



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
14 de mayo de 2012  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2012

Nueva York, 2 a 27 de julio de 2012

Tema 2 d) del programa provisional\*

Serie de sesiones de alto nivel: debate temático

## **Políticas macroeconómicas para la capacidad productiva, la creación de empleo, el desarrollo sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el contexto de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo orientado a la erradicación de la pobreza**

### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

Las secuelas de la crisis financiera y económica mundial y de la crisis del empleo resultante han mostrado que los modelos macroeconómicos actuales distan mucho de ser los idóneos para controlar los riesgos económicos y financieros mundiales. Estos modelos no han redundado en la creación de ofertas de empleo nuevo y trabajo decente, ni en descensos importantes de las tasas de desempleo, ni siquiera cuando el crecimiento económico volvió a registrar valores positivos durante la recuperación de la crisis.

En el presente informe se mantiene que se debe reconsiderar la formulación de las políticas macroeconómicas desde la perspectiva de la necesidad urgente y primordial de crear empleo y alcanzar el pleno empleo. En lugar de centrarse escuetamente en mantener la estabilidad de variables nominales como la deuda y la inflación, los países deberían considerar la creación de empleo y el pleno empleo como un objetivo prioritario de la política macroeconómica. Las políticas macroeconómicas también deberían armonizarse con la necesidad de aumentar la capacidad productiva y lograr el desarrollo sostenible. La política fiscal, en especial, debería apoyar la inversión del Estado en esas esferas. La política monetaria debería asegurar la estabilidad del sector financiero y afianzar los sectores productivos, en especial la agricultura y la pequeña y mediana empresa con un uso intensivo de mano

---

\* E/2012/100.



de obra, mientras que la política cambiaria debería apoyar a los sectores de bienes y servicios exportables. Esta configuración normativa podría exigir que se gestionaran las corrientes de capital de manera activa. En el ámbito internacional, existe una gran necesidad de que se mejore la coordinación mundial con miras a crear un ambiente propicio para hacer frente a los problemas macroeconómicos actuales, en especial, al elevado nivel de desempleo mundial que alcanza cotas sin precedentes.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	3
II. Política macroeconómica . . . . .	4
III. Creación de trabajo y trabajo decente . . . . .	7
IV. Capacidad productiva y crecimiento económico. . . . .	12
V. Consecución del desarrollo sostenible. . . . .	17
VI. Coordinación mundial para crear un entorno favorable . . . . .	21
VII. Recomendaciones . . . . .	22

## I. Introducción

1. En el Artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas se establece que la promoción del trabajo permanente para todos es uno de los mandatos de las Naciones Unidas. En sus estrategias de desarrollo y en sus políticas macroeconómicas nacionales, los países deben volver a conceder prioridad a la creación de puestos de trabajo con miras a alcanzar el pleno empleo. Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta hoy en día la comunidad mundial es la urgente necesidad de generar empleo y trabajo decente.

2. La crisis financiera y económica de 2008 y 2009 puso de relieve el constante deterioro del nivel de vida derivado de la inestabilidad macroeconómica y la recesión, en especial, debido a la persistencia de las elevadas tasas de desempleo en los países desarrollados, así como al aumento de la precariedad laboral y del número de personas pobres con trabajo en los países en desarrollo<sup>1</sup>. El crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo y el pleno empleo, junto con una razonable estabilidad macroeconómica, son elementos cruciales para erradicar la pobreza, cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y obtener la máxima mejora de los ingresos reales a largo plazo.

3. Esta idea coincide con lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI). Por ejemplo, en la sección 1 del artículo IV se establece que todo miembro hará lo posible, teniendo debidamente en cuenta sus circunstancias, para orientar sus políticas económicas y financieras hacia el objetivo de estimular un crecimiento económico ordenado con razonable estabilidad de precios.

4. Sin embargo, durante las tres décadas anteriores a la crisis las políticas macroeconómicas se alejaron de dicho principio para centrarse en las variables financieras frente a las reales. Con arreglo a este enfoque, se hizo hincapié en mantener una inflación baja, de un solo dígito (normalmente entre el 2% y el 3% en los países desarrollados y entre el 4% y el 5% en los países en desarrollo), y déficits presupuestarios reducidos (en torno al 2% del producto interno bruto (PIB)) e incluso, a poder ser, superávits, como requisitos previos para el crecimiento y el empleo. Al centrarse en la inflación, el déficit y la deuda, las políticas macroeconómicas quedaron supeditadas a la coyuntura, y muchos países en desarrollo alcanzaron las metas de bajo nivel de la inflación y el déficit fiscal, a menudo a costa del crecimiento y de un aprovechamiento más eficaz de la mano de obra y del capital.

5. Este paradigma económico predominante antes de la crisis se ha puesto ahora en tela de juicio, y se reconoce que las políticas macroeconómicas se deben examinar desde la perspectiva de sus interrelaciones con la creación de empleo, el aumento de la capacidad productiva y el logro de los objetivos de desarrollo

---

<sup>1</sup> Esta situación también se da en los países desarrollados. Por ejemplo, al menos el 6% de los trabajadores por cuenta ajena y el 18% de los trabajadores por cuenta propia fueron clasificados como pobres en 2007 en Europa, y las cifras están aumentando (véase Liz Alderman, "Ranks of working poor grow in Europe", *New York Times*, 1 de abril de 2012, y Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez y Ramón Peña-Casas, eds., *Working Poverty in Europe*, Work and Welfare in Europe Series (Palgrave Macmillan, 2011).

sostenible<sup>2</sup>; un reconocimiento que reafirma los principios de política macroeconómica del Convenio Constitutivo del FMI.

6. En el ámbito internacional, es necesario que haya coordinación a escala mundial para crear un entorno propicio. En el presente informe se analizan estas cuestiones en el contexto del objetivo general de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo para erradicar la pobreza<sup>3</sup>.

## II. Política macroeconómica

7. En general, el objetivo de la política macroeconómica es obtener el máximo bienestar social a largo plazo de manera equitativa y sostenible. En particular, la política macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento, el empleo, la inflación, los tipos de interés, la deuda nacional y la balanza de pagos.

8. Los principales tipos de política macroeconómica utilizados para influir sobre estas variables son la política fiscal, monetaria y cambiaria. Los instrumentos de la política fiscal son el gasto y la actividad tributaria del Estado; los instrumentos de la política monetaria son los tipos de interés, las exigencias en materia de reservas y el crédito, y la política cambiaria se orienta principalmente a la balanza de pagos. Existe un elevado grado de interdependencia entre la política fiscal, monetaria y cambiaria.

9. El objetivo a corto plazo de la política macroeconómica es por lo general estabilizar la situación económica, por ejemplo, estimulando una economía en recesión o manteniendo la inflación a raya durante un período de expansión, así como lograr una balanza de pagos sostenible. Sin embargo, también hay importantes vinculaciones a corto y largo plazo entre la política macroeconómica y el empleo, la capacidad productiva y el desarrollo sostenible. Por ejemplo, la política en materia de gasto y actividad tributaria del Estado (o los subsidios) afectan a la inversión tanto pública como privada, así como a los programas sociales. Las medidas monetarias y financieras también apoyan las actividades productivas, en especial, la agricultura y la pequeña y mediana empresa con un uso intensivo de mano de obra mediante las líneas de crédito especializadas. La política cambiaria afecta al crecimiento de los sectores de bienes y servicios exportables y, por tanto, a la transformación estructural.

10. Sin embargo, la aplicación de la política macroeconómica se ve gravemente coartada en una economía globalizada que permite la libre circulación de las corrientes de capital a corto plazo. Al elegir su política monetaria y cambiaria, un país se ve obligado a dejar una de las dos en manos de las fuerzas del mercado: si el país controla su política monetaria, no podrá mantener el control sin permitir que su tipo de cambio fluctúe; por otra parte, si quiere gestionar los tipos de cambio con

---

<sup>2</sup> Este cambio se documentó en una importante conferencia organizada por el FMI en marzo de 2011. Véase Olivier J. Blanchard y otros autores, eds., *In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy* (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2012).

