambio porcentual en el empleo cinco años después de la aplicación de las políticas «verdes»)

	Empleo en sectores con alto nivel de emisiones de carbono	Empleo total
Sin compensación (marco hipotético de referencia)	-0,5	-0,5
Política «verde» con subvenciones al empleo	0,3	0,5
Política «verde» con subvenciones a la industria	0,5	1,1

Nota: Este cuadro presenta: i) simulaciones (basadas en un modelo vectorial autorregresivo) de los posibles efectos de distintos tipos de políticas en el empleo, utilizando un modelo para nueve países (Alemania, Australia, Estados Unidos, Francia, Hungría, Japón, Reino Unido, República de Corea y Suecia); y ii) extrapolaciones para los países desarrollados y para el mundo en su conjunto, basadas en las simulaciones. Véase el apéndice C.

Fuente: Estimaciones del IIEL.

Gráfico 4.2 Las políticas «verdes» bien formuladas fomentarán el empleo (variación del empleo neto en millones, en un período de cinco años)



Nota: En el gráfico se muestra el efecto previsto en el empleo de las políticas «verdes» combinadas con una reducción de los impuestos sobre el trabajo (véase en el texto una explicación más detallada). La tasa de crecimiento del empleo estimada para los países desarrollados ha sido extrapolada al empleo total mundial.

Fuente: Estimaciones del IIEL.

...esto significa que las políticas «verdes», si se combinan con un apoyo al empleo, pueden ayudar a incrementar el empleo en 2,6 millones en los países desarrollados y en 14,3 millones en todo el mundo.

Una extrapolación de estos resultados a todos los países de la OCDE y a la economía mundial arroja un total de hasta 2,6 millones y 14,3 millones de nuevos puestos de trabajo, respectivamente (gráfico 4.2). Estos resultados se asemejan a los de tres importantes estudios empíricos, tanto con respecto a la reducción de las emisiones de CO₂ como al crecimiento del empleo (cuadro 4.3). Los beneficios en materia de empleo se deben principalmente a que los fondos obtenidos con las políticas «verdes» se utilizan para reducir los costos laborales no salariales, apoyando así la demanda de mano de obra. Más importante aún, como resultado de las políticas «verdes», la evolución de los precios relativos es favorable al empleo. Los consumidores sustituyen, en cierta medida, los bienes producidos con un alto nivel de emisiones de carbono por bienes producidos con un bajo nivel de emisiones de carbono, ante el mayor precio de los primeros. De igual forma, las empresas sustituyen capital por mano de obra. A menudo, se parte del supuesto de que la energía y el capital son dos factores complementarios de la producción. El aumento del precio de la energía incrementa mecánicamente el costo del capital en relación con el costo de la mano de obra.

Cuadro 4.3 Efectos en el empleo de las políticas «verdes» con subvenciones al empleo: resultados de distintos estudios

	Período de cambio, en años	Aumento del empleo en %
IIEL (nueve países desarrollados)	5	0,5
HERMES (UE-6)	8	0,6
QUEST (UE)	20	1,3
PANTA RHEI (Alemania)	11	0,6

Nota: El modelo QUEST analiza tres casos distintos en función del instrumento económico que soporta la mayor carga fiscal. En este cuadro se presentan los resultados del tercer caso, en el que los hogares pagan el impuesto sobre el carbono y aceptan una moderación salarial.

Fuente: Estimaciones del IIEL para el modelo del IIEL; Bossier y otros (1993); Hayden (1999); Bach y otros (2002).

En el estudio empírico realizado para este capítulo, la simulación corresponde a una disminución del 4,6 por ciento de las emisiones de CO₂ para la muestra de nueve países (cuadro 4.3, epígrafe IIEL). En la hipótesis con subvenciones al empleo, el efecto es un incremento del empleo del 1,1 por ciento si se consideran conjuntamente países y sectores. Este resultado coincide con las estimaciones de otros estudios (véase el recuadro 4.2). Presuponiendo un efecto lineal, nuestros resultados pueden extrapolarse para compararlos con los resultados de otros tres estudios. Los resultados de nuestro estudio muestran que una disminución de las emisiones de CO₂ del 2 por ciento produciría un aumento del empleo del 0,5 por ciento, que es inferior al 0,6 por ciento obtenido con el modelo PANTA RHEI. Sin embargo, el efecto en el empleo medido por nuestro estudio es mayor que el de los modelos HERMES y QUEST. Una disminución del 4,4 por ciento en las emisiones de CO₂ produciría un aumento del empleo del 1 por ciento, mientras que el modelo HERMES predice un aumento del empleo del 0,6 por ciento; y una reducción de las emisiones de CO₂ del 8 por ciento produciría un incremento del empleo del 1,9 por ciento, pero el modelo QUEST predice un incremento del empleo del 1,3 por ciento. No obstante, es necesario tomar con cautela esta comparación, ya que las metodologías utilizadas y los países estudiados difieren entre los distintos estudios.

