

Crisis económica y empleo: las lecciones que dejan las respuestas de los países de América Latina y el Caribe

Introducción

Por la gran rapidez con que se propagó desde el sector financiero y los países desarrollados hacia la economía real y todo el planeta, incluidos los países de América Latina y el Caribe, la crisis mundial suscitó inicialmente una importante incertidumbre acerca de su intensidad, duración y consecuencias. Desde el primer momento, el análisis que la OIT hizo de esta crisis se concentró en cuantificar sus efectos sobre el mercado laboral, en especial en materia de empleo, así como en orientar las iniciativas de mitigación de su impacto sobre las personas y en la formulación de recomendaciones de políticas que apuntaran a generar las bases a partir de las cuales pueda comenzar la recuperación, destacando aquellas iniciativas que fueron adoptando los países con estos propósitos.

En este tema especial del *Panorama Laboral 2009* se aborda cómo la crisis afectó a las economías de América Latina y el Caribe, las reacciones que tuvieron los países y los análisis que hizo la OIT del fenómeno, a fin de extraer las primeras lecciones que arroja este episodio. El texto se estructuró en tres partes. En la primera sección se analizan las estimaciones que se efectuaron acerca del alcance de la crisis en la región, así como su impacto efectivo sobre los principales indicadores del mercado de trabajo. Al examen de las políticas y programas que aplicaron los países en materia de empleo, protección y salarios se dedica la segunda sección. El texto culmina con una tercera sección en la que se extraen enseñanzas sobre la forma como los países enfrentaron los efectos de esta recesión, observándose avances significativos respecto de cómo se enfrentaron otras crisis en el pasado, y se propone la institucionalización de los instrumentos utilizados, para abordar en mejores condiciones futuras los vaivenes de la economía internacional.

La evolución de la crisis

Las proyecciones más pesimistas que trazaba el *Panorama Laboral 2008* de la OIT estimaban que el desempleo iba a aumentar en torno a un punto porcentual en la región, desde 7.4% en 2008 a 7.9% y hasta 8.3% en 2009, lo que significa entre 1.5 y 2.4 millones de nuevos desocupados.

A partir del primer trimestre de 2009, la OIT empezó a trabajar con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), compartiendo información y conocimientos sobre las perspectivas del crecimiento y sus interrelaciones con las principales variables del mercado de trabajo, con el propósito de seguir a diario la evolución de la crisis en los países de la región. En junio de 2009, el primer *Boletín CEPAL / OIT, Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, estimó que los nuevos desocupados urbanos como consecuencia de la crisis llegarían a un total de entre 2.8 y 3.9 millones de personas en la región, según el escenario que se considerara. La proyección del segundo *Boletín CEPAL / OIT* situó en septiembre el desempleo urbano

regional promedio para 2009 en 8.5%, una tasa algo menos pesimista, aunque un punto porcentual por sobre el promedio de 2008.

Si bien la crisis impactó a todas las economías de la región y en la mayoría de estas se registró una contracción, algunos países experimentaron una fuerte desaceleración en el alto ritmo de expansión del producto, pero sin deslizarse a la pendiente de una recesión. En los últimos meses se han observado evidencias que sugieren el término de la recesión en algunos países, junto con el inicio de un debate sobre las características que tendrá la salida de la crisis en materia de empleo. Aunque estos indicios de una recuperación económica son ciertamente auspiciosos, la experiencia indica que la secuencia del proceso reactivador se manifiesta en primer lugar en la economía y sólo después, con cierto rezago, en el mercado de trabajo. Una primera señal de que una economía dejó atrás el túnel de una recesión es el restablecimiento de la normalidad en el sistema financiero, lo que facilita la reducción de los *stocks* en las empresas y la posterior recuperación de la inversión y del crédito, todo lo cual se refleja en un aumento de la actividad.

En la medida que no se adopten acciones específicas para reactivar el empleo, su recuperación será más lenta, con cierta dilación frente al impulso reactivador con que puede avanzar el crecimiento económico. Como indica la experiencia de crisis anteriores, en primer lugar se observará un incremento en la cantidad de horas trabajadas, porque las empresas estarán renuentes a hacer nuevas contrataciones hasta que la recuperación de sus ventas y servicios hayan agotado los márgenes que les brinda su capacidad ociosa. Seguidamente habrá alguna recuperación del empleo, probablemente con mayores rasgos de precariedad que en el pasado, mientras que también se observará una expansión de la oferta laboral desalentada durante el período de crisis, lo que puede inhibir la baja en la tasa de desempleo en el corto plazo. Sólo después de haber atravesado estas etapas el mercado de trabajo tenderá hacia una mayor normalidad, con un aumento del empleo formal y, posteriormente, cuando las tasas de desempleo se hayan reducido de modo significativo, será factible volver a observar importantes aumentos salariales. Es decir, esta crisis probablemente resentirá el empleo y su calidad en los próximos años en mayor medida mientras más lenta sea la reactivación económica y más insuficiente la generación de nuevos puestos de trabajo.