<sup>3</sup> El presente informe se debe leer junto con el informe del Secretario General sobre la promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para erradicar la pobreza en el contexto de un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo en todos los niveles a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (E/2012/63).

miras al desarrollo, será necesario entonces que ceda el control de su política monetaria<sup>4</sup>. Incluso la política fiscal queda librada al capricho de los mercados financieros, ya que la adopción de una política determinada puede desencadenar retiradas bruscas y desestabilizadoras de capital a corto plazo. Por tanto, para una aplicación efectiva de las políticas macroeconómicas, los países deben ejercer su soberanía con arreglo al artículo VI del Convenio Constitutivo del FMI y gestionar activamente las corrientes de capital a corto plazo. Tanto el FMI como el Banco Mundial han reconocido la necesidad de gestionar las corrientes de capital de resultados de la crisis<sup>5</sup>.

11. Según se señaló anteriormente, el modelo de política macroeconómica predominante antes de la crisis era aquel en que la política monetaria se centraba en la inflación de manera especial, si no exclusiva. La política fiscal desempeñaba un papel secundario, dada su limitada eficacia achacada a las fugas debidas al aumento de las importaciones o la compensación de los descensos del consumo de los particulares, quienes, al parecer, ahorran para pagar las obligaciones fiscales futuras ocasionadas por los déficits fiscales. También se pensaba que la política fiscal, al afectar a los tipos de interés, tenía un efecto disuasorio sobre la inversión privada. Sin embargo, hay muy pocos datos empíricos que fundamenten estas inquietudes<sup>6</sup>.

12. La intermediación financiera y la regulación no se consideraban parte del marco, y sus repercusiones macroeconómicas no se tomaban mayormente en cuenta. La desregulación del sector financiero nacional también era la norma para las economías desarrolladas y en desarrollo, junto con el desmantelamiento progresivo de los controles sobre las corrientes de capital transfronterizas y la adopción de tipos de cambio flexibles. De este modo se integraron los sistemas financieros nacionales con los mercados y las instituciones financieras internacionales, lo que intensificó la globalización financiera y recortó gravemente el margen de la política macroeconómica.

13. Desde la crisis de la deuda de principios de la década de 1980, el modelo macroeconómico predominante preconizado a los países en desarrollo como solución de horma única para generar una economía y un clima de inversión saneados era el Consenso de Washington, una combinación de estrictas medidas macroeconómicas, privatización y rápida liberalización y desregulación. El tamaño de la estructura del gobierno y su papel se reducían al mínimo, en particular, mediante la disminución de la inversión pública y los programas sociales en aras de la privatización y la disciplina fiscal. También se impulsó la promoción de las exportaciones y, con la excepción de los cultivos comerciales destinados a la exportación, se desatendió el sector agrícola. El hincapié en la reducción de la estructura del gobierno tal vez haya debilitado de forma significativa la capacidad institucional para afrontar las situaciones de crisis.

<sup>4</sup> Se trata de lo que se conoce como el “trilema de la economía abierta” o la “trinidad imposible”: la movilidad del capital, la política monetaria independiente y el control sobre el tipo de cambio no se pueden lograr de manera simultánea.

<sup>5</sup> FMI, “Recent experiences in managing capital inflows—cross-cutting themes and possible policy framework” (2011). Se puede consultar en [www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf).

<sup>6</sup> Richard Hemming, Michael Kell y Selma Mahfouz, “The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature”, documento de trabajo, WP/02/208 (FMI, 2002). Se puede consultar en [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02208.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02208.pdf).

14. No obstante, en general este enfoque no produjo niveles elevados de crecimiento económico sostenido<sup>7</sup>. En su lugar, el avance de la liberalización económica y la consolidación fiscal produjo una merma importante de la inversión pública y del margen de maniobra normativo en los países en desarrollo. La globalización financiera limitó la capacidad para controlar los reflujos rápidos de las corrientes de capital privado, ya que se pueden retirar volúmenes considerables de capital de un país en plazos cortos, o para combatir las perturbaciones financieras y la contracción económica resultantes y aplicar medidas financieras y macroeconómicas contracíclicas.

15. En contra de lo que mantienen sus defensores, la globalización financiera desregulada produjo resultados perniciosos, como las corrientes de capital desde los países en desarrollo a los países desarrollados y el aumento de los costos asociados a los préstamos<sup>8</sup>. La naturaleza procíclica de las corrientes de capital privado también aumentó el riesgo de muchas economías de mercados emergentes de sufrir crisis financieras y de la balanza de pagos durante las décadas de 1990 y 2000<sup>7</sup>.

16. Muchos países en desarrollo que adoptaron el marco normativo dominante también vieron reducido su margen fiscal. El descenso de los ingresos debido a la bajada de algunos impuestos directos no se compensó con la introducción del impuesto sobre el valor añadido (IVA). Se ha descubierto que el IVA es un impuesto regresivo, que afecta de manera desproporcionada a los pobres y alienta la economía sin estructurar y sumergida<sup>9</sup>.

17. Muchos países pobres también experimentaron un aumento de su deuda exterior, dado que no lograron sacar partido a la liberalización comercial por falta de capacidad productiva. Su producción manufacturera y alimentaria se resintió como resultado de la disponibilidad de importaciones más baratas.

18. La crisis económica y financiera mostró que las medidas implantadas mediante la globalización financiera desregulada y los marcos macroeconómicos imperantes no bastaban para prevenir la inestabilidad del precio mundial de los productos básicos y las burbujas de los precios de los activos, ni para poner coto a los efectos negativos de la crisis.

19. La crisis no solo acarreó un cambio del marco normativo macroeconómico, sino que también devolvió el protagonismo a la política fiscal, a medida que disminuía la capacidad de los bancos centrales para rebajar los tipos de interés dado que estos ya eran muy bajos. La crisis también puso de manifiesto la importancia del margen fiscal, es decir de que el gobierno dispusiera de un margen de maniobra suficiente en sus presupuestos que le permitiera destinar recursos al propósito deseado sin menoscabar el carácter sostenible de su posición financiera. El margen

---

<sup>7</sup> *Situación Social en el Mundo 2010: Reconsiderando la Pobreza* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.09.IV.10).

<sup>8</sup> Maurice Obstfeld, "International finance and growth in developing countries: what have we learned?", NBER documento de trabajo, núm. 14691 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2009). Se puede consultar en [www.nber.org/papers/w14691](http://www.nber.org/papers/w14691).

<sup>9</sup> Véase Michael Keen, "What do (and don't) we know about the value added tax?: a review of Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron's *The VAT in Developing and Transitional Countries*", *Journal of Economic Literature*, vol. 47, núm. 1 (2009), págs. 159 a 170. Véase también Marta Ruiz, Rachel Sharpe y María José Romero, "Approaches and impacts: IFI tax policy in developing countries" (European Network on Debt and Development and ActionAid, 2011), se puede consultar en <http://eurodad.org/?p=4564>.

fiscal de ciertos gobiernos se vio restringido, sin embargo, dado que tuvieron que inyectar cuantiosos recursos económicos en apoyo del sector financiero y poner en marcha programas de estímulo fiscal. Otros vieron coartado su uso de la política fiscal por los elevados niveles de deuda o el gran volumen de obligaciones sin provisión de fondos.

20. Además de poner al descubierto las limitaciones del marco macroeconómico dominante, la crisis ofrece varias lecciones importantes: a) la importancia de que haya medidas contracíclicas coherentes; b) la necesidad de que exista margen fiscal para incurrir en un déficit fiscal más elevado en caso necesario; c) la necesidad de aumentar y mejorar los mecanismos automáticos de estabilización fiscal, por ejemplo, las transferencias, que se activan cuando una variable macroeconómica supera un límite, en vista del tiempo requerido para adoptar decisiones normativas y aplicar medidas fiscales discrecionales; d) la importancia del diálogo social para determinar las prioridades en materia de desarrollo y política macroeconómica, así como para garantizar el crecimiento y el desarrollo de amplia base e inclusivos; y e) la importancia de la coordinación y la coherencia normativas entre los países para combatir las crisis financieras y los períodos de declive económico.

### III. Creación de trabajo y trabajo decente

#### El desempleo en el ámbito mundial

21. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al despuntar 2012 el mundo se encontraba ante un grave problema de desempleo y déficit generalizados de trabajo decente. Había un retraso en el empleo mundial equivalente a 200 millones de puestos de trabajo; un incremento de 27 millones desde el inicio de la crisis. Además, durante el próximo decenio se necesitarán más de 400 millones de nuevos puestos para evitar otro aumento del desempleo. Por lo tanto, el mundo debe asumir el desafío urgente de crear 600 millones de puestos de trabajo productivos en el próximo decenio. Aún así, quedarán 900 millones de trabajadores que viven con sus familias con unos ingresos inferiores al umbral de pobreza de los 2 dólares de los Estados Unidos por día, sobre todo en los países en desarrollo<sup>10</sup>.