Y se obtendrían beneficios mayores con el cambio tecnológico derivado de las políticas «verdes»

Una última opción consiste en utilizar los fondos públicos adicionales, obtenidos con los impuestos «verdes», para fomentar la investigación tecnológica, especialmente con respecto a la producción de energía ecológica. Estas políticas tienen el potencial de aumentar el crecimiento, por ejemplo, reduciendo el precio de la producción de energía en el futuro, en comparación con la actual combinación de tecnologías energéticas. En efecto, considerando que es muy probable que el precio de la producción de energía basada en fuentes no renovables aumentará exponencialmente (la subida del precio del petróleo experimentada en 2008 es probablemente una primera señal de los posibles incrementos de precio en el futuro), cabe prever que el precio relativo de las «energías verdes» disminuirá. Tal como menciona Tylecote (1997), el precio de escasez de las energías no renovables podría reflejarse si se aplican impuestos sobre el carbono o se establece un régimen de comercio de derechos de emisión. De igual forma, la supresión de las subvenciones a la energía procedente de combustibles fósiles aumentaría previsiblemente la rentabilidad de la I+D en tecnologías ecológicas (OCDE 2009).

Recuadro 4.2 Efectos en el empleo de las políticas «verdes» combinadas con una reducción de los impuestos sobre el trabajo: resultados de tres estudios

Tres grandes estudios, basados en modelos econométricos, han examinado los efectos en el empleo de las políticas «verdes»; sus conclusiones son parecidas a las presentadas en este capítulo¹. Estos tres modelos se centran en la demanda y plantean la posibilidad de que los procesos de ajuste generen desempleo. Cada uno de ellos estudia una amplia gama de sectores. Por consiguiente, son especialmente útiles para examinar los ajustes intersectoriales determinados por las políticas destinadas a combatir el cambio climático.

El modelo HERMES analiza ocho sectores y se centra en la Unión Europea (Bossier y otros, 1993). Una de las principales resultados es que una reducción del 4 por ciento en las emisiones de CO₂ mediante instrumentos fiscales incrementaría el empleo en un 0,6 por ciento en un período de ocho años. Este resultado se rige por la sustitución de factores entre el trabajo y el capital. La demanda de mano de obra está apoyada tanto por el aumento del precio de la energía (lo cual incrementa el costo del capital en relación con el trabajo) como por la reducción de los impuestos sobre el trabajo.

El modelo QUEST evalúa el efecto en el empleo de la reducción del 8 por ciento en las emisiones de CO₂ entre 1990 y 2010 en la Unión Europea (Hayden, 1999). QUEST comparte algunas similitudes con el modelo HERMES, pero contempla menos sectores y la función de la producción no incluye la energía. En este modelo se analizan tres hipótesis, según el sector que asumiría los costos del aumento del precio de la energía. En el primer caso, el costo recae en las empresas. El efecto en el empleo es positivo, pero pequeño (+0,1 por ciento) y el PIB se reduce en un 1 por ciento. La contracción de la producción resulta de la menor productividad del capital, que provoca una contracción de la inversión. En el segundo caso, la carga fiscal recae en los consumidores. Aquí también el efecto en el empleo es positivo, con un incremento del 0,9 por ciento, debido principalmente a la sustitución del capital por la mano de obra. En el tercer caso se asume un cierto grado de moderación salarial. Aquí el efecto en el empleo es mayor, con un incremento del 1,3 por ciento. El empleo no se ve limitado por el incremento de los salarios que se produce en el segundo caso.