Políticas de empleo para enfrentar la crisis

Dado el rezago que existe entre la recuperación de las economías y de los mercados de trabajo, parecería conveniente que los gobiernos no abandonen en forma prematura las políticas fiscales y monetarias que permitieron dejar atrás la crisis. Si bien es importante que la recuperación económica no sea inflacionaria, la estabilidad de los salarios y la amplitud de la capacidad ociosa del aparato productivo hacen presumir que las presiones al alza de precios no se deberían presentar en forma inmediata. En lo relativo a las políticas de empleo, parecería razonable que prosiguieran los esfuerzos en materia de inversiones públicas durante la primera parte de 2010, mientras se examina la posibilidad de ir, paulatinamente, disminuyendo los programas de empleo de emergencia y fortaleciendo los incentivos para nuevas contrataciones en el sector privado, de forma que este último las anticipe, sin dilatar sus decisiones.

A continuación se presentan lineamientos de políticas públicas que fomenten la recuperación con creación de empleo decente, así como sobre las lecciones de la crisis a mediano y largo plazo.

El Pacto Mundial para el Empleo

Con ocasión de la 98ª Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2009, la OIT adoptó su resolución “Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo”, que constituye una respuesta a la recesión mundial basada en los principios del trabajo decente. El Pacto Mundial para el Empleo, pide a los gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores actuar en forma coordinada para enfrentar la crisis mediante políticas alineadas con el programa de trabajo decente que impulsa la OIT.

El Pacto plantea la necesidad de construir un marco regulador del sector financiero que sea adecuado para servir a la economía real, al tiempo que proteja los ahorros y las pensiones de las personas. Igualmente propone la promoción del comercio y evitar el proteccionismo. En materia de políticas de empleo señala la conveniencia de considerar diversas opciones de políticas para minimizar los efectos de la crisis sobre el empleo y lograr que la futura recuperación económica genere puestos de trabajo con el menor rezago posible, y además sostiene la necesidad de tomar en cuenta el impacto que tienen en mujeres y hombres los programas de recuperación e integrar la dimensión de género en todas las medidas que se adopten. Entre otras medidas, el Pacto propone priorizar la inversión en infraestructura pública con mayor intensidad en empleo, generar programas especiales de empleo, así como el aumento de la protección social para evitar un crecimiento de la pobreza y la protección de los salarios, de forma de mantener el consumo interno.

Tales iniciativas no son una receta de aplicación única, sino que constituyen opciones para ser adoptadas según se requiera en cada país, y reflejan las medidas que los gobiernos han estado aplicando desde que surgieron las primeras evidencias de la crisis. El Pacto Mundial para el Empleo, acogido primero por el G8, y después presentado por la OIT en la Cumbre del G20, en Pittsburgh, en septiembre de 2009, que también le brindó apoyo, revisa las respuestas a la crisis, puestas en vigor en 54 países, en línea con los objetivos del trabajo decente.

Políticas para enfrentar la crisis en la región

Paralelamente, a nivel regional, la OIT ha analizado con mayor detenimiento algunas políticas y programas aplicados en diversos países de América Latina y el Caribe para minimizar los ajustes en sus economías y el impacto sobre el mercado de trabajo. En esta sección se examinan estas políticas y programas con la finalidad de extraer lecciones útiles para responder dos interrogantes claves: ¿cuándo es oportuno aplicar estas medidas? y ¿cuáles son las claves principales para que su puesta en práctica sea efectiva? A fin de facilitar el análisis, las políticas se agruparon en torno a tres áreas temáticas con las que se relacionan: el empleo, la protección y la política salarial.

- **Políticas de empleo**

En materia de políticas de empleo, se observa que en los países de la región se han realizado esfuerzos importantes para elevar la **inversión pública** como un instrumento

capaz de compensar parcialmente la caída de la inversión privada. En efecto, varios países han aumentado la asignación de recursos disponibles para la inversión pública, sea a través del presupuesto fiscal o mediante créditos de organismos de cooperación financiera internacional. En otros países, como Trinidad y Tobago, se registran esfuerzos para al menos preservar el nivel de inversión pública, a pesar de la acentuada caída que han experimentado los ingresos del Estado y las dificultades que existen para mantener el equilibrio de las finanzas públicas. Para que estas asignaciones tengan impacto en el corto plazo frente a la crisis, ha sido esencial el aumento de los niveles de ejecución de los recursos asignados. En varios de los países de la región se observan iniciativas importantes en este sentido, que han contribuido a mitigar el efecto de la crisis en el empleo. Por ejemplo, en Paraguay la ejecución en inversiones públicas durante el primer semestre de 2009 aumentó en un 34% en comparación con el mismo período de 2008. Si se proyecta este resultado al año completo, el efecto de esta mayor ejecución -sin proyectos adicionales y/o inversiones más intensivas en empleo - se crearían alrededor de 6.500 puestos de trabajo durante 2009. De ejecutarse el presupuesto 2009 en su totalidad, la creación de empleo adicional respecto de 2008 sería de 16.000 puestos de trabajo, lo que corresponde a casi 10% de los desempleados a fines de 2008.

Desde la perspectiva de la creación de empleo también importa el porcentaje de inversión destinado a la contratación de mano de obra, así como las oportunidades de acceso que se brindan a las mujeres. Si bien en varios países (Argentina, El Salvador y República Dominicana) anunciaron que se dará prioridad a la inversión intensiva en mano de obra, se requieren mecanismos de medición de impacto. Igualmente es conveniente contar con criterios de priorización y mecanismos de seguimiento que permitan aumentar en forma sistemática la creación de empleo de la inversión pública y garantizar el acceso de las mujeres en igualdad de oportunidades, especialmente durante períodos de crisis.