22. En general, la capacidad de la economía mundial para generar empleo al ritmo del crecimiento de la población activa ha disminuido. Incluso antes de la crisis, muchas regiones experimentaron el fenómeno del crecimiento sin empleo, y en aquellas en las que hubo crecimiento del empleo este se produjo a menudo a costa de la calidad del trabajo, lo que dio lugar a que un número mayor de personas se vieran obligadas a buscar empleo en el sector no estructurado, o bien a trabajar por cuenta propia o en empleos familiares sin remunerar. Por tanto, ha habido un aumento importante de la precariedad, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Desde la crisis, se ha frenado considerablemente el progreso para reducir el número de personas pobres que trabajan.

23. El desempleo juvenil sigue siendo un problema grave. En 2011 la tasa mundial de desempleo entre los jóvenes casi triplicaba la correspondiente a los adultos. Además, se ha avanzado poco para subsanar el desfase entre hombres y mujeres en el mercado laboral. Las mujeres siguen teniendo una presencia desmesurada en los

<sup>10</sup> OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2012: Prevenir una crisis mayor del empleo* (Ginebra, 2012).

sectores y las ocupaciones con baja remuneración, como la agricultura, y entre los trabajadores en situación de empleo vulnerable, definidos como las personas que trabajan por cuenta propia y las que trabajan en empresas familiares sin remuneración.

24. En conjunto, el crecimiento económico a escala mundial durante las décadas pasadas no ha sido lo bastante vigoroso como para generar una oferta de empleo suficiente. Esta situación se vio agudizada por la crisis financiera y económica mundial, en especial en los países desarrollados, donde las tasas de crecimiento económico han sido marcadamente inferiores. La crisis también agravó la inestabilidad, ya de por sí acusada, de las corrientes financieras mundiales, lo que ha tenido repercusiones negativas para el crecimiento en algunas economías en desarrollo.

25. Por tanto, es necesario que los encargados de formular políticas armonicen y equilibren los objetivos de estabilidad de los precios y la deuda con medidas macroeconómicas dirigidas a la economía real, en especial, a la creación de empleo, la inversión productiva y la composición del crecimiento por sectores.

#### **Experiencias positivas en el crecimiento económico para la creación de empleo**

26. Pese a la tendencia mundial a que se produzca crecimiento sin empleo, varios países han conseguido resultados macroeconómicos positivos. Desde la década de 1980, algunos países del sureste asiático, como Indonesia, Malasia, Tailandia y Viet Nam, han logrado mantener tasas de crecimiento elevadas y constantes, generar empleo y reducir la pobreza de manera sistemática, incluso con una inflación que oscilaba entre el 10% y el 15%. El crecimiento estaba apoyado por medidas que promovían el cambio estructural, como las mejoras en la productividad agrícola, las inversiones a gran escala en la infraestructura y los servicios rurales y los derechos de propiedad de la tierra para los pobres de las zonas rurales, y fomentaban la capacidad para participar en el comercio mundial. También se estimuló el crecimiento mediante una sólida política industrial y el apoyo al desarrollo, la innovación y la difusión en la esfera de la tecnología.

27. Anteriormente, el Japón, la República de Corea y Singapur también consiguieron resultados rápidos y sostenidos de crecimiento económico y reducción de la pobreza a partir de estrategias de desarrollo de base amplia. Este crecimiento económico sostenido ha colocado a la subregión de Asia Oriental en una situación favorable para alcanzar el primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre la reducción de la pobreza, y efectuar las inversiones acumulativas necesarias para alcanzar los demás Objetivos.

28. El crecimiento económico sostenido también se debe basar en una distribución equitativa de las oportunidades. En el caso de Asia Oriental, una distribución más equitativa del capital físico y humano propició un crecimiento económico ampliamente compartido e inclusivo. Para muchos países de la región, las reformas de la propiedad de la tierra y agrarias fueron cruciales para lograr una distribución más equitativa de las oportunidades al inicio del despegue económico. Los sistemas universales de educación y salud también desempeñaron una función esencial para expandir las mejoras en el desarrollo humano. Como resultado, varios países de la



región, por ejemplo, Indonesia y la República de Corea, pudieron reducir las desigualdades en los ingresos con arreglo a la medida del coeficiente de Gini<sup>11</sup>.

### **Política macroeconómica, creación de empleo y trabajo decente**

29. Dado que son los instrumentos básicos de la gestión macroeconómica, las medidas fiscales, monetarias y cambiarias tienen dimensiones estratégicas a corto y largo plazo. Por lo que respecta a la perspectiva a largo plazo de la política fiscal, el gasto del gobierno destinado a la creación de empleo y a los servicios sociales puede tener un efecto positivo sobre el bienestar y la distribución sociales. El gasto en infraestructura puede contribuir notablemente a mejorar la capacidad productiva para lograr el crecimiento económico y el desarrollo. La inversión pública en investigación y en la generación de tecnologías “verdes” puede alentar la inversión privada.

30. Por lo que respecta al aspecto monetario, los tipos de interés y la política crediticia desempeñan una importante función en la creación de un entorno favorable para las empresas y el fomento del cambio estructural. Una estabilidad razonable de los precios, que no necesariamente implica un índice de inflación muy bajo de un solo dígito, también es importante para estimular el crecimiento armonioso y la creación de empleo. La gestión de los tipos de cambio y las corrientes de capital también repercute en el crecimiento y en el ritmo del cambio estructural.

31. El principal objetivo a corto plazo es contrarrestar la coyuntura. Cuando la actividad económica vacila por la debilidad de la demanda global, resulta crucial que se apliquen medidas contracíclicas de estímulo fiscal y monetario para atajar la pérdida de puestos de trabajo y reactivar el crecimiento y la creación de empleo. A medida que se desencadenaba la crisis financiera y económica en 2008 y 2009, los gobiernos del mundo pusieron en marcha una serie de medidas fiscales y monetarias expansionistas que sirvieron para mitigar la recesión que se avecinaba. La OIT calcula que en los países del Grupo de los 20 se crearon o se conservaron 21 millones de puestos de trabajo en 2009 y 2010 gracias a los programas de estímulo de esos países<sup>12</sup>.

32. En general, los países que fueron capaces de aplicar un conjunto coherente de medidas fiscales y monetarias contracíclicas han salido más airosos de los ciclos económicos. Dado el rápido ritmo de la globalización y de la integración económica, para que las estrategias de estabilización den buenos resultados será también necesario que haya una coordinación mucho más estrecha de la política macroeconómica entre los países y las regiones, por ejemplo, mediante la coordinación de medidas fiscales y monetarias expansionistas para hacer frente a las fases desfavorables del ciclo económico.

33. Una vez que se han aplicado medidas de estímulo macroeconómicas, es necesario determinar el momento y la progresión de la retirada. La retirada prematura de las medidas de estímulo y consolidación fiscal puede hacer que

<sup>11</sup> Sin embargo, la desigualdad ha crecido en las últimas décadas en varios países de Asia; véase *Asian Development Outlook 2012*, del Banco Asiático de Desarrollo (Manila, 2012).

<sup>12</sup> OIT, “Acelerar una recuperación con altas cotas de empleo en los países del G20 a partir de la experiencia adquirida”, documento presentado en la reunión de los Ministros de Trabajo y Empleo del Grupo de los 20, Washington, D.C., abril de 2010. Se puede consultar en [www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20\\_report\\_accelerating\\_es.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating_es.pdf).

zozobre la recuperación incipiente, como sucedió durante la Gran Depresión de los años 1930, así como en la crisis reciente. Esta situación puede tener un efecto negativo no solo sobre el empleo y el crecimiento, sino también sobre la propia sostenibilidad de la deuda.

34. En relación con el gasto del gobierno, la prioridad no tiene por qué ser siempre tener un déficit presupuestario bajo o inexistente. Las inversiones gubernamentales productivas pueden justificar el déficit presupuestario si los beneficios de la inversión a largo plazo compensan los desequilibrios actuales. Es necesario que se evalúe cada caso para determinar si el aumento del déficit es una política económica sensata. Del mismo modo, se puede tolerar una inflación moderada siempre que propicie el cambio estructural y apoye la inversión productiva. De hecho, podría ser necesario generar inflación para evitar que crezca la presión real de la deuda y alentar el gasto en consumo.