El modelo PANTA RHEI (véase Bach y otros, 2002) estudia 58 industrias en Alemania. Aquí también los ingresos procedentes del impuesto sobre la energía se utilizarían para reducir los costos de la mano de obra, esta vez mediante la reducción de las cotizaciones al régimen de pensiones y prestaciones sociales. Con una disminución del 2 por ciento en las emisiones de CO₂, el empleo crecería un 0,55 por ciento en el período 1999–2010. El efecto de sustitución entre el capital y la mano de obra contrarresta el efecto negativo en el empleo de una contracción del PIB.

¹ Véase OCDE (2004a) para consultar un análisis en profundidad de los tres modelos.

Diversos estudios empíricos señalan el gran impacto potencial de tal efecto. Un estudio de GHK (GHK en colaboración con Cambridge Econometrics y el Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente, 2007) concluyó que, en el marco hipotético de una sustitución del 10 por ciento en la generación de electricidad por tecnologías energéticas renovables, se obtendría un crecimiento de la producción y del empleo en la UE de los 27. Las repercusiones positivas se deben a la fuente (sectores) de los insumos que estas nuevas tecnologías requieren. Sin embargo, es importante lograr un acuerdo global, debido a la incertidumbre de la rentabilidad de la inversión (privada) en I+D. La incertidumbre de los compromisos mundiales hundiría las inversiones en I+D.

Conclusión

En este capítulo se ha argumentado que el desafío para el empleo que presentan las políticas «verdes» puede ser menor de lo que sostienen los detractores de tales políticas. En efecto, con una adecuada combinación de políticas y la reinversión en la economía de los recursos adicionales que obtendría el gobierno (idealmente mediante subvenciones a los sectores con un bajo nivel de emisiones de carbono), las políticas «verdes» tienen el potencial de generar un doble dividendo, reduciendo las emisiones de GEI y creando empleo. Este capítulo constituye un intento novedoso de estimar esos efectos en el empleo. Sus conclusiones se asemejan a las de otros estudios (aunque en este capítulo se analiza un conjunto más amplio de países).

El beneficio estimado para el empleo de la transición hacia una economía más ecológica es probablemente una modesta estimación de los beneficios potenciales de tales políticas. En efecto, las estimaciones que se presentan en este capítulo no contemplan los posibles avances tecnológicos que pueden surgir de las políticas «verdes». El progreso tecnológico puede reducir el precio de la energía ecológica por debajo del de la energía basada en los combustibles fósiles, multiplicando así las repercusiones positivas en el empleo. Y, lo que es más importante aún, las nuevas tecnologías podrían preparar el terreno para nuevas oportunidades de negocios y de empleo. Es necesario seguir investigando a fin de evaluar el potencial que tienen las políticas «verdes» para estimular la innovación, el avance tecnológico y la creación de empleo.

También es necesario seguir trabajando para aumentar la comprensión de las repercusiones sociales de los distintos tipos de políticas «verdes». En especial, es necesario entender mejor las dimensiones internacionales. El estudio empírico presentado en este capítulo se basa en la hipótesis de una adopción simultánea de las políticas «verdes» en todos los países contemplados. Esto supone que todos los países apliquen dichas políticas al mismo tiempo. Por consiguiente, no se han evaluado los efectos de las políticas «verdes» (compensadas o no con reducciones en los impuestos sobre el trabajo) que se aplican en un solo país de forma aislada. Esta es una cuestión crucial. En efecto, existe la preocupación de que las políticas «verdes» nacionales puedan provocar un aumento de los precios y una pérdida de competitividad, lo que podría conllevar el traslado de puestos de trabajo a países en los que no se apliquen normas ambientales tan estrictas. Para saber si esas preocupaciones son válidas o si los países pueden lograr igualmente beneficios en el ámbito del empleo aunque actúen en solitario, es necesario realizar un análisis más exhaustivo.

Asimismo, la cuestión de las consecuencias distributivas de las políticas «verdes» requiere un análisis más detenido. A menudo se ha observado que los impuestos sobre el carbono y sobre la energía que incrementan el costo de los bienes producidos con un alto nivel de emisiones de carbono son regresivos. En términos generales, todos los tipos de impuestos sobre el consumo de tasa fija (como el impuesto general sobre las ventas) son regresivos, ya que el tipo impositivo aplicado no depende de las características de los ingresos del comprador de los bienes. Por consiguiente, tanto los consumidores de altos ingresos como los de bajos ingresos pagan la misma carga impositiva absoluta por un determinado bien, lo que supone una tributación relativa menor para los consumidores de altos ingresos.