Existe un amplio espacio para elevar el impacto sobre el empleo de hombres y mujeres que tiene el incremento de la inversión pública. Para poder aprovecharlo en forma más intensiva sería aconsejable una mayor colaboración entre los Ministerios de Obras Públicas y otras entidades, de modo que integren en su cartera proyectos con uso más intensivo de mano de obra. Por otro lado, es importante que la inversión pública adicional se localice en las áreas geográficas donde se está concentrando el nuevo desempleo. Para que los puestos de trabajo generados por la nueva inversión pública puedan absorber a los trabajadores más afectados por la crisis se necesita efectuar un seguimiento sistemático de la evolución del desempleo, con el mayor grado de desagregación posible y conocimiento de las características de los desocupados. En forma paralela es necesario ampliar los esfuerzos para asegurar el acceso equitativo de hombres y mujeres a esos nuevos empleos.

Al comienzo de la crisis se estimaba que podría ser necesario recurrir a la ejecución de **programas de empleo de emergencia** para enfrentar la importante alza del desempleo proyectada, y así evitar que hubiese un incremento en la pobreza. Estos programas consisten en la creación de empleos temporales para desocupados, generalmente en trabajos de mantenimiento o construcción de infraestructura de utilidad social, o de apoyo a servicios sociales, por lo que tienen una cierta cercanía con la naturaleza de los programas basados en inversiones públicas “puras”. Sin embargo, suelen caracterizarse por destinar un porcentaje bastante más elevado del gasto a la contratación de mano de obra, e incluso en algunos casos la proporción de recursos asignada a equipos y

materiales es tan reducida que pueden producirse problemas con la pertinencia, calidad y sostenibilidad de las obras realizadas, salvo que se adopten recaudos apropiados y exista una supervisión adecuada. Generalmente, los programas de empleo de emergencia ofrecen jornadas reducidas e ingresos muy bajos. Los desafíos de la focalización también se presentan en forma distinta, dado que existe más espacio para que las autoridades fijen criterios de elegibilidad de los beneficiarios, aunque la efectividad de la implementación depende en buena medida de las capacidades institucionales de las autoridades encargadas, así como del grado de formalización del mercado laboral. Es habitual que sea elevado el porcentaje de mujeres en los programas de emergencia.

Durante esta crisis se ha hecho en 2009 un uso moderado de programas de empleo de emergencia debido, principalmente, a que en la mayor parte de los casos se han registrado aumentos en las tasas de desempleo por debajo de las proyecciones iniciales, especialmente si se compara con *shocks* anteriores. Por lo general, se observa que se ha extendido la aplicación de programas en ejecución orientados a grupos en situación de pobreza o pobreza extrema, ampliando los recursos y la cobertura geográfica. Tal ha sido el caso, por ejemplo, del Programa de Empleo Temporal Ampliado de México, cuya cobertura que sólo incluía zonas rurales comenzó a incorporar también áreas urbanas.

Entre las buenas prácticas en esta materia cabe destacar el caso de Chile, donde la utilización de un Fondo de Contingencia para la aplicación de estos programas se activa cuando la tasa de desempleo supera el 10%. Esta política parte de la concepción de que existe un cierto nivel de desempleo que es socialmente inaceptable, ante el que se requiere redoblar esfuerzos para revertirlo. Con esta visión se introduce un elemento anticíclico en la política fiscal, que tiene un fuerte impacto en el empleo puesto que el grueso de los recursos asignados se destinan al pago de salarios y sólo una proporción menor se utiliza en la adquisición de equipos de trabajo, gastos administrativos y de gestión. Igualmente, en la medida que retrocede el nivel de desempleo, disminuyen los recursos asignados para este efecto, en consonancia con el carácter temporal de estos programas. Esta disposición reconoce la diversidad territorial del mercado de trabajo y permite continuar apoyando estos programas en las regiones y comunas con alto desempleo, aunque la tasa de desocupación nacional retroceda bajo 10%.

También resaltan los esfuerzos por aprovechar esta coyuntura para mejorar la **capacitación** de los trabajadores a través de programas de formación. A diferencia de los ciclos de expansión del producto y empleo, donde la capacitación es fundamental para elevar la empleabilidad y la productividad del trabajo, en tiempos de crisis con destrucción neta de empleo, ésta debe ser reorientada hacia grupos específicos para maximizar el impacto de los recursos asignados. Entre los países menos afectados por la crisis, hubo sectores económicos que continuaron con la generación neta de empleos, mientras que otros rubros expulsaban trabajadores. En estos casos resulta razonable realizar esfuerzos para la recalificación de trabajadores de sectores en contracción, de modo que se puedan relocalizar en los sectores en expansión. Esa ha sido la estrategia seguida por el programa de reconversión laboral Revaloración Perú, así como por el Programa Nacional de Capacitación puesto en vigor en Bahamas.

En estas coyunturas es posible diseñar programas de capacitación orientados a alcanzar importantes contingentes desfavorecidos, a fin de corregir déficits estructurales y mejorar su empleabilidad para el momento en que la recuperación económica genere

nuevas oportunidades de empleo. Este ha sido el enfoque del Plan 250 mil de Colombia, que procura retener a los jóvenes en capacitación, para después incentivar su inserción laboral como aprendices en empresas que no hayan reducido su personal en los tres meses anteriores a la contratación. Tal diseño permite a un segmento etario tan afectado por la desocupación como los jóvenes, aprovechar el tiempo perdido del desempleo en programas de capacitación técnica para ocupaciones con alta demanda.

