



TERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA

**Coherencia de las políticas:
crecimiento, inversión y empleo****Informe de la cuarta reunión oficiosa
de la Iniciativa de coherencia política
sobre crecimiento, inversión y empleo
y el Seminario tripartito sobre crecimiento,
inversión y empleo en el Africa Meridional****Introducción**

1. Durante la reunión del Grupo de Trabajo, celebrada en noviembre de 2005, varias delegaciones pidieron información acerca de lo siguiente: *a)* la cuarta reunión oficiosa de la Iniciativa de coherencia política (ICP) sobre crecimiento, inversión y empleo, y *b)* el Seminario tripartito sobre crecimiento, inversión y empleo en el Africa Meridional¹. Con este documento se responde a esa solicitud y se da cuenta de la organización y las conclusiones fundamentales de ambas reuniones.

**Cuarta reunión oficiosa de la Iniciativa
de coherencia política sobre crecimiento,
inversión y empleo**

2. La cuarta reunión oficiosa de la Iniciativa de coherencia política sobre crecimiento, inversión y empleo congregó el 8 de diciembre de 2005 en la OIT en Ginebra a participantes del sistema multilateral procedentes del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC). A las discusiones se sumaron, además de miembros del personal superior de la OIT de toda la Oficina, un participante de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales

¹ Documento GB.294/14.

Libres (CIOSL) y uno de la South Africa Chamber of Mines (Cámara Minera Sudafricana) (que representaba al Grupo de los Empleadores).

3. Al igual que en ocasiones anteriores, la Oficina subrayó el carácter oficioso y técnico de las reuniones, las cuales tenían por objeto establecer los puntos de convergencia entre las opiniones de las organizaciones internacionales participantes, intercambiar metodologías y llegar a una comprensión común en materia de coherencia entre las políticas. Si bien en la reunión anterior, celebrada en Ginebra el 8 de junio de 2005, se habían analizado las instituciones y las políticas del mercado de trabajo, la cuarta reunión se centraba en la interacción entre las políticas macroeconómicas y los mercados de trabajo. Los debates se basaron en documentos técnicos presentados por la Oficina, el Banco Mundial y la UNCTAD.
4. Como primera aportación, la OIT presentó un documento técnico sobre la apertura financiera y el empleo², redactado de conformidad con el documento del Consejo de Administración que se había sometido a discusión en la última reunión del Grupo de Trabajo³. Al hacerlo, la Oficina aceptaba la propuesta que este Grupo de Trabajo le había formulado en noviembre de 2005 de abordar este tema conjuntamente con el Banco Mundial y el FMI, y situar el diálogo sobre el impacto de la apertura financiera sobre el empleo dentro del marco de la ICP⁴. En la presentación se afirmaba que no había una fuerte correlación entre la apertura financiera y el crecimiento, pero que la liberalización financiera había dejado a muchos países expuestos a la volatilidad y las crisis financieras, fenómenos que tenían repercusiones adversas a largo plazo tanto para las empresas como para los trabajadores; es desde esta perspectiva que a la OIT le preocupan las consecuencias de la apertura financiera. Por lo tanto, antes de embarcarse en la liberalización financiera, los países deberían sopesar los riesgos que ésta entraña, y considerar su situación particular antes de decidirse a hacerlo. En ocasiones, la flexibilidad de los controles del capital y la gestión de la tasa de cambio real podrían constituir instrumentos de política apropiados para lograr mejores resultados en materia de empleo.
5. Durante la discusión se acogió con beneplácito la contribución de la OIT. Muchas de las preocupaciones plasmadas en el documento eran compartidas, como las repercusiones desproporcionadamente grandes que solían tener las crisis financieras sobre el empleo, y el retraso en la recuperación de los indicadores de empleo. No obstante, el participante del FMI recomendó no extraer la conclusión simplista de que la liberalización financiera era necesariamente perjudicial para el empleo, y reconoció que en el documento se había evitado hacerlo. Adujo que los factores locales — las deficiencias institucionales internas y las cuestiones relativas a la buena gestión de los asuntos públicos — desempeñaban una importante función como desencadenantes de las crisis financieras. El participante del Banco Mundial también subrayó lo mismo. Ello desató comentarios críticos respecto de que, en el pasado, al preconizar la liberalización financiera las instituciones financieras internacionales (IFI) no se fijaban tanto en esas deficiencias. Sin embargo, las IFI habían alentado a los países a fortalecer la solidez de sus sistemas bancarios como requisito clave para la liberalización financiera. Se afirmó que si la liberalización se ejecutaba en secuencias graduales y de forma cuidadosamente planificada, podía generar beneficios significativos. Otros participantes hicieron hincapié en que la liberalización prematura podía entrañar consecuencias no previstas, como la desindustrialización. En suma, hubo un

² Rolph van der Hoeven y Malte Lübker. 2005. *Financial openness and employment: The need for coherent international and national policies*. Ginebra, OIT, mimeografiado.