35. Desde la perspectiva de la reducción de la pobreza, los gobiernos tal vez deban estudiar programas de creación directa de puestos de trabajo, como los planes de garantía del empleo rural. Se considera que estos programas, en los que el gobierno actúa como empleador de último recurso, han sido bastante eficaces en muchos países en desarrollo y no han creado una presión presupuestaria excesiva.

36. En resumen, hacer del empleo una prioridad importante tiene implicaciones para la política fiscal y da lugar a unas “finanzas funcionales”, es decir, unas finanzas públicas que se ajustan para conseguir un objetivo, por ejemplo, el pleno empleo. Los países que han hecho progresos en la creación de empleo y la reducción de la pobreza se han beneficiado a menudo de las inversiones del gobierno en infraestructura e investigación y desarrollo para aumentar la productividad, así como en protección social y servicios sociales para reducir la vulnerabilidad y fomentar el capital social. Esos países a menudo han utilizado la política monetaria, crediticia y cambiaria para catalizar el cambio estructural y apoyar a la pequeña y mediana empresa con un uso intensivo de mano de obra, así como a la agricultura.

### **Crecimiento del empleo en el sector privado**

37. El sector privado es un socio esencial para la creación de empleo. Además de generar un entorno macroeconómico predecible, las políticas macroeconómicas pueden desempeñar una función de apoyo para alentar la inversión privada en los sectores que utilizan mano de obra de manera intensiva y protegen el medio ambiente. Por ejemplo, los gobiernos pueden hacer inversiones complementarias en educación, salud y protección social que se pueden considerar parte de un salario social que contribuye a moderar las demandas salariales, lo que a su vez estimula la inversión privada. Además, también se pueden utilizar los incentivos fiscales y los subsidios para fomentar la inversión.

38. Es poco probable que estas medidas fiscales complementarias hagan que el presupuesto sea insostenible, ya que el crecimiento de la producción y el empleo que generan aumenta los ingresos. Sin embargo, los impuestos y los subsidios deben ser sectoriales y no ser selectivos o dirigidos a una actividad concreta, y debe haber disposiciones claras para cancelarlos si no se produce crecimiento en el sector.

39. Los arreglos institucionales que promueven el diálogo entre empleadores y empleados también son importantes para la inversión privada. Estos arreglos contribuyen a mantener la estabilidad macroeconómica, dado que los trabajadores

moderan sus demandas salariales y las empresas reinvierten los beneficios, contribuyen a hacer frente a los períodos de declive económico y mitigan la pérdida de empleo.

### **Diálogo entre múltiples interesados**

40. Las políticas macroeconómicas orientadas al desarrollo y la creación de empleo requieren la transformación estructural y el desarrollo industrial. Lograr que la transición por esta transformación económica sea fluida exige mejoras en la educación y el desarrollo de las aptitudes, así como programas de protección social que aseguren un nivel de vida básico para la población más vulnerable.

41. Una transición fluida también exige que se refuerce el diálogo entre los trabajadores, los empleadores y los gobiernos para asegurar un crecimiento económico y un desarrollo de base amplia e inclusivos, en los que prime una distribución equitativa y justa de las ganancias económicas. Las relaciones laborales sólidas, la participación efectiva y el diálogo social son medios no solo para promover mejores sueldos y condiciones de trabajo, sino también para establecer las prioridades del desarrollo y la política macroeconómica, lo que favorece la inclusión y la equidad. En los recuadros 1 y 2 figuran ejemplos de diálogo entre múltiples interesados sobre las políticas macroeconómicas y laborales de países concretos.

#### **Recuadro 1**

#### **Diálogo tripartito y configuración de la política macroeconómica en Alemania**

En Alemania existe una tradición corporativa en la formulación de políticas, por la que los sindicatos desempeñan una importante función institucional en la administración del mercado laboral y las medidas sociales y en general se les consultan las principales decisiones normativas. Sin embargo, los pactos nacionales tripartitos no son un elemento característico de las relaciones industriales en Alemania. La respuesta del país a la crisis económica y financiera incorporó el diálogo social tripartito en el ámbito nacional, pero solo con carácter consultivo. Sin embargo, la participación sindical fue considerable, en especial por sectores y en el ámbito subnacional.

Una de las principales medidas adoptadas, fruto de las consultas tripartitas, fue la ampliación del programa de trabajo de jornada reducida en virtud del cual el Gobierno concedía subsidios que permitían a las personas trabajar menos horas sin una pérdida de ingresos equiparable. La medida permitió conservar unos 432.000 puestos equivalentes a empleos a jornada completa. Además, en muchos acuerdos sectoriales de negociación colectiva se convino en que se congelaran los sueldos a cambio de que se limitara el número de despidos.

*Fuente: Social Dialogue during the Financial and Economic Crisis: Results from the ILO/World Bank Inventory using a Boolean Analysis on 44 Countries (Ginebra, OIT, 2011).*

## Recuadro 2

**El diálogo social en Barbados**

La colaboración entre los representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores en las cuestiones laborales, así como en los temas de política económica y social en general, ha sido un elemento característico del entorno de las relaciones industriales en Barbados. Desde su inicio en 1993, los Colaboradores Sociales, una organización tripartita, han acordado varias resoluciones en forma de protocolos. Para 2005 se habían implantado cinco protocolos diferentes. Los protocolos describen varias medidas encaminadas a orientar el desarrollo económico y social mediante iniciativas conjuntas entre el Gobierno, el sector privado y los sindicatos de trabajadores, así como a aumentar la competitividad y la productividad. También han contribuido a lograr la paz social y la buena gobernanza. La voluntad política de que esta asociación funcionara y la participación de la sociedad civil, incluidos los grupos religiosos, son algunos de los factores clave de este enfoque.

Fuente: *Fostering Economic Development through Social Partnership in Barbados* (Ginebra, OIT, 2001).

## IV. Capacidad productiva y crecimiento económico

### Los marcos macroeconómicos y el desarrollo de la capacidad de producción

42. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la capacidad productiva se define como los recursos productivos, la capacidad empresarial y los encadenamientos productivos, que, unidos, determinan la capacidad de un país para producir bienes y servicios<sup>13</sup>. La capacidad productiva se desarrolla mediante los tres procesos de acumulación del capital (humano, físico y natural), el progreso tecnológico y el cambio estructural. Al concebir y aplicar políticas macroeconómicas, los encargados de formularlas deben analizar su interrelación con cada uno de esos procesos básicos.

43. Un examen de las declaraciones normativas de 50 países en desarrollo muestra que las políticas macroeconómicas actuales continúan haciendo hincapié en el ajuste fiscal y los objetivos de inflación<sup>14</sup>. Esta concentración de las políticas macroeconómicas en restaurar el equilibrio fiscal y en una inflación baja puede, no obstante, ser demasiado limitada para lograr los aumentos del crecimiento y los objetivos de desarrollo que se desean. La insistencia en equilibrar los presupuestos oficiales a menudo entraña descensos de la inversión pública en infraestructura, tecnología y desarrollo de la capacidad humana, así como recortes del gasto social, elementos todos ellos esenciales para aumentar la capacidad productiva y generar un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo.

<sup>13</sup> UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2006: Developing Productive Capacities* (Nueva York y Ginebra, 2006).

<sup>14</sup> Informe de la reunión del grupo de expertos sobre el problema de la creación de empleo para la recuperación sostenible celebrada en Ginebra los días 23 y 24 de junio de 2011. Se puede consultar en [www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2011/report-june2011.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2011/report-june2011.pdf).

44. Dependiendo de su nivel actual de endeudamiento y del margen fiscal, un país puede estudiar la posibilidad de incurrir en gastos que conlleven un déficit para apoyar la inversión en capacidad productiva. Este enfoque podría abarcar, por ejemplo, que la política fiscal se ajustase a una norma fiscal convenida, como la “regla de oro” establecida en ciertos países, que consiste en una disposición por la que el déficit presupuestario no puede exceder la inversión o los gastos de capital<sup>15</sup>. En otras palabras, el Estado solo pedirá préstamos con fines de inversión. Sin embargo, tal regla debe ser compatible con la necesidad de políticas contracíclicas, por ejemplo, las medidas de este tipo que requieren que se destinen préstamos del gobierno a los sectores productivos y sociales.