Otro instrumento de las políticas activas de empleo que ha experimentado cambios en los énfasis de sus tareas durante la crisis son los **servicios públicos de empleo**. Mientras en épocas de crecimiento con generación de empleo estos servicios desarrollan con mayor intensidad las tareas de intermediación laboral, registro, colocación, orientación y derivación a capacitación cuando se requiera, en períodos de crisis y destrucción de empleo se debilitan estas funciones y deben recibir a mayor cantidad de desocupados que lo habitual, aunque disponen de menos vacantes. Estas oficinas cumplen en la crisis un mayor papel articulador de las políticas públicas en el territorio. En la medida que se recupera la capacidad de generación de nuevos puestos de trabajo y el *shock* queda en el pasado, estos servicios se reorientan hacia la intermediación.

En situaciones de aumento del desempleo es esencial que los servicios públicos de empleo tengan una presencia extendida en el territorio para poder atender a las personas afectadas. Así lo entendió Argentina después de la profunda recesión que la afectó en 2002. A partir de los años siguientes se fue desarrollando y fortaleciendo una red de oficinas de empleo en todo el país, con la responsabilidad de ejecutar las políticas de empleo al nivel local y promover las tareas de intermediación del servicio público. En este sentido, la crisis actual encontró a Argentina mejor preparada para atender a los desocupados y aplicar los programas de empleo al nivel local.

Destaca entre las políticas de empleo la puesta en marcha de programas orientados a favorecer la **retención en el empleo** mediante cierta reducción de la jornada a través de una compensación parcial a la pérdida de ingresos de los trabajadores y con la posibilidad de efectuar capacitación en el tiempo no trabajado. Tales programas se justifican especialmente cuando se estima que la caída en la demanda es temporal y, como ha ocurrido durante esta crisis, si los sectores más afectados están concentrados en unos pocos. Es clave para el buen funcionamiento de estos programas la preexistencia de relaciones laborales armoniosas entre las partes, puesto que los ajustes en la jornada laboral y las condiciones de trabajo requieren de una alta cooperación. Asimismo, la mayoría de estos programas de apoyo público tiene como requisito el acuerdo entre las partes.

En América Latina y el Caribe no existían mayores antecedentes en esta materia. Sin embargo, con ocasión de esta crisis varios países han desarrollado instrumentos con estas características generales (Argentina, Chile, México y Uruguay). Estos programas fueron utilizados en forma más intensiva en Argentina y en México; en el caso de Chile, la información disponible indica que ha sido muy poco utilizado y que las empresas prefirieron utilizar otros programas públicos accesibles de forma unilateral, en especial subsidios para la contratación de jóvenes. Si bien la caída del ritmo de crecimiento fue importante en Uruguay, la economía no entró en recesión y la tasa de desempleo se mantuvo prácticamente constante, por lo que se utilizó principalmente la modalidad de suspensión del seguro de desempleo, que se explica más adelante.

- **Políticas de protección**

En materia de políticas de protección durante esta coyuntura, destaca la importancia que pueden alcanzar los programas de transferencias condicionadas, así como las adaptaciones que se han estado realizando en los programas de seguros de desempleo, en algunos de los países que cuentan con este instrumento. También se observan iniciativas que apuntan a mejorar otros componentes del sistema de transferencias, como ocurre en algunos países en la seguridad social en pensiones. En este último caso, las iniciativas apuntaron a flexibilizar las condiciones de acceso a las prestaciones con el objeto de contrarrestar las dificultades en el mercado laboral de los trabajadores en sus últimos años de la historia laboral (Uruguay) o la expansión de los programas no contributivos (Chile). Si bien en estos dos países se planeaban las reformas antes de la crisis, esta aceleró el impulso a las modificaciones o su puesta en práctica. Asimismo, otros países han fortalecido o expandido programas de transferencias que tienen vinculaciones más directas con el mercado laboral, como es el caso de Argentina con el Seguro de Empleo y Capacitación, o el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo.

Respecto a los **seguros de desempleo**, varios países han hecho modificaciones orientadas a ampliar la cobertura y mejorar los beneficios, como Chile y Uruguay, que estaban revisando este instrumento desde antes que se manifestara la crisis. Además, en los casos de Brasil, Chile y Uruguay se han efectuado cambios en su ejecución durante la crisis, con modalidades distintas, ya que en estos períodos aumenta la duración del desempleo y disminuyen las posibilidades de reinserción laboral.

En Brasil se extendió el seguro de desempleo en dos meses adicionales para trabajadores de sectores altamente afectados por la crisis (principalmente minería y siderurgia). En Chile se dispuso la posibilidad de extender la duración del beneficio en dos meses adicionales cuando la tasa de desempleo superara al promedio de los últimos cuatro años, más un punto porcentual, aplicando la regla en general y no a trabajadores de determinados sectores. En Uruguay, la reforma plantea la extensión de la duración del subsidio en caso de recesión económica en el país (definida como dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo). Como Uruguay no cayó en recesión, el mecanismo no se activó en esta oportunidad. También se trata de un mecanismo de cobertura general a todos los sectores económicos.