³ Documento GB.294/WP/SDG/2 (y Corr.).

⁴ Documento GB.294/14, párrafos 7 y 12.

acuerdo general acerca de que la liberalización financiera conllevaba costos y beneficios, pero los participantes no coincidieron en cuanto a la importancia relativa de unos y otros. También hubo acuerdo en cuanto a que, antes de embarcarse en la liberalización financiera, era preciso examinar cuidadosamente los factores específicos de cada país.

6. En la presentación realizada por el Banco Mundial se abordaron las repercusiones que tendría reformar la reglamentación del mercado de trabajo⁵. El interés por el tema fue impulsado por la valoración de que el trabajo muchas veces era la única baza que tenían los pobres y que el empleo era, por tanto, fundamental para la reducción de la pobreza. Sin embargo, se adujo que la reglamentación del mercado de trabajo podía aumentar los obstáculos al acceso para aquellos que se encontraban fuera de dicho mercado, protegiendo al mismo tiempo los intereses de aquellos que tenían el relativo privilegio de estar dentro del mismo. Por ejemplo, si bien la legislación sobre el salario mínimo podría tener por objeto reducir la distribución de los salarios, puede que su principal efecto fuera incrementar los salarios de aquellos que estaban por encima del nivel salarial mínimo, disminuyendo al mismo tiempo la demanda de mano de obra, lo que redundaría en perjuicio de los pobres. Esto también sería válido para otros ámbitos de la legislación relativa a la protección del empleo. Así pues, reformar la reglamentación del mercado de trabajo podía mejorar las perspectivas de empleo de los pobres. Por consiguiente, era fundamental determinar el diseño y el grado óptimos de las intervenciones en el mercado de trabajo, y encontrar la manera de llevar a cabo reformas apropiadas.
7. En el debate se reconoció que la reglamentación del mercado de trabajo podía tener costos si se elaboraba de forma inapropiada o si se aplicaba en exceso. Sin embargo, algunos participantes dijeron que la presentación era tendenciosa, en la medida en que se centraba en los aspectos negativos de la reglamentación del mercado de trabajo, y no había examinado sus beneficios de forma adecuada. Se sostuvo que los mercados de trabajo no funcionaban debidamente sin reglamentación. Asimismo, al centrarse en las normas formales, en el documento no se había captado que estas normas no se aplicaban efectivamente en algunos países. En otros países, la legislación laboral proporcionaba un marco, pero gran parte del contenido del reglamento de trabajo se establecía mediante la negociación colectiva. En el estudio no se captaba la interacción entre los sistemas de legislación laboral y el diálogo social. Habida cuenta de estas dificultades, el grueso del análisis de datos globales no había logrado resolver el debate hasta la fecha. Esto indicaba la necesidad de examinar más detenidamente los efectos de la reglamentación del mercado de trabajo a través de estudios más pormenorizados al nivel micro. Los ponentes reconocieron que determinar el nivel apropiado de la reglamentación del mercado de trabajo era una tarea difícil y que en el documento no se daba a entender que debía abolirse dicha reglamentación. Se alcanzó un acuerdo sobre la conveniencia de examinar cuidadosamente el equilibrio entre las necesidades en materia de flexibilidad y de seguridad, y sobre la prioridad que revestía seguir estudiando este tema (véase asimismo el párrafo 18 *infra*).
8. El estudio presentado por la UNCTAD se centró en la inversión extranjera directa (IED) en África⁶. Si bien el continente se había mantenido al margen del auge de la IED, las llegadas de capital se habían incrementado considerablemente desde 1989. En un examen detallado de las mismas, se mostraba que una gran parte de ellas se había destinado a zonas orientadas a la exportación en los sectores primarios, y que guardaban escasa relación con el resto de la economía. Por lo tanto, la IED no equivalía al desarrollo y no era un sustituto

⁵ Coudouel, Aline. 2005. *Analyzing the distributional impact of reforms*. Washington, DC: Banco Mundial.

⁶ UNCTAD, 2005. *Economic Development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

de un proceso dinámico de inversión. Las enseñanzas en materia de política eran las siguientes: i) la apertura de las economías y la reducción del Estado no podía ser la solución; ii) la inversión pública y privada a nivel nacional era un elemento complementario fundamental para establecer un proceso dinámico de inversión, y iii) la oleada de IED para los sectores extractivos merecía que se tomaran precauciones, ya que podía establecer una dependencia de los productos básicos y crear desajustes en otras partes de la economía. Lo que se necesitaba era un enfoque más equilibrado que pusiera mayor énfasis en las políticas industriales, unas políticas fiscales más coherentes, y unas medidas internacionales para crear el ámbito de política que mejorara la posición de negociación de los países en desarrollo hacia los inversores extranjeros.