45. Por lo que respecta a la política monetaria, incluido el marco regulador financiero, un modelo favorable es aquel en el que la inflación se mantiene a niveles razonables al tiempo que se facilita la asignación de créditos para mejorar las inversiones en capacidad productiva y los programas de reducción de la pobreza. El tipo de cambio también debería favorecer la exportación de bienes y servicios y la diversificación en actividades que no estén relacionadas con la explotación de los recursos naturales, en especial, en las economías basadas en industrias extractivas y los recursos. Este enfoque tal vez requiera que se gestionen las corrientes de capital.

#### **La inversión en capacidad productiva y su vinculación con la política industrial y sectorial**

46. La política industrial y sectorial está fuertemente ligada a las políticas de crecimiento macroeconómicas, y ambas pueden contribuir al desarrollo de la capacidad productiva. La transformación estructural, en especial, el fomento de actividades manufactureras competitivas, puede desempeñar un importante papel en la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo, y no es tan solo un resultado añadido de este proceso. Como se observó anteriormente, las medidas del gobierno pueden promover y acelerar el cambio estructural para favorecer el crecimiento. Por tanto, la política industrial y la política macroeconómica deben estar armonizadas entre sí, así como con otras medidas, para aumentar la capacidad productiva.

47. Muchos países en desarrollo se caracterizan por una acusada concentración de la producción en la agricultura y en los productos básicos de la minería, sectores que experimentan a menudo una elevada inestabilidad en los mercados y conllevan escaso valor añadido. Estos países deben diversificar sus actividades para pasar de la agricultura o la explotación extractiva a las manufacturas. Las economías diversificadas también son más capaces de sacar partido a las oportunidades para exportar en los mercados mundiales, dado que la diversificación industrial redundante en la diversificación de las exportaciones. Este principio se aplica también al comercio de servicios, en particular, los servicios prestados a las empresas. Una base productiva más amplia da lugar a una menor dependencia de los recursos naturales para la exportación, lo que a su vez reduce la exposición a las conmociones exteriores en los precios de las exportaciones de productos básicos, lo que proporciona estabilidad económica a largo plazo (véase un ejemplo del uso de la inversión en capacidad productiva para promover la diversificación económica del sector privado en el recuadro 3 que figura a continuación).

---

<sup>15</sup> Barry H. Potter y Jack Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management* (FMI, 1999). Se puede consultar en [www.imf.org/external/pubs/ft/extend/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/extend/index.htm).

## Recuadro 3

**La capacidad de producción y el sector privado: Botswana**

Botswana pasó de ser uno de los países menos adelantados cuando obtuvo su independencia en 1966 a ser un país de ingresos medios en tres décadas, en gran medida gracias al uso eficaz de los ingresos de sus vastas reservas de diamantes. El gasto público está orientado a proporcionar servicios sociales y desarrollar la infraestructura para apoyar la diversificación económica, y el país dispone en la actualidad de una infraestructura relativamente bien desarrollada tras una inversión sostenida. La educación y la sanidad representan respectivamente el 25% y el 7% del total de gasto presupuestario, mientras que el gasto de capital, centrado en la diversificación económica, equivale aproximadamente al 30% del presupuesto.

El Gobierno ha establecido programas especiales para desarrollar la capacidad de producción del sector privado. El Programa de empoderamiento económico de los ciudadanos, puesto en marcha por el Organismo para el desarrollo de la iniciativa empresarial de los ciudadanos y la Dirección de Empresas Locales, es una de tales iniciativas. El Programa financia servicios de capacitación y tutoría para las personas que desean aventurarse en el mundo empresarial. La decisión del Gobierno de subcontratar servicios a grupos locales tiene por objetivo estimular la producción local y promover la pequeña y mediana empresa.

*Fuente: African Economic Outlook 2011* (Banco Africano de Desarrollo, OCDE, Comisión Económica para África y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011).

48. Las medidas sectoriales y las inversiones en agricultura también pueden contribuir a fomentar la capacidad de producción y el crecimiento económico. En particular, destinar asignaciones presupuestarias de mayor cuantía a la agricultura y al desarrollo rural es vital en los países en los que la agricultura es la actividad primordial y un sector importante en materia de empleo, pero no tiene un rendimiento óptimo. El aumento de la inversión en agricultura debe orientarse a fomentar la productividad y a aumentar la resiliencia de los pequeños agricultores de los países en desarrollo. Centrarse en mejorar las condiciones productivas para las trabajadoras agrícolas generaría otras ventajas económicas y sociales, e integrar las medidas agrícolas y medioambientales en políticas de desarrollo rural de carácter más amplio asegura que los ecosistemas sigan sustentando los sistemas de explotación agraria.

49. El desarrollo de los recursos humanos es crucial para mejorar la capacidad productiva y apoyar la transformación estructural. Los recursos humanos se mejoran principalmente mediante la inversión en educación, capacitación en el trabajo y sanidad. Una población activa mejor preparada y más sana genera importantes externalidades positivas, entre ellas el crecimiento de la productividad y la capacidad para atraer inversores extranjeros.

50. La capacitación técnica y la formación profesional son una esfera clave para la inversión, en especial por lo que se refiere a las mujeres y a los jóvenes. También se deben adoptar medidas para que las personas con discapacidad se beneficien por igual de las normativas, los sistemas y los servicios públicos, entre ellos, los relativos a la salud, la educación, la protección social y el trabajo. Las inversiones

en protección social y el acceso a los servicios de salud también contribuyen al desarrollo de los recursos humanos y al crecimiento de la productividad.

51. En los países de ingresos medianos en los que la educación primaria ya es universal, se debe centrar la atención en ampliar la educación secundaria y superior, así como la formación profesional, para asegurar que sus ciudadanos se incorporen de manera productiva a la población activa. Al mismo tiempo, los gobiernos deben promover la educación continuada de los trabajadores que ya forman parte de la población activa, así como las inversiones en atención y educación en la primera infancia. Los dirigentes del Grupo de los 20 reconocieron que lo anterior era necesario en septiembre de 2009, cuando se comprometieron a apoyar iniciativas vigorosas en materia de capacitación en sus estrategias de crecimiento e inversión, y a ayudar a otros países a emprender un desarrollo eficaz de las aptitudes.

52. Las inversiones en capital natural también pueden aumentar la capacidad productiva. En general se considera que el capital natural, definido como los activos naturales que constituyen una fuente de insumos de recursos y servicios medioambientales para la producción económica<sup>16</sup>, abarca tres categorías principales: los depósitos de recursos naturales, la tierra y los ecosistemas. Los tres componentes son esenciales para sustentar el desarrollo a largo plazo, así como a la humanidad y a otros seres vivos. Las inversiones en capital natural se deben propiciar y apoyar mediante el gasto público selectivo, reformas normativas y cambios en las regulaciones.

53. La reciente crisis mundial ha afectado a la capacidad de muchos gobiernos para financiar nuevos proyectos de infraestructura y mantener y rehabilitar la existente. Por tanto, los países donantes y los países receptores deberían examinar y ajustar la asignación de la asistencia con miras a aumentar la capacidad productiva de estos últimos. La capacidad de los gobiernos para movilizar recursos financieros nacionales también debe mejorarse mediante diversas opciones, por ejemplo, el establecimiento de asociaciones entre el sector público y el privado con un reparto del riesgo adecuado, que ofrezcan una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la capacidad productiva. En el recuadro 4 que figura a continuación se ofrece un ejemplo de las iniciativas regionales emprendidas en Europa Oriental que han estimulado la inversión en infraestructura, entre otros medios, mediante la asistencia exterior a la financiación.

#### Recuadro 4

#### **Las iniciativas regionales y la capacidad de producción: Belarús, Federación de Rusia y Kazajstán**

Para las economías europeas avanzadas con abundante capacidad excedentaria de producción y elevados niveles de desempleo, la demanda y no la oferta sigue limitando gravemente el crecimiento. Este exceso de capacidad ha creado oportunidades para que los gobiernos atiendan las necesidades en materia de infraestructura e inviertan recursos adicionales en educación e investigación. Sin embargo, dada la mengua de los ingresos tributarios, esta actividad debía financiarse mediante el endeudamiento, un camino que muchos gobiernos se resistían a seguir.