Si bien en Uruguay hubo un incremento en el número de beneficiarios del seguro de desempleo por despido, también hubo un importante aumento por la causal de suspensión. Las empresas tienen la posibilidad de enviar a los trabajadores al seguro de desempleo durante un máximo de seis meses cuando están atravesando dificultades, sin tener que cesar el vínculo laboral. Para ello se suspende a una parte de la fuerza de trabajo, con la posibilidad de reintegrarlos cuando la situación se revierte. Esta fórmula evita la pérdida de valioso capital humano para las empresas, y a la vez facilita la reinserción de los trabajadores en las mismas condiciones laborales vigentes con anterioridad a su suspensión. Por la brevedad de la crisis en Uruguay, este instrumento parece haber sido bastante eficaz en este caso. También existe cierta evidencia de que las empresas que usaron esta modalidad del seguro rotaron a los trabajadores suspendidos, a fin de reducir a un mínimo el tiempo que cada uno estuviera fuera de su puesto de trabajo. Lo anterior fue posible a partir de las buenas relaciones laborales que en general caracterizan a Uruguay y que permitieron minimizar los costos para los trabajadores a través del diálogo entre el sindicato y la empresa.

Los seguros de desempleo constituyen un instrumento típicamente anticíclico que se activa en forma automática. En la medida que aumenta el desempleo y, en consecuencia, las prestaciones por seguro de desempleo, estos recursos adicionales permiten mantener el ingreso de las familias y aminorar la caída del consumo. Sin embargo, sería aconsejable evaluar más adelante los resultados y eventuales problemas que hayan surgido en la aplicación de las modificaciones realizadas a los seguros.

Como se sabe, no todos los países de la región cuentan con un seguro de desempleo y cuando existe, su cobertura suele ser baja, razones por las cuales desempeñan un papel importante tanto los programas de empleo de emergencia mencionados, como los **programas de transferencias condicionadas**, de forma de alcanzar una cobertura más amplia. Varios países han estado desarrollando estos últimos programas orientados a corregir problemas estructurales, con acciones principalmente relacionadas con la promoción de la educación y evitar la deserción escolar. Si bien en la región se observan diferencias significativas en los indicadores educacionales, puede señalarse que la gran mayoría de los países presenta tasas de escolaridad bajas, tasas de deserción altas en distintos niveles de enseñanza, así como, en general, una baja calidad de la educación misma. No obstante, es claro que los jóvenes tendrán mejores oportunidades de lograr una inserción laboral satisfactoria cuanto más extenso sea su ciclo educativo completo. En consecuencia, los programas de transferencias condicionados a la permanencia de los jóvenes en el sistema educacional constituyen una decisión estratégica para elevar la competitividad laboral de estos futuros trabajadores, así como la del país en general.

Con el surgimiento de la crisis, varios países han reforzado estos programas en el entendido de que la pérdida del empleo del jefe de familia o de otro miembro del hogar aumenta el riesgo de deserción escolar. Si bien esta inserción temprana tiene un alto riesgo de ser precaria en situaciones normales, en un escenario de crisis y de falta de oportunidades de buenos puestos de trabajo, dicho riesgo será incluso superior, condicionando de forma perjudicial el desarrollo laboral en el largo plazo. Por tanto, en situaciones de crisis como la actual parece oportuno fortalecer estos programas dado que no sólo se estará atendiendo a la coyuntura (al evitar que haya una mayor presión de oferta laboral desde los jóvenes), sino que también se estará respondiendo a una estrategia de desarrollo de largo aliento. El Salvador y Paraguay han introducido recientemente este instrumento y, aunque en forma incipiente, ha permitido a las familias beneficiarias enfrentar mejor la crisis. En Brasil, el Programa Bolsa Escola extendió su cobertura en 1.3 millones de familias adicionales. En Costa Rica, el Programa Avancemos tiene como objetivo reducir la deserción escolar en el ciclo secundario. Puesto en marcha con anterioridad a la crisis, este último programa amplió su cobertura en 20.000 familias adicionales en riesgo, alcanzando así a un total de 150.000 familias. Con este programa no solo se quiere evitar la inserción temprana juvenil en el mercado de trabajo, sino fundamentalmente alcanzar la universalización de la educación secundaria.

En síntesis, la ampliación de la cobertura y los beneficios de los seguros de desempleo y de los programas de transferencias condicionadas constituyen líneas de políticas complementarias, especialmente a la luz del gran número de trabajadores informales que no están afiliados a los seguros de desempleo. En los países que aún no cuentan

con este instrumento de protección de los trabajadores es importante estudiar las condiciones para su pronta introducción.

- **La importancia de los salarios en esta crisis**

Las políticas de empleo y las de protección social deben actuar en forma coordinada con las medidas que se adopten en materia salarial. En la actual crisis, en que los países de la región vieron afectadas fundamentalmente sus actividades exportadoras, pasa a desempeñar un papel protagónico la preservación del nivel de consumo interno, para lo que es fundamental mantener el empleo y los ingresos. Si bien la situación del empleo se ha deteriorado, su retroceso ha sido menor que en *shocks* anteriores.