Además, es importante examinar con más detalle los pros y los contras del impuesto sobre el carbono y de los regímenes de comercio de derechos de emisión. En este capítulo, no se ha podido estudiar exhaustivamente el mecanismo

mediante el cual las políticas «verdes» fijan un precio a las emisiones de carbono. Es crucial seguir trabajando en este ámbito, ya que es probable que el impuesto sobre el carbono y el comercio de derechos de emisión también tengan repercusiones distintas en el empleo y el crecimiento.

Por último, los estudios de investigación y los datos disponibles sólo ofrecen una imagen aproximada de los costos del cambio climático. Las estimaciones sobre los costos de la adaptación al aumento de las temperaturas mundiales y las consecuencias que ello puede tener para el hábitat de las personas en todo el mundo discrepan enormemente entre sí. Sin embargo, considerando las políticas actuales y en ausencia de medidas drásticas, es razonable prever que se producirá cierto cambio climático en los próximos decenios. Los responsables de la formulación de políticas deben poder evaluar estos costos, a fin de tomar decisiones bien fundamentadas. Ello también requiere un mayor trabajo de investigación.

Apéndice A

Estimación del tamaño del sector con alta emisión de carbono

Con el objeto de realizar una estimación del empleo y de la intensidad de emisiones de CO₂ en 71 segmentos de la economía en Alemania, se utilizaron datos de la matriz insumo-producto de 1995 en dicho país. Las intensidades directas de CO₂ (CO₂ en kilotoneladas con respecto al producto en euros) se utilizan como medida para las intensidades de CO₂ de los segmentos. Se podrían utilizar las intensidades totales de CO₂ como criterio alternativo de clasificación. Estas últimas toman en consideración las intensidades de CO₂ de los insumos utilizados en el proceso de producción⁹. Para calcular las intensidades totales, es necesario estimar las intensidades de CO₂ de los insumos utilizados en el proceso de producción a través de la inversa de Leontief, lo cual es complejo. Por esa razón, se ha realizado parte del análisis con la única ayuda de las intensidades directas de CO₂. Más abajo se ofrece un cuadro con las intensidades directas y totales de CO₂ de distintos sectores (cuadro A4.1).

Se ha comparado la clasificación de 1995 con una clasificación basada en datos de 2005. Aunque la intensidad media de CO₂ disminuyó para la economía (por ejemplo, la mediana de las intensidades directas bajó de 0,051 a 0,043 kilotoneladas de CO₂ por millón de euros), el ranking sigue siendo, en general, el mismo. Por consiguiente, se utiliza el año 1995 como año base para la clasificación de los sectores en grupos de mayor o menor intensidad de emisiones de carbono.

A efectos del análisis empírico de este capítulo, los «sectores con alta emisión de carbono» comprenden aquellas industrias que emiten más CO₂ en comparación con las demás. Ello incluye todos los sectores en el cuadro A4.1 cuyos valores son superiores a uno.

9. Las intensidades totales de CO₂ se basan en la inversa de Leontief de la matriz insumo-producto.

Cuadro A4.1 Clasificación de los sectores industriales por intensidad de CO₂-producto