9. En el debate que se celebró posteriormente, hubo acuerdo general acerca de que la IED no era la panacea del desarrollo en África. Al mismo tiempo, el participante del Banco Mundial señaló que la IED podía contribuir favorablemente al desarrollo y que la minería podía desempeñar un papel positivo. La participante de la ONUDI señaló a la atención de los asistentes los estudios realizados por su organización sobre cómo optimizar los vínculos locales y captar los beneficios indirectos de la IED. También se examinaron factores nacionales como la falta de derechos de propiedad seguros y la baja productividad. La ponente reconoció el importante papel que desempeñaba la minería en África, pero dijo que la minería no podía ser el principal motor del crecimiento del empleo. La cuestión que se planteaba era si África podía utilizar sus recursos para establecer una vía de desarrollo que no estuviera centrada en la minería.

Seminario tripartito sobre crecimiento, inversión y empleo en el África Meridional

10. Durante sus deliberaciones celebradas en marzo de 2005, el Grupo de Trabajo concibió la idea de basarse en los conocimientos y experiencia de los mandantes de la OIT para hacer avanzar e influir en la labor de la Oficina en el ámbito del crecimiento, la inversión y el empleo⁷. En respuesta a esta iniciativa, la Oficina Subregional de la OIT para África Meridional (OIT/OSR-Harare) y el Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION) procedieron a organizar el primer taller tripartito que aprovecharía los conocimientos especializados de los mandantes sobre el tema. Esta medida fue muy bien acogida durante la reunión de noviembre del Grupo de Trabajo, y varias delegaciones pidieron a la Oficina que organizara talleres similares en sus respectivas subregiones⁸.
11. El seminario tuvo lugar del 5 al 6 de diciembre de 2005 en Johannesburgo, Sudáfrica. En su carta de invitación a los mandantes de los nueve países de la subregión, la Oficina había insistido en que la intención del seminario era congregar a los expertos mandantes para que realizaran un examen técnico y alentarles a designar a participantes con conocimientos especializados en el ámbito de la economía del trabajo. Esta iniciativa fue acogida con beneplácito por los mandantes, ya que mostraba el alto nivel de los participantes y la elevada tasa de participación (sólo se recibieron tres excusas)⁹. Los debates sustantivos que tuvieron lugar durante el seminario se basaron en dos documentos de referencia; uno de ellos era relativo al nexo del crecimiento, la inversión y el empleo en general, y el otro trataba de la apertura financiera y el empleo (con arreglo a documentos paralelos

⁷ Documento GB.292/15 (Rev.).

⁸ Documento GB.294/14.

⁹ Lamentablemente, la composición de género del taller fue muy desequilibrada, ya que contó con la participación de 21 hombres y de sólo tres mujeres (todas ellas nombradas por los gobiernos).

preparados para el Grupo de Trabajo de noviembre de 2005 y la ICP; véase *supra*). Los participantes fueron divididos en tres grupos de trabajo en dos ocasiones, con miras a propiciar un intenso intercambio de opiniones y experiencias. Los resultados de dichos debates se presentaron entonces a la sesión plenaria para su debate.