Más allá de la evolución de los salarios promedio reales, que son resultantes de la determinación salarial a través de la intervención de distintos actores y de la evolución de los precios, interesa observar las orientaciones que los gobiernos han entregado en materia de salarios en este contexto de crisis económica global. En este sentido, se observa que la orientación gubernamental ha estado limitada por lo general a la determinación de los salarios mínimos, dada la escasa cobertura de la negociación colectiva, terreno en el cual existe poca intervención desde los gobiernos.

La disyuntiva que debieron enfrentar los gobiernos en esta materia se podría resumir de la siguiente forma: aunque el poder adquisitivo de los salarios resulta clave para sostener el consumo interno (variable central para la recuperación), un aumento excesivo en los salarios mínimos de cumplimiento obligatorio podría conducir a un deterioro del empleo o un aumento de la informalidad. Como antecedente, es necesario considerar que si bien los salarios mínimos reales han crecido prácticamente en todos los países de la región durante los años 2000, sus niveles aún están muy lejos de satisfacer las necesidades básicas de los trabajadores y de sus familias. Con matices, la mayor parte de los países de la región han efectuado ajustes de sus salarios mínimos, orientados a mantener el poder adquisitivo de los mismos, mientras que un número menor de países procuró introducir leves mejoras en su poder de compra. De esta forma se habría privilegiado la protección del poder adquisitivo de los salarios mínimos alcanzados en los últimos años, evitando poner mayor presión a las empresas para preservar el empleo.

Al analizar el ajuste del salario mínimo se toma como punto de referencia la inflación acumulada durante el período de vigencia anterior, así como principalmente se debe considerar la inflación futura que se vaya a acumular durante la vigencia efectiva del nuevo nivel. Obviamente, este último razonamiento sólo se puede realizar en aquellos países que ajustan sus salarios mínimos con una periodicidad predeterminada, aunque no siempre se lleva a la práctica porque existe cierta desconfianza con respecto a las estimaciones de la inflación futura.

Aquellos países que ajustan su salario mínimo anualmente, por ejemplo, tomarán en consideración la inflación acumulada en los 12 meses anteriores y la inflación estimada para los próximos 12 meses. Por tanto, en estos países es factible analizar un ajuste del salario mínimo según ambos parámetros. En esos casos, será posible decir si se espera que haya un incremento real del salario mínimo durante el período de vigencia o no. En aquellos países donde la periodicidad de los ajustes es variable, resulta más difícil interpretar la importancia del mismo con referencia a su período de vigencia puesto que se ignora si ese nuevo nivel, por ejemplo, estará vigente en 12 meses, 16 o más meses.

Sólo es posible mantener la periodicidad de los ajustes cuando las economías tienen índices de inflación estables en el tiempo. Por lo general, cuando hay una aceleración inflacionaria surgen presiones legítimas para efectuar ajustes intermedios y reducir el impacto sobre el poder de compra del salario mínimo. En esta materia, la región ha hecho grandes avances ya que predominan los países con inflación baja y estable. De acuerdo a la CEPAL, desde el año 2000 el promedio en la evolución de los precios al consumidor fue inferior a 10%, salvo en 2002, que registró 12.2%.

En América Latina hay mayor cantidad de países con ajustes periódicos regulares que países con ajustes de periodicidad variable. Entre los primeros, predomina la periodicidad anual. En el caso de Paraguay, se establece que el ajuste será cada dos años o, si la inflación acumula 10% durante ese período, se gatilla la convocatoria al Consejo Nacional del Salario Mínimo para analizarlo. En la práctica, estos ajustes se dieron en promedio cada 11 o 12 meses. Lo que diferencia esta situación de los países de periodicidad variable es que en este caso existe una referencia directa con la inflación, por lo que se puede visualizar claramente si la intención es que haya un incremento real o no.

**CUADRO 1
PERIODICIDAD DE LOS AJUSTES DEL SALARIO MÍNIMO EN PAÍSES DE
AMÉRICA LATINA**

Países con periodicidad regular de los ajustes	Países con periodicidad variable de los ajustes
Bolivia Brasil Chile Costa Rica Colombia Ecuador Guatemala Honduras México Uruguay República Bolivariana de Venezuela	Argentina El Salvador Nicaragua Panamá Paraguay Perú República Dominicana

Fuente: Elaboración OIT con base en información estadística de los países.

El Cuadro 2 presenta la variación nominal de los salarios mínimos en los 11 países con regularidad en la periodicidad de sus ajustes. Si se comparan los incrementos con la inflación pasada acumulada durante el período de vigencia anterior, se constata que en Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay se aplicaron ajustes muy similares a la inflación pasada. Brasil realizó un ajuste muy superior, mientras que Costa Rica y Chile también aumentaron el salario mínimo levemente por encima de la inflación pasada. Destaca el caso de Honduras, donde se duplicó el salario mínimo en enero de 2009, muy por sobre cualquier referencia a la evolución de indicadores de precios. En la República Bolivariana de Venezuela se aplicó un incremento significativamente inferior a la

inflación pasada, mientras que en Guatemala y México los ajustes se situaron levemente bajo la inflación pasada.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA: INCREMENTO NOMINAL DEL SALARIO MÍNIMO E INFLACIÓN
EN LOS PAÍSES CON PERIODICIDAD REGULAR, 2008-2009