<sup>16</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *OECD Glossary of Statistical Terms*. Se puede consultar en <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>.

Las iniciativas en materia de política comercial regional, como la creación de una unión aduanera entre Belarús, la Federación de Rusia y Kazajstán, y la aplicación continuada del Acuerdo Centroeuropeo de Libre Comercio, han contribuido a mejorar la eficiencia económica y a estimular la inversión. Los proyectos de infraestructura regional para la construcción y el mantenimiento de carreteras, vías férreas, gaseoductos y oleoductos han promovido la integración económica y la inversión. La asistencia exterior, como la iniciativa de ayuda para el comercio y las inversiones subvencionadas por el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, han financiado algunas de estas obras.

Fuente: *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2011, Suplemento núm. 17 (E/2011/37)*.

### **Progreso tecnológico y cambio estructural**

54. La capacidad productiva se desarrolla cuando aumenta la capacidad de un país para producir de manera eficaz y competitiva una amplia gama de productos y servicios de elevado valor añadido. Este proceso no solo se produce ampliando la inversión, tal como se explicaba anteriormente, sino también mediante la adquisición de tecnología y la innovación en este ámbito. En la esfera de la tecnología de la información y las comunicaciones, los gobiernos están llamados a desempeñar una importante función implantando medidas sólidas e infraestructura, y facilitando u ofreciendo capacitación. El sector público desempeña un papel crucial para apoyar nuevas formas de promoción comercial que estimulen la innovación en el sector de la tecnología de la información y las comunicaciones mediante la introducción de regulación eficaz y el suministro de servicios públicos adecuados a las condiciones locales.

55. La mayoría de las economías avanzadas han experimentado importantes cambios estructurales. Una de las principales características de este cambio es la creciente importancia del conocimiento en las actividades económicas. Estas economías evolucionaron a partir de economías agrícolas, en las que la tierra era el recurso esencial, para convertirse en economías industriales, basadas en los recursos naturales y en la mano de obra, y posteriormente en economías sustentadas principalmente en el conocimiento, que constituye el recurso clave.

56. En los países en desarrollo el conocimiento y la gestión del conocimiento también pueden ser un factor importante para fomentar el crecimiento económico y facilitar el cambio estructural de modo que las aptitudes, los conocimientos especializados y el cambio tecnológico actúen como motores del crecimiento económico. El uso del conocimiento local, autóctono o implícito puede asimismo añadir valor a la capacidad productiva. A menudo se alude al conocimiento autóctono como a aquel que es exclusivo de una determinada cultura o sociedad<sup>17</sup>. Sin embargo, muchos países carecen de capacidad para hacer acopio del saber de esos sistemas de conocimientos. Aumentar la capacidad productiva debería conllevar además el refuerzo de las instituciones y de otras estrategias para promover la inversión en investigación y desarrollo con miras a fomentar la capacidad de utilizar el conocimiento local y autóctono.

<sup>17</sup> Véase [www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm](http://www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm).



## V. Consecución del desarrollo sostenible

### La política macroeconómica y el desarrollo sostenible

57. Las políticas macroeconómicas tienen poderosas y amplias repercusiones para el desarrollo sostenible. Los vínculos y las relaciones entre ambos se pueden estudiar atendiendo a los tres pilares principales del desarrollo sostenible: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección medioambiental. El vínculo con el primer pilar es directo, ya que la política macroeconómica es parte integral del desarrollo económico.

58. La relación existente entre la política macroeconómica y el desarrollo social estriba en la capacidad de la primera, según se explicó anteriormente, de promover el pleno empleo y el trabajo decente al objeto de erradicar la pobreza, así como de aumentar los ingresos destinados a las inversiones y al gasto en objetivos sociales. Los avances en el desarrollo social, en especial en educación y atención sanitaria, también contribuyen al crecimiento económico mediante el aumento de la capacidad productiva de un país en relación con el capital humano.

59. En 1992, año en que se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra) en Río de Janeiro (Brasil), el vínculo entre macroeconomía y medio ambiente no había sido objeto de estudio en gran medida. A lo largo del tiempo, el interés había recaído de manera convencional en lograr el máximo crecimiento económico e ignorar las cuestiones relativas a la sostenibilidad. Sin embargo, desde la Cumbre para la Tierra la investigación ha determinado que la macroeconomía y el medio ambiente están indisolublemente ligados y que la protección medioambiental es un factor esencial para el crecimiento y el desarrollo. Entre las cuestiones importantes figura la capacidad para generar ingresos tributarios a fin de aumentar el gasto del gobierno en protección medioambiental, así como la inversión en tecnologías verdes.

60. Las medidas macroeconómicas encaminadas a promover el crecimiento sostenido y generar empleo productivo son factores importantes en el avance de la protección medioambiental. Y a la inversa, la pobreza contribuye de manera importante no solo al crecimiento de los barrios marginales, sino también a la deforestación<sup>18</sup>. Los países que experimentan un crecimiento estable y sostenido pueden conceder prioridad a las cuestiones ambientales y atenderlas con mayor facilidad que aquellos cuyas economías son inestables o están estancadas.

61. Al mismo tiempo, los problemas medioambientales tienen el potencial de dañar el crecimiento económico. Existen abundantes pruebas documentales de los obstáculos al crecimiento que plantean el descenso de la productividad laboral derivado de la mala salud, la merma en el rendimiento de las cosechas por la degradación del terreno, y la pérdida de producción pesquera e ingresos del turismo debida a la erosión de la costa y al agotamiento de los recursos marinos. Los gastos en salud pública destinados a mitigar o evitar estos y otros efectos negativos de la degradación medioambiental en el bienestar humano pueden redundar en mayores

---

<sup>18</sup> Alexander S. P. Pfaff y varios autores, "Effects of poverty on deforestation: distinguishing behavior from location", Agricultural and Development Economics Division, documento de trabajo núm. 04-19 (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2004). Se puede consultar en [www.fao.org/docrep/007/ae401e/ae401e00.htm](http://www.fao.org/docrep/007/ae401e/ae401e00.htm).

gastos fiscales. Esta situación puede asimismo restringir el gasto del gobierno y desviar recursos de inversiones que promueven el crecimiento.

62. Las medidas y las circunstancias macroeconómicas pueden tener repercusiones desfavorables para el medio ambiente y podrían dañarlo o frenar el avance hacia el desarrollo sostenible. Durante las recesiones o la aplicación de medidas macroeconómicas contraccionarias, las inquietudes económicas pueden tener prioridad sobre las medioambientales tanto en el caso de los miembros del gobierno encargados de formular las políticas como del público en general.

63. Las políticas macroeconómicas también pueden transferir los efectos medioambientales a través del comercio. Por ejemplo, las políticas macroeconómicas expansionistas de los países desarrollados podrían estimular el crecimiento en los países en desarrollo mediante el crecimiento de la demanda de las exportaciones de estos últimos. Si este crecimiento da lugar a la degradación medioambiental dependerá de la solidez y la eficacia de las medidas medioambientales del país exportador y de si los sectores en expansión involucrados contaminan más.

64. Por tanto, es necesario asegurarse de que estén implantadas políticas medioambientales sólidas tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Estas políticas deben ser capaces de hacer frente a la inestabilidad macroeconómica y a los vaivenes políticos y ampliar las oportunidades de empleo sostenible, en especial para las personas que viven en la pobreza. Aunque a menudo se sugiere que existen contrapartidas entre el crecimiento económico y la protección medioambiental, los cálculos recientes de las Naciones Unidas sugieren que, con la inversión suficiente para marcar un rumbo más sostenible y ecológico al desarrollo, tal vez sea viable combinar un crecimiento rápido con la protección medioambiental en los países en desarrollo<sup>19</sup>.

### **Crecimiento económico y consumo de recursos naturales**

65. En 2011, el Grupo Internacional de Gestión Sostenible de los Recursos advirtió de que en 2050 la humanidad podría consumir 140.000 millones de toneladas de minerales, minerales metalíferos, hidrocarburos y biomasa por año, el triple del consumo actual, a no ser que las naciones comenzaran a disociar las tasas de crecimiento económico y las tasas de consumo de recursos naturales<sup>20</sup>. El Grupo observó que en los países desarrollados el promedio de consumo *per capita* de los cuatro recursos clave citados ascendía a 16 toneladas, e incluso alcanzaba las 40 toneladas por persona o más en alguno de ellos. En comparación, el promedio actual por persona en la India es de cuatro toneladas por año.