Industrias	Intensidad de CO ₂ -Producto (en relación con la mediana de la intensidad)	
	Directa	Total
Agricultura	3,1	1,1
Silvicultura	4,5	1,0
Pesca	2,0	1,1
Industrias extractivas	3,5	2,0
Minas de carbón y lignito; extracción de turba	3,7	2,5
Extracción de crudo de petróleo y gas natural y servicios	1,2	1,1
Otras industrias extractivas	6,7	2,2
Alimentación y bebidas	1,8	1,3
Tabac	0,7	0,9
Textiles	0,7	1,6
Confección, prendas de vestir y peletería	0,2	1,0
Piel, calzado y marroquinería	0,3	1,0
Madera y productos en madera y corcho	1,0	1,2
Papel y pasta de papel	3,5	4,2
Impresión, edición y reproducción	0,7	0,9
Edición	0,7	0,6
Impresión y reproducción	0,7	1,2
Coque, petróleo refinado y combustible nuclear	16,5	4,5
Sustancias y productos químicos	3,0	2,2
Productos farmacéuticos	3,0	2,2
Productos químicos, excluidos los farmacéuticos	3,0	2,2
Caucho y plásticos	0,7	1,2
Otros minerales no metálicos	9,2	2,6
Metales básicos	10,9	5,3
Productos metálicos elaborados	1,0	1,6
Maquinaria (no especificada en otra partida)	0,5	1,0
Máquinas de oficina, contabilidad y cálculo	0,2	0,6
Máquinas y aparatos eléctricos (no especificados en otra partida)	0,5	0,9
Equipos de radio, televisión y comunicaciones	0,5	0,8
Instrumentos médicos, ópticos y de precisión	0,5	0,7
Automóviles, remolques y semi-remolques	0,6	1,1
Otros equipos de transporte	0,7	1,3
Manufactura (no especificada en otra partida); reciclaje	1,0	1,2
Manufactura (no especificada en otra partida)	0,9	0,9
Reciclaje	4,5	1,5
Electricidad y gas	110,8	14,7
Suministro de energía eléctrica	110,8	14,9
Suministro de gas	110,8	15,0
Suministro de agua	0,6	1,6
Construcción	0,9	0,9
Venta, mantenimiento y reparación de automóviles y motocicletas; venta al por menor de gasolina	1,1	0,5
Venta al por mayor y en comisión, excepto de automóviles y motocicletas	1,6	0,5
Comercio al por menor, excepto de automóviles y motocicletas; reparación de enseres domésticos	1,8	0,6
Hoteles y restaurantes	1,1	0,8
Otros transportes terrestres	5,9	2,3
Otros transportes fluviales y marítimos	2,6	1,0
Otros transportes aéreos	17,0	3,1
Otras actividades de transporte complementarias y auxiliares; actividades de agencias de viajes	2,4	1,0
Correo y telecomunicaciones	0,4	0,3
Intermediación financiera, excepto la financiación de planes de seguros y de pensiones	0,3	0,2
Financiación de planes de seguros y de pensiones, excepto los planes de seguridad social de afiliación	0,3	0,3
Actividades relacionadas con la intermediación financiera	0,2	0,2

Industries	Intensidad de CO ₂ -Producto (en relación con la mediana de la intensidad)	
	Directa	Total
Actividades inmobiliarias	0,0	0,1
Alquiler de maquinaria y equipos	0,2	0,1
Informática y actividades conexas	0,4	0,2
Investigación y desarrollo	0,8	0,6
Otras actividades empresariales	0,4	0,2
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	1,4	0,4
Enseñanza	0,8	0,4
Servicios sociales y de salud	1,0	0,5
Eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y actividades similares	1,1	0,4
Actividades de asociaciones (no especificadas en otra partida)	1,0	0,3
Actividades recreativas, culturales y deportivas	0,5	0,3
Otras actividades de servicios	0,4	0,3
Hogares privados con personal doméstico	0,0	0,0

Note: Un pourcentage supérieur à un signifie que l'industrie correspondante est relativement polluante.
Source: Estimations de l'IIES s'appuyant sur des tableaux entrées-sorties.

A continuación se presentan los resultados de este análisis. El sector energético (electricidad, calefacción y gas) presenta la mayor intensidad de carbono, seguido de los sectores manufactureros con un alto consumo energético como la fabricación de metales, coque, pasta de madera mecánica y papel. En la parte inferior del cuadro se encuentran los sectores orientados hacia los servicios, como las telecomunicaciones, la educación, el sector inmobiliario, las finanzas y los servicios del sector público, así como los sectores manufactureros de fabricación de instrumental médico, óptico y de precisión y maquinaria y aparatos eléctricos. Entre los servicios, un sector con alta emisión de carbono es el del transporte aéreo. Cabe señalar que las intensidades directas difieren considerablemente de las intensidades totales. Por ejemplo, el sector textil tiene un nivel relativamente bajo de emisiones de carbono si sólo observamos las intensidades directas, pero su nivel pasa a ser relativamente alto si observamos las intensidades totales de CO₂.

Por último, es importante constatar que las intensidades de algunos sectores concretos pueden diferir considerablemente entre países. Ello se debe, en parte, a las distintas combinaciones de combustibles utilizadas y, en parte, a las diferentes tecnologías empleadas. Sin embargo, se puede prever que el ranking de las industrias en los distintos países sigue siendo el mismo a grandes rasgos, sobre todo porque sólo realizamos una clasificación binaria en sectores con alto y bajo nivel de emisiones de carbono. Un reciente estudio de la OCDE concluye que el ranking de industrias de acuerdo con la intensidad de CO₂ es el mismo en los distintos países (véase OCDE, 2003). Ello justificaría la decisión de utilizar el desglose sectorial de Alemania también para otros países.