País	Inflación durante período de vigencia pasada (%)	Variación nominal del salario mínimo (%)	Inflación 2008 (%)	Inflación 2009 (%)
Bolivia	11.8	12.0	11.8	2.1
Brasil a/	5.4	12.0	5.9	4.8
Chile b/	0.3	3.8	7.1	1.9
Costa Rica c/	6.9	9.1	13.9	8.2
Colombia	7.7	7.7	7.7	3.8
Ecuador	8.8	9.0	8.8	4.5
Guatemala	9.4	7.2	9.4	0.6
Honduras	10.8	100.0	10.8	5.4
México	6.5	4.6	6.5	5.7
Uruguay d/	6.6	7.0	9.2	6.5
República Bolivariana de Venezuela e/	27.7	10.0	31.9	27.4

Fuente: Elaboración OIT con base en la información de países; inflación 2008 y 2009, CEPAL.

a/ Período de referencia entre marzo 2008 y febrero 2009.

b/ Período de referencia entre julio 2008 y julio 2009.

c/ Período de referencia entre julio 2008 y julio 2009, que comprende dos ajustes semestrales.

d/ Período de referencia entre julio 2008 y enero 2009.

e/ Período de referencia entre mayo 2008 y mayo 2009.

Si bien la aplicación de los nuevos niveles de los salarios mínimos no coincide siempre con los años calendarios, es importante señalar que todos los países presentan una caída en sus tasas de inflación en 2009 respecto a 2008. Esto provoca que países donde se aplicaron ajustes “neutros” del salario mínimo (iguales a la inflación pasada) registrarán una erosión menor en el poder adquisitivo del mismo durante su vigencia, resultando en un aumento real en comparación con el período anterior. Algo similar sucede en Guatemala, mientras que en México la inflación de 2009 será apenas superior al reajuste del salario mínimo. El caso de la República Bolivariana de Venezuela es diferente ya que la inflación se mantiene muy alta y por encima del ajuste del salario mínimo.

De los países que tienen una periodicidad variable, en el período de crisis ajustaron el salario mínimo Argentina (22.4% en agosto de 2008 y 3.3% en enero de 2009), El Salvador (8% en enero de 2009) y Nicaragua (16% en mayo de 2009), mientras que República Dominicana acaba de aplicar un ajuste de 16% retroactivo a junio de 2009. En cambio, Panamá y Perú no han efectuado ajustes desde diciembre de 2007 y enero

del 2008, respectivamente, mientras que Paraguay ajustó su salario mínimo en 5% en mayo de 2009, aunque la inflación acumulada era del 10%. En esta oportunidad, hubo un cambio en el patrón de comportamiento de ajustes que, habitualmente, compensaban la inflación acumulada. En el caso de estos países, sólo es posible evaluar el ajuste del salario mínimo en comparación con la inflación acumulada en el período pasado, ya que, como se señaló, se ignora cuál será el período de vigencia. Desde ese único punto de vista, los ajustes efectuados en Argentina, El Salvador y Nicaragua están por encima de la inflación pasada, por lo que se puede inferir que hubo una intención de mejorar su nivel real. En los casos de Panamá y de Perú, como la inflación acumulada desde el último reajuste ha estado en torno al 8% y 6% respectivamente, existe un deterioro en sus niveles reales.

En suma, en materia de fijación del salario mínimo durante el período de crisis en los países de la región se puede observar que predominaron ajustes cautelosos respecto de la inflación pasada. Sin embargo, la caída generalizada en las tasas de inflación en la región respecto a 2008 ha permitido que en 2009 los salarios mínimos y los salarios en general, sufran una pérdida de poder adquisitivo menor que en 2008. Por tanto, respecto a la inflación esperada para el período de vigencia, los ajustes del salario mínimo implican mejoras en su poder adquisitivo. En ese sentido, puede concluirse que la política de salario mínimo estaría contribuyendo al mantenimiento del consumo interno, sin constituir una amenaza al empleo.

Avances y aprendizajes de las políticas frente a la crisis

Resulta interesante señalar que el enfoque macroeconómico aplicado en esta crisis en los países de la región fue distinto al observado en otras ocasiones. En esta oportunidad, la mayor parte de los países utilizó políticas expansivas del gasto e inversiones públicas y en lugar de apelar a las políticas de ajuste recesivo, incorporaron políticas de protección al empleo y a los ingresos. Uno de los principales consensos que se aprecia en la gestión frente a la crisis ha sido la aplicación de políticas anticíclicas.

Sin embargo, se requiere hacer algunas precisiones. En primer término, el espacio fiscal disponible en los países para practicar este enfoque fue muy variado y todavía son pocos aquellos que han adoptado esta visión como una estrategia de largo plazo, que debe aplicarse no sólo en los períodos de crisis, sino también en la bonanza. En segundo lugar, el menú de políticas anticíclicas puede ser tan diverso como para incorporar desde una reducción de impuestos que busca elevar el consumo, hasta programas de empleo de emergencia, pasando por aumentos de inversión pública y transferencias condicionadas, entre otras. Dependiendo de las características que asuman estas políticas, pueden tener —o no— un impacto en la reducción de las desigualdades sociales y de género. Según la literatura internacional, un incremento en el gasto público suele tener un mayor impacto en la generación de empleo y la reactivación de la economía que una reducción de impuestos. En muchos casos, la expansión del gasto también puede generar resultados más favorables desde la perspectiva de la justicia social. Sin embargo, las medidas para elevar el gasto y la inversión pública se enfrentan con mayores desafíos respecto de la velocidad de aplicación de las medidas para bajar impuestos.