66. Por disociación se entiende que se reduzca la cantidad de recursos, por ejemplo, los combustibles fósiles o el agua, utilizada en la actividad económica y que se desvinculen el crecimiento económico y el desarrollo del deterioro medioambiental. La disociación de los recursos implica reducir la tasa de utilización de recursos por unidad de actividad económica, mientras que disociar el efecto

<sup>19</sup> *World Economic and Social Survey 2011: The Great Green Technological Transformation* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.11.II.C.1). Se puede consultar en [www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess\\_current/2011wess.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf).

<sup>20</sup> PNUMA, *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth* (2011). Se puede consultar en [www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/decoupling\\_report\\_english.pdf](http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/decoupling_report_english.pdf).

equivale a mantener el rendimiento económico al tiempo que disminuye la repercusión negativa para el medio ambiente de las actividades económicas que se realizan.

67. La disociación de los recursos ya se está llevando a cabo en cierta medida gracias a la innovación tecnológica. Sin embargo, mientras que en algunas zonas geográficas ha disminuido el impacto sobre el medio ambiente local, en general el efecto sobre el medio ambiente a escala mundial se está agravando.

68. La decisión de un país de acometer la disociación de manera activa entraña tanto posibles ventajas como ajustes. Las ventajas estriban en un uso mejor y más eficiente de los recursos, la reducción de los efectos desfavorables para el medio ambiente y, por tanto, una contribución positiva al patrimonio mundial mediante la reducción de los niveles de agotamiento de los recursos, las emisiones de carbono y la contaminación; al igual que externalidades positivas como la creación de empleo derivada de las inversiones en nuevas tecnologías e investigación y desarrollo.

69. Al mismo tiempo, una estrategia de disociación exige cambios importantes en la política del gobierno y en los patrones de consumo y producción. En el caso de la disociación del crecimiento económico de combustibles fósiles y la búsqueda de nuevas fuentes de energía, podría darse un encarecimiento de los costos de la energía que recaería sobre el sector y los consumidores o subvencionaría el Gobierno, lo que podría entrañar la posibilidad de tasas menores de crecimiento económico como consecuencia. Los países desarrollados sobrellevan mejor estos costos que los países en desarrollo, centrados en erradicar la pobreza.

70. La decisión de promover la disociación también requeriría un diálogo social bien fundamentado y el apoyo del público en general. Además, habría que crear un ambiente propicio, mediante mecanismos e incentivos fiscales y financieros, que promueva la innovación y el aumento de la investigación y el conocimiento científicos, así como la adquisición de tecnologías que utilicen la energía de manera eficiente y no dañen el medio ambiente (véase en el recuadro 5 un ejemplo de disociación del crecimiento macroeconómico del consumo de energía).

71. Tanto si un país emprende de manera activa una estrategia de disociación como si no, la sostenibilidad de su base de recursos naturales debería no obstante considerarse de manera explícita en las medidas macroeconómicas de crecimiento y debería influir en las normativas relativas a la inversión directa extranjera en los sectores extractivos.

72. El uso de los recursos naturales y las consideraciones medioambientales también invitan a replantearse los supuestos sobre el crecimiento económico y las reconocidas limitaciones del PIB como medida del crecimiento y del bienestar. Se están llevando a cabo estudios para encontrar indicadores adecuados y establecer métodos más rigurosos y científicos para medir la sostenibilidad y el bienestar con miras a incorporarlos a los sistemas de contabilidad nacionales y a que se tomen decisiones normativas mejor fundamentadas. Para que se tengan plenamente en cuenta todas las dimensiones del desarrollo sostenible, se han propuesto parámetros nuevos y alternativos que complementen la medida del PIB o vayan más allá de esta. En la actualidad, sin embargo, ninguna medida alternativa goza de una amplia aceptación ni existe consenso al respecto.

## Recuadro 5

**Dinamarca: crecimiento económico y consumo de energía**

Desde 1990, Dinamarca ha venido disociando el crecimiento macroeconómico y el consumo de energía, y reduciendo al mismo tiempo las emisiones de gases de efecto invernadero. El país tiene una larga historia de formulación de normativas basadas en el consenso y estabilidad política. El Gobierno de Dinamarca llevó a cabo un debate inclusivo y abierto con miras a lograr un amplio apoyo de las partes interesadas para un planteamiento general de la política energética.

El objetivo del país a largo plazo es independizarse del uso de los combustibles fósiles para 2050. En 2011, el Gobierno de Dinamarca publicó *Estrategia energética 2050: del carbón, el petróleo y el gas a la energía ecológica*, un documento normativo que contiene una serie de nuevas iniciativas en materia de política energética para aprovechar las normativas existentes y transformar Dinamarca en una sociedad con bajas emisiones de carbono y un suministro estable y asequible de energía. La incorporación a la legislación danesa de las nuevas iniciativas en materia de política energética descritas en *Estrategia energética 2050* se negociará en el Parlamento. El Gobierno está trabajando para conseguir un acuerdo amplio sobre el objetivo a largo plazo y las iniciativas de la Estrategia hasta 2020.

fuente: *Energy Policies of IEA Countries: Denmark – 2011 Review* (París, OCDE y Agencia Internacional de la Energía (AIE), 2011), se puede consultar en [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)

**Desarrollo sostenible y empleo**

73. En respuesta a la crisis financiera de 2009, muchas economías de gran tamaño adoptaron programas de estímulo ecológicos. La cuota del total de los programas de estímulo correspondiente a las iniciativas ecológicas osciló entre el 3% del Japón y el 81% de la República de Corea. La mayor parte del estímulo se asignó a la eficiencia energética de los edificios, las redes de ferrocarril y el tendido eléctrico, y solo se destinó una pequeña parte a la energía renovable<sup>21</sup>. Estas medidas de estímulo probablemente estén asociadas a la creación de aproximadamente cuatro millones de puestos de trabajo, la mayoría financiados a base de deuda.

74. La disponibilidad de financiación para las inversiones será una de las limitaciones para el cambio a una economía con bajas emisiones de carbono en la mayoría de los países en desarrollo, en especial en aquellos con un pequeño mercado interno para este tipo de tecnologías. Las medidas macroeconómicas deberán estar sistemáticamente encaminadas a favorecer la inversión, y habrá que aprobar reformas institucionales, entre otras, la recapitalización y la reorientación de los bancos de desarrollo. Estas limitaciones son un importante recordatorio de que cualquier campaña a gran escala de los países en desarrollo a favor del gasto gubernamental destinado a la transición hacia el desarrollo sostenible tendrá una dimensión global.

<sup>21</sup> Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, “Green jobs and social inclusion”, Rio 2012 Issues Brief, núm. 7 (2011). Se puede consultar en [www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=138](http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=138).

75. Los puestos de trabajo son el principal aliciente político de las normativas sostenibles, aunque en la mayoría de las iniciativas para alcanzar el desarrollo sostenible la creación de puestos de trabajo verdes se considera una ventaja añadida, y no el objetivo primordial. Como no existe una definición consensuada de lo que constituye un “puesto de trabajo verde”, resulta más útil examinar el efecto neto del empleo en toda la economía de las políticas y las medidas adoptadas para la transición hacia una economía verde.

76. Un informe encargado como parte de la iniciativa de “empleos verdes” del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la OIT, la Organización Internacional de Empleadores y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales sugiere que el número de empleos verdes en el mundo podría aumentar de 2,3 millones a 20 millones entre 2006 y 2030<sup>22</sup>, lo que implica la creación de 750.000 puestos de trabajo de este tipo al año. Tan solo China tendría 4,5 millones de puestos de trabajo en el sector de la energía eólica y solar en 2020. Por otra parte, los puestos de trabajo verdes no serán por sí solos la respuesta al desafío mundial en materia de empleo de generar unos 63 millones de nuevos puestos de trabajo decente para 2050.