Apéndice B

Selección de resultados empíricos sobre los efectos distributivos de las políticas «verdes»

Alemania

(Bork, 2006)

Efectos regresivos de un impuesto sobre la electricidad, el gas o el butano (modelo de microsimulación). El efecto negativo se ve ampliado por la reducción de las cotizaciones a la seguridad social, ya que esas reducciones favorecen sobre todo a las clases medias y altas.

Indonesia

(Yusuf, 2008)

Los efectos distributivos de un impuesto sobre el carbono son progresivos en las zonas rurales, y neutros o ligeramente progresivos en las zonas urbanas (modelo computarizado de equilibrio general). La reducción de las subvenciones a los combustibles para el transporte tiene efectos progresivos.

Irlanda

(Scott y Eakins, 2001)

Efecto regresivo de un impuesto sobre el carbono basado en el combustible (análisis basado en la compra de combustible de los hogares por nivel de ingresos).

Estudios de Estados Unidos

(Sutherland, 2006)

Efectos regresivos tanto para las normas de eficiencia energética como para las subvenciones a inversiones energéticamente eficientes.

(Grainger y Kolstad, 2009)

Efecto regresivo del establecimiento de una tasa al carbono debido a las diferencias en la cesta de consumo entre grupos de ingresos (metodología insumo-producto). Los bienes contaminantes representan un porcentaje relativamente grande de la cesta de consumo de los hogares con rentas bajas.

(Burtraw y otros, 2009)

La asignación de los ingresos generados por el comercio de derechos de emisión tiene efectos de distribución progresiva, en función de las políticas de compensación que se adopten (modelo del sector eléctrico).

Varios países

(OCDE, 2004b)

Los impuestos sobre el carbono son regresivos en los estudios para dos países, mientras que otros estudios arrojan resultados más ambiguos (verificación bibliográfica).

Apéndice C

Estimación de los efectos en el empleo de las políticas «verdes» en nueve países: un enfoque vectorial autorregresivo

El experimento empírico se lleva a cabo utilizando la técnica del vector autorregresivo (VAR). Se trata de un método estadístico que permite analizar datos de series cronológicas con variables múltiples. El VAR describe la evolución dinámica de una serie de variables desde su historia común. Todas las variables en el VAR son tratadas como endógenas y el VAR permite realizar un análisis de los datos sin ningún apriorismo teórico: se estudian los efectos de las políticas sobre la única base de las características contenidas en los datos.

El modelo VAR comprende los siguientes elementos: producto con alto nivel de emisiones de carbono ($Out_{hi,t}$); producto con bajo nivel de emisiones de carbono ($Out_{lo,t}$); y empleo en los dos sectores ($Emp_{hi,t}$ y $Emp_{lo,t}$). Todas las variables en el VAR se especifican en términos de tasas de crecimiento anual (es decir, en diferencias logarítmicas) y se recogen en un vector y_t , definido por:

$$y_t = \begin{pmatrix} out_{hi,t} \\ out_{lo,t} \\ emp_{hi,t} \\ emp_{lo,t} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} \ln(Out_{hi,t}) - \ln(Out_{hi,t-1}) \\ \ln(Out_{lo,t}) - \ln(Out_{lo,t-1}) \\ \ln(Emp_{hi,t}) - \ln(Emp_{hi,t-1}) \\ \ln(Emp_{lo,t}) - \ln(Emp_{lo,t-1}) \end{pmatrix}$$

El VAR de primer orden sería como sigue:

$$y_t = c + Ay_{t-1} + \varepsilon_t$$

donde y_{t-1} es el vector de las respectivas tasas de crecimiento de las cuatro variables en el período anterior, c es una constante y la matriz A contiene los coeficientes que pueden estimarse de los datos recogidos. ε_t representa un vector de perturbaciones exógenas aleatorias que también tienen un efecto en y_t . Esta formulación proporciona un instrumento para estudiar las influencias estadísticas de las tasas de crecimiento de los períodos anteriores de cada una de las variables en las tasas de crecimiento de cada variable en este período. En vista de las limitaciones de los datos, no es posible estimar más allá de los VAR de primer orden. Sin embargo, teniendo en cuenta que los datos son anuales, debería ser suficiente el VAR de primer orden para lograr una aproximación general de las dinámicas empleo-producto.