12. Durante el seminario se puso de manifiesto que la desconexión entre crecimiento y creación de empleo era algo común en la subregión del Africa Meridional. Incluso países que habían logrado alcanzar tasas de crecimiento relativamente altas en los últimos años, habían avanzado poco en la creación de empleo. Coincidían en que ese problema no se resolvería únicamente a través de instrumentos del mercado de trabajo, puesto que existían políticas de otros campos que tenían importantes repercusiones en el empleo. Los participantes apoyaron la idea de que las políticas macroeconómicas no sólo deberían tener por objeto lograr el crecimiento, sino también hacer de la creación de empleo un objetivo explícito.
13. Algunos participantes informaron de nuevas experiencias alentadoras en ese sentido. Por ejemplo, en Sudáfrica se reconocía ampliamente que la preeminencia que en el pasado las políticas habían concedido al crecimiento no había resuelto el problema del empleo en el país. De ahí que se hubiese desarrollado un intenso debate sobre el modo en que las políticas comerciales, monetarias y fiscales contribuían a la creación de empleo y, en definitiva, al alivio de la pobreza. A través del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra (NEDLAC), los interlocutores sociales participaron activamente y aportaron una cierta coherencia entre los distintos campos de política. Otro ejemplo lo constituía Botswana, donde, a pesar de los buenos resultados alcanzados en materia de crecimiento, el desempleo seguía siendo un problema importante. El Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo estaba destinando esfuerzos a la formulación de una estrategia general de empleo. La OIT había garantizado su apoyo, y el representante del Ministerio había asegurado a los interlocutores sociales su participación desde un principio.
14. La función de la inversión como fuerza motriz de primer orden que impulsaba el crecimiento y la creación de empleo fue uno de los principales temas de debate durante todo el seminario. Los participantes reconocieron que la IED podía suponer una importante aportación y, por lo general, estuvieron de acuerdo en que la estabilidad política y el imperio de la ley eran requisitos esenciales para atraer este tipo de inversiones. Empero, los participantes también expresaron sus frustraciones acerca del énfasis que la política actual ponía en la inversión extranjera. En primer lugar, incluso una buena gestión de los asuntos públicos y «las demás condiciones adecuadas» no representan una garantía del flujo de inversiones extranjeras a un país. En segundo lugar, la competencia para atraer inversión extranjera no debería ir acompañado de un relajamiento de las normas de trabajo. Así pues, era necesaria una mayor coordinación regional para evitar el riesgo de una «carrera hacia el abismo». Se adujo que una parte importante del Programa de Trabajo Decente era parte integrante de las constituciones de los países y que no debería ser negociable. En tercer lugar, las condiciones especiales para los inversores extranjeros no deberían llevar a la discriminación contra los inversores del país.
15. Hubo acuerdo general respecto de la necesidad de insistir aun más en aumentar la inversión nacional y en aplicar condiciones justas a los inversores del país. El poner término a la fuga de capitales sería un gran paso hacia delante para conseguir los recursos necesarios. Se destacó la importancia de elementos como los niveles de inflación bajos o moderados, un entorno macroeconómico estable, tipos de interés reales bajos y un tipo de cambio real adecuado. Los participantes destacaron el potencial de las pequeñas y medianas empresas del sector formal, así como de las microempresas de la economía informal. Un aumento de la inversión en este tipo de empresas podría tener grandes repercusiones, dado que la inversión nacional a menudo traía consigo más empleo que la

inversión extranjera, así como puestos de trabajo que tendían a ser más duraderos. La inversión pública, en particular en infraestructura, se consideraba un elemento complementario importante. No sólo generaba empleo y crecimiento por sí misma, sino que podía, si se proyectaba correctamente, atraer más inversión privada, y con ello más empleo.

16. En el debate sobre estas interacciones, los expertos tripartitos determinaron algunos de los elementos fundamentales para la formulación de una macroestrategia coherente destinada a acelerar el crecimiento y a la vez crear empleo. Si bien la naturaleza del seminario no preveía recomendaciones formales, por lo general, los participantes valoraron el intercambio de ideas y vivencias nacionales como una experiencia de aprendizaje común que propiciaría la promoción de la coherencia entre políticas en el plano nacional. En opinión de la Oficina, el seminario brindaba una oportunidad importante de recibir observaciones y comentarios sobre su trabajo, de estudiar la experiencia multifacética de la subregión, y de conocer las prioridades de los mandantes. Gracias a su intercambio con éstos, la Oficina también vio confirmado que debería seguir adelante con su trabajo sobre crecimiento, inversión y empleo con carácter urgente.

Perspectiva de las actividades futuras sobre crecimiento, inversión y empleo

17. Si bien aún no era posible hacer una valoración global de la experiencia de la Oficina en materia de coherencia entre las políticas, era cierto que había algunos indicios alentadores. Estaba claro que el llamamiento a una mayor coherencia política que figuraba en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización había hecho eco en otros organismos, tanto en sus consejos como entre el personal. Tal y como se indica *supra*, los distintos organismos reconocían la necesidad de políticas más coherentes, en especial sobre cuestiones como el crecimiento, la inversión y el empleo, y estaban dispuestos a debatir cuestiones conexas de modo abierto y franco. Las reuniones también habían intensificado los contactos informales, y la Oficina recibía cada vez más consultas sobre nuevas cuestiones. Por ejemplo, había diversas actividades de investigación en curso, que se estaban llevando a cabo conjuntamente con el Banco Mundial. En el plano nacional existía un mayor reconocimiento de que era necesaria una mayor coherencia y el apoyo de los mandantes para trabajar en el tema con diligencia.
18. Por consiguiente, la Oficina proseguirá sus actividades sobre crecimiento, inversión y empleo. El Banco Mundial se ofreció para organizar la próxima reunión oficiosa de la ICP en Washington DC, a finales de abril de 2006, tras las reuniones de primavera de las IFI. Los participantes convinieron en limitar el enfoque a un tema específico único, el equilibrio entre flexibilidad y seguridad en los países en desarrollo (véase párrafo 8 *supra*).
19. Habida cuenta de la experiencia positiva que supuso el primer seminario tripartito para los mandantes en el África Meridional, la Oficina se encargaría de hacer un seguimiento de las solicitudes presentadas en la reunión de este Grupo de Trabajo, celebrada en noviembre de 2005, e iría organizando progresivamente seminarios similares en otras subregiones.

Ginebra, 20 de febrero de 2006.

Este documento se presenta para información.