77. Tras producirse la crisis, el Secretario General propuso un Nuevo Pacto Verde mundial para acelerar la recuperación económica y la creación de empleo y hacer frente a los retos que plantean el desarrollo sostenible, el cambio climático y la seguridad alimentaria, concentrando en una fase inicial inversiones públicas masivas en los países en desarrollo en la energía renovable y en los pequeños productores agrícolas de alimentos, de modo que se indujese a inversores privados a hacer inversiones complementarias. Esta iniciativa requeriría subsidios mundiales en varios sectores e inversiones públicas a gran escala para atraer la inversión privada. Después de años de créditos fáciles y sobreinversión antes de la crisis, el mundo se enfrenta ahora a un exceso de capacidad infrautilizada en la mayoría de los sectores económicos rentables. En esa situación, solo unas inversiones públicas transfronterizas perfectamente coordinadas pueden financiar los bienes públicos ecológicos necesarios y atraer unas inversiones privadas complementarias mediante asociaciones entre los sectores público y privado, para hacer frente a esos retos mundiales.

## VI. Coordinación mundial para crear un entorno favorable

78. La crisis financiera y económica mundial de 2008 y 2009 generó un volumen inusitado de iniciativas concertadas entre los gobiernos y los encargados de formular políticas en todo el mundo. Sin embargo, desde entonces no ha habido una respuesta claramente definida y coordinada a los grandes problemas actuales, entre otros, los elevados niveles de desempleo en todo el mundo. Hay que asegurar una coordinación normativa digna de crédito y eficaz para reequilibrar la economía mundial y crear un entorno internacional más favorable.

---

<sup>22</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World* (Nairobi, 2008). Se puede consultar en [www.unep.org/labour\\_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf](http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf).

79. Una economía mundial vigorosa y resiliente exigirá una estrecha coordinación mundial de las políticas macroeconómicas. Será necesario que se establezcan mecanismos concretos y que se coordinen a escala internacional para que las decisiones normativas tengan el máximo efecto y poner coto a la especulación y a las ventajas competitivas que podrían surgir de otro modo si los países buscaran soluciones individualmente. Estos mecanismos abarcarían medidas contracíclicas coordinadas con miras a mitigar los ciclos de bonanza y declive, así como coordinación de la regulación financiera para reducir al mínimo y contener las crisis financieras y económicas y la volatilidad financiera.

80. Si bien ha habido propuestas y debates sobre los mecanismos oficiales de coordinación mundial para aplicar este tipo de medidas concretas, en la actualidad no existe consenso internacional al respecto. Las Naciones Unidas seguirán siendo un foro inclusivo para estudiar y debatir la coordinación mundial. La Organización está lista para abanderar la implantación de un mecanismo de coordinación acordado en el ámbito internacional y prestarle apoyo.

## VII. Recomendaciones

81. Se formulan las siguientes recomendaciones en relación con las políticas macroeconómicas encaminadas a la creación de empleo, el aumento de la capacidad productiva y la consecución del desarrollo sostenible y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el contexto del crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo para erradicar la pobreza.

### **Creación de empleo y trabajo decente**

82. **Los países deberían considerar la creación de empleo y el pleno empleo como un objetivo prioritario de la política macroeconómica para hacer frente a la urgente necesidad de crear empleo y trabajo decente.**

83. **Los gobiernos deberían utilizar la política fiscal para contribuir al desarrollo de la capacidad productiva con miras al crecimiento económico y la creación de empleo. Por ejemplo, los gobiernos deberían considerar un aumento del gasto en infraestructura y promover la transformación estructural mediante incentivos fiscales.**

84. **Los países deberían utilizar la política monetaria para mejorar la estabilidad del sector financiero y promover los sectores productivos que generan un gran número de puestos de trabajo, como la pequeña y mediana empresa y la agricultura.**

85. **La política en materia de tipos de cambio y gestión de las corrientes de capital a corto plazo debería complementar la política fiscal y monetaria orientada a la transformación estructural y a la estabilidad del sector financiero.**

86. **Los gobiernos deberían aplicar medidas contracíclicas para reducir al mínimo la volatilidad en la producción y paliar la pérdida de empleos durante los períodos de declive económico.**

87. **Los gobiernos deberían considerar la creación directa de empleo, por ejemplo, mediante programas de garantía del empleo rural, como parte de su**

inversión en protección social y servicios públicos para reducir la vulnerabilidad y habilitar a las personas pobres para que participen en el crecimiento económico y se beneficien de él.

88. Los gobiernos deberían apoyar el empleo y el trabajo decente en el sector privado mediante un entorno propicio que incluya un marco regulador favorable y con claras responsabilidades, así como inversiones complementarias, en especial en los sectores con un uso intensivo de mano de obra y de tecnología verde.

89. Los gobiernos deberían encontrar medidas que aumenten las posibilidades de contratación y el empleo de los grupos que registran tradicionalmente las tasas de desempleo más elevadas, como los jóvenes, las mujeres y las personas con discapacidad.

90. Los gobiernos deberían utilizar mecanismos de diálogo social para determinar las prioridades del desarrollo y formular políticas macroeconómicas que promuevan remuneraciones más elevadas y mejores condiciones de trabajo a fin de asegurar un crecimiento económico y un desarrollo de base amplia e inclusivos, en los que prime una distribución equitativa y justa de las ganancias económicas.

#### **Capacidad de producción y crecimiento económico**

91. Los encargados de formular las políticas deberían aprovechar el conocimiento propio del país al elaborar y aplicar las políticas macroeconómicas con miras a aumentar la capacidad productiva. Aunque se pueden observar ciertas similitudes entre los países, la situación de cada uno de ellos es única y no hay soluciones que se ajusten a una horma única.

92. Si la política macroeconómica tiene por objeto contribuir al desarrollo de la capacidad productiva en aras del crecimiento, la política fiscal debería generar una fuerte demanda agregada e incorporar un volumen suficiente de inversión y gasto del gobierno en formación de aptitudes e infraestructura. La política monetaria, incluido el marco regulador financiero, debería permitir que se asignaran los créditos suficientes para financiar las inversiones en capacidad productiva en ámbitos como la investigación y el desarrollo.

93. Es necesario que se cree un margen fiscal más amplio que permita a los gobiernos de los países en desarrollo efectuar gastos para invertir en capacidad productiva.

94. Los gobiernos deben estudiar diversas opciones para financiar nuevos proyectos de infraestructura y mantener y rehabilitar la existente, por ejemplo, las asociaciones entre el sector público y el privado, con un reparto adecuado de las eventuales responsabilidades y del riesgo. La actividad bancaria de desarrollo regional y otras iniciativas de financiación también han demostrado ser eficaces.

95. Existe la necesidad de crear un entorno internacional efectivo y propicio, y la comunidad internacional debería apoyar a los países pobres en el fomento de su capacidad productiva facilitando más asistencia y un acceso asequible a la tecnología, en especial, a la tecnología verde.

### **Consecución del desarrollo sostenible**

96. Las estrategias para lograr un desarrollo más sostenible se deben idear con arreglo a cada país, de modo que se consideren las condiciones locales, la dotación de recursos, las necesidades sociales y la disponibilidad de recursos financieros.

97. Sobre la base del principio de responsabilidad común pero diferenciada, tanto los países desarrollados como en desarrollo deben procurar moderar los efectos negativos del crecimiento económico mediante disposiciones normativas que reestructuren y disocien el crecimiento de los recursos naturales para que el crecimiento conlleve un menor consumo de recursos y menos contaminación.

98. La política en materia de desarrollo y la formulación de la política macroeconómica deberían centrarse en establecer y aplicar estrategias ventajosas para todas las partes que proporcionen simultáneamente mejoras económicas, sociales y medioambientales. La política macroeconómica y otros tipos de política económica relacionados, por ejemplo, en materia de comercio y privatizaciones, deben ser concebidos y configurados de manera que se eviten daños medioambientales y sociales.

99. Los estudiosos de la macroeconomía y los encargados de formular políticas en este ámbito deben seguir estudiando la sostenibilidad del crecimiento económico a largo plazo, en especial en el contexto de la progresiva escasez de los recursos naturales, la degradación del medio ambiente mundial, el crecimiento de las emisiones de carbono y el cambio climático.

### **Coordinación mundial para crear un entorno propicio**

100. Se debe garantizar una coordinación digna de crédito y efectiva a escala mundial para reequilibrar la economía mundial de manera coordinada y sostenible y crear un entorno internacional propicio para hacer frente a los problemas macroeconómicos actuales, en especial, al elevado nivel de desempleo mundial que alcanza cotas sin precedentes.