Para investigar las dependencias dinámicas entre las variables y evaluar las consecuencias de las medidas normativas, se ha realizado un análisis de impulso-respuesta utilizando el modelo estimado. Las funciones de impulso-respuesta indican generalmente cómo responden las variables endógenas a las influencias externas. En un modelo VAR, en el que todas las variables son endógenas, los únicos elementos externos son las alteraciones, que equivalen a los errores de estimación adelantados. Las especificidades del VAR (todas las variables son endógenas) implican que los errores sólo surgen de las perturbaciones. Las alteraciones son «innovaciones» o «sorpresas», como «las perturbaciones en las políticas», que no pueden explicarse con el modelo ni con datos anteriores.

Los detalles del VAR y las principales propiedades de las funciones de respuesta pueden consultarse en el sitio web del Instituto (www.ilo.org/inst, en «*Background material to the Report*»).

Referencias

- Bach, S.; Kohlhaasa, M.; Meyer, B.; Praetoriusa, B. y Welsch, H. 2002. «The effects of environmental fiscal reform in Germany: A simulation study», en *Energy Policy*, vol. 30, págs. 803-811.
- Bork, C. 2006. «Distributional effects of the ecological tax reform in Germany: An evaluation with a microsimulation model», en Y. Serret & N. Johnstone (eds.): *The distributional effects of environmental policy* (OCDE, Chelthengam).
- Bossier, F. y otros. 1993. *Un redéploiement fiscal au service de l'emploi en Europe* (Bruselas, Oficina de Planificación).
- Burtraw, D.; Sweeney, R. y Walls, M. 2009. *The incidence of U.S. climate policy: Alternative uses of revenues from a cap-and-trade auction* (Washington, Resources for the Future), documento pendiente de publicación.
- Centro Pew sobre Cambio Climático Global. 2009. *Cap and trade v taxes*, Climate Policy Memo #1, Arlington.
- Comisión Europea. 2005. *On the links between employment policies and environment policies* (Bruselas, Comisión de las Comunidades Europeas).
- De la Torre, A.; Fajnzylber, P. y Nash, J. 2009. *Desarrollo con menos carbono: Respuestas latinoamericanas al desafío del cambio climático – Panorama general* (Washington, DC, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial).
- GHK en colaboración con Cambridge Econometrics y el Instituto para una Política Europea del Medio Ambiente. 2007. *Links between the environment, economy and jobs* (Londres, GHK Consulting).
- Grainger, C.A. y Kolstad, C.D. 2009. *Who pays a price on carbon?* (Cambridge, NBER). Working Paper núm. 15239.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). 2007. «Políticas, medidas e instrumentos para mitigar el cambio climático», en S. Gupta y otros: *Cambio climático 2007: Mitigación. Contribución del Grupo de Trabajo III al Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Hayden, M. 1999. *Issues in ecological tax reform*. Ponencia presentada en la Reunión EnvEco de junio de 1999 (Bruselas, Comisión Europea, DG II).
- Mankiw, N.G. 2007. «One answer to global warming: A new tax», en *The New York Times*, 16 de septiembre de 2007.
- Nell, E.; Semmler, W. y Rezai, A. 2009. *Economic Growth and Climate Change: Cap-And-Trade or Emission Tax?* SCEPA working paper. (Nueva York).
- Nordhaus, W. 2008. *A question of balance: Weighing the options on global warming policies* (Yale University Press).
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2003. *Carbon dioxide embodied in international trade of goods*, STI Working Paper (París).
- . 2004a. *Environment and employment: An assessment* (París).
- . 2004b. *Environmental and distributional issues: Analysis, evidence and policy implications* (París).
- . 2009. *The economics of climate change mitigation: Policies and options for global action beyond 2012* (París).
- Pew Center on Global Climate Change. 2009. *Cap and trade v taxes*, Climate Policy Memo #1, Arlington.
- PNUMA/OIT/OIE/CSI. 2008. *Empleos verdes: Hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono* (Nairobi, Oficina de las Naciones Unidas).
- Scott, S. y Eakins, J. 2001. *Carbon taxes: Which households gain or lose?* (Wexford, Irlanda, Johnstown Castle, Co.), preparado para el Organismo de Protección del Medio Ambiente de Irlanda.
- Sistema de Indicadores de Análisis del Clima, versión 6.0 (CAIT). 2009. (Washington, DC, Instituto de Recursos Mundiales).
- Sutherland, R.J. 2006. «The distributive effects of direct regulation: A case study of energy efficiency appliance standards», en Y. Serret & N. Johnstone (eds.): *The Distributional effects of environmental policy* (Chelthengam, OCDE).
- Torres, R. 2008. «Impacto social de las políticas para paliar el cambio climático: Temas del debate», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 127, núm.. 2-3, págs. 307-312.