El nuevo enfoque macroeconómico permitió generar iniciativas de políticas de empleo y protección social no sólo de emergencia, sino también otras medidas innovadoras, que en muchas ocasiones fueron el resultado de pactos entre empleadores y sindicatos o de acuerdos tripartitos. La revisión de lo realizado en la región refleja que existe una gran variedad de programas en ejecución y que es posible desarrollar instrumentos específicos para enfrentar una crisis, o adaptar aquellos existentes a fin de proteger a una mayor cantidad de personas, o bien hacerlo mejor en situaciones recesivas.

Dado que la saludable disposición que se ha observado en esta coyuntura para situar el empleo en el centro de las preocupaciones de la política pública no es una constante en toda la región, sería conveniente institucionalizar los avances que se registran, dotando a los Ministerios del Trabajo de los recursos que requieren para desarrollar políticas de empleo en tiempos normales, y de recursos extraordinarios para enfrentar las épocas de crisis económicas. En la medida que se consoliden estos aprendizajes, se estará construyendo una institucionalidad adecuada para enfrentar los desafíos del comportamiento cíclico de la economía. Las instituciones laborales han demostrado su naturaleza estratégica desde la perspectiva del empleo, y de aquí deriva la importancia de la tarea de fortalecerlas, no sólo para contribuir a paliar los efectos de épocas de crisis, sino como elementos centrales del crecimiento asociado al progreso y justicia social.

Es necesario reconocer que esta crisis encontró a los países de la región mejor preparados que en el pasado desde el punto de vista macroeconómico (cuentas fiscales equilibradas, baja inflación, menor dependencia de flujos externos de divisas), y en el ámbito de las políticas de empleo y de protección. En las últimas décadas, varios países han ido incorporando distintos programas y políticas de empleo entre sus instrumentos para enfrentar sucesivas crisis. Si bien esto es positivo, resulta necesario integrar las distintas políticas de forma tal que constituyan un sistema y no iniciativas aisladas.

Por ejemplo, aquellos países que cuentan con seguros de desempleo para proteger a los trabajadores asalariados que caen en la cesantía, deberían articular los servicios de intermediación laboral provistos por los servicios públicos de empleo. En los casos más vulnerables sería necesario disponer de servicios especiales de orientación laboral, así como la posibilidad de derivarlos a una capacitación pertinente. Otros segmentos de trabajadores, como el caso de los jóvenes, podrían contar con el apoyo de políticas de incentivos a su contratación, o de no existir esta posibilidad, ser derivados a programas de empleo de emergencia cuando la situación de desempleo se prolonga. Una estructura similar podría ser diseñada a partir de los programas de transferencias condicionadas que buscan proteger a los jóvenes, mientras que apoyan con un ingreso al núcleo familiar vulnerable. Algunos de estos programas ofrecen una plataforma para apoyar a estas familias a superar su situación de pobreza, con créditos a sus microempresas y siguiendo a etapas sucesivas para quienes consigan desarrollar un círculo virtuoso. Pero es todavía insuficiente el componente de empleo que se ofrece en particular a las mujeres. Muchos países de la región cuentan con varios de estos elementos, lo que hace conveniente evolucionar hacia una etapa de mayor integración en función de conformar un sistema.

La integración en un sistema no tiene por único objeto aumentar la eficiencia de los programas, o eliminar eventuales duplicaciones, sino también lograr una adecuada ponderación de las distintas iniciativas en las diversas fases del ciclo económico. Cada una de las políticas de empleo es más o menos adecuada, dependiendo del momento

del ciclo económico en que se esté aplicando. Por ejemplo, los programas de empleo de emergencia son recomendables cuando la tasa de desempleo se dispara, pero si la recuperación económica se comienza a traducir en nuevas oportunidades de empleo, es claro que estos programas deben ser reducidos. En cambio, los subsidios a nuevas contrataciones parecen ser más adecuados cuando las economías comienzan a recuperarse, porque pueden servir para acelerar nuevas contrataciones por parte del sector privado, que sin este estímulo las demoraría unos meses más. Sin embargo, estos mismos subsidios son inadecuados en un período de contracción económica, ya que las empresas cuyas ventas se están reduciendo junto con su producción, no harán nuevas contrataciones aunque tengan un subsidio, a menos que sustituyan a trabajadores de su planta, lo que sería claramente negativo. Por tanto, parece necesario que dentro del sistema de políticas de empleo propuesto se practiquen los ajustes requeridos para adecuar las políticas y los recursos asignados a las necesidades del ciclo económico.

A medida que pasen los meses, más países se agregarán a los que ya comienzan a manifestar signos de recuperación económica. Sin embargo, las experiencias anteriores muestran que existe un importante rezago entre la recuperación de la economía y la del mercado de trabajo (en sus distintas dimensiones). Por esta razón es recomendable que mientras avanza la reactivación, los países vayan adaptando sus políticas desde la emergencia hacia el fortalecimiento de la generación de empleos, para reducir los rezagos al menor tiempo posible y así fortalecer la recuperación con creación de más trabajo decente para hombres y mujeres.

Nota:

Texto tomado de: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 2009, América Latina y el Caribe. Págs. 70-79.

Véase la página web: <http://www.oit.org.pe>