- Tylecote, A. 1997. «Ecology, Technology and the Next Long Wave Upswing», en A. Tylecote; J. van der Straaten (eds.): *Environment, technology and economic growth* (Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited).
- Uzawa, H. 2003. *Economic theory and global warming* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Yusuf, A.A. 2008. *Distributional impact of environmental policies: the case of carbon tax and energy pricing reform in Indonesia* (Singapur, Center for Economics and Development Studies).

Últimas publicaciones

del Instituto Internacional de Estudios Laborales
Sitio web: <http://www.ilo.org/inst>

Publicaciones recientes

La crisis financiera y económica: Una respuesta basada en el trabajo decente (2009),
Instituto Internacional de Estudios Laborales

La globalización y el empleo en el sector informal en los países en desarrollo (2009),
por J. P. Bustamante y E. Ernst (con M. Bacchetta, OMC)

Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea (2009), por M. Gerecke y N. Prasad

Harnessing Global Forces to Create Decent Work in Cambodia (2009).
Publicación conjunta del Instituto Internacional de Estudios Laborales
y el Programa «Better Work» de la OIT/CFI, por S. Polaski

Una estrategia global para una crisis global (2009),
Instituto Internacional de Estudios Laborales

The promise and perils of participatory policy making (2008),
por L. Baccaro y K. Papadakis

Informe sobre el trabajo en el mundo 2008: Desigualdades de renta en la era de la finanza global, por R. Torres (ed.), Director,
Instituto Internacional de Estudios Laborales

Labour in Global Production Networks in India (de próxima publicación),
Oxford University Press, Nueva Delhi por A. Posthuma y D. Nathan (eds.)

Documentos recientes

Global economic linkages. A model of employment and income dynamics in open economies, núm. 198 (2009) por E. Ernst y M. Charpe

Global reach – local relationships: Corporate social responsibility, workers' rights and local development, (2009) Employment Working Paper, núm. 28, OIT por E. Sims y A. Posthuma

Effects of the crisis on the financial sector: Trends and policy issues, núm. 197 (2009) por V. Escudero

Stimulus Packages to Counter Global Economic Crisis: A review, núm. 196 (2009) por S. Khatiwada

Revista Internacional del Trabajo

En el volumen 128 (2009), núm. 3

La experiencia neoliberal de América Latina: Políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980 por L. Fraile

De la protección laboral a la vulnerabilidad social: Reformas neoliberales en la Argentina por M. Novick, M. Lengyel y M. Sarabia

Bolivia, entre el cambio y la inercia: empleo y bienestar en los últimos veinte años por F. Wanderley

Flexibilización sociolaboral: lo que aprendió el Brasil en los años noventa por M. Pochmann

El modelo social chileno comienza a cambiar por M. Riesco

Persistencia de un modelo social excluyente en México por M-C. Bayón

Una reforma híbrida: la política social y laboral en el Uruguay de 1985 a 2008 por P. Alegre y F. Filgueira

En el volumen 128 (2009), núm. 1-2

Crisis mundial, protección social y empleo por J. Stiglitz

¿Trabajar más para ganar más? División de opiniones entre los europeos por L. Davoine y D. Méda

La «externalización» del derecho del trabajo por A. Ojeda Avilés

¿Una reestructuración empresarial con sensibilidad social? Evolución en Alemania, Francia e Italia por G. Boni

Los estudiantes que trabajan y su rendimiento escolar por D. Post y S.-L. Pong

Cambio tecnológico y disparidad de ingresos en Europa por C. Perugini y F. Pompei

