

DOSSIER SOBRE LA CRISIS GLOBAL

26 de junio de 2009

Nº 21

1. Trayectoria de la recuperación mundial	1
2. La crisis económica mundial afecta gravemente los flujos de capital a los países en desarrollo	3
3. La OIT adoptó un “Pacto Mundial para el Empleo”	5
4. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe	8
5. América Latina y la crisis: sobre los desafíos de la recuperación	19
6. UN conference focuses on global financial-economic crisis	21

1. TRAYECTORIA DE LA RECUPERACIÓN MUNDIAL

El nuevo análisis que hace el Banco Mundial de la economía describe un panorama sin precedentes: la producción mundial se reduce un 2,9% y el comercio mundial casi un 10%, en tanto que es probable que los flujos de capital privado descendan de US\$707.000 millones en 2008 hasta llegar a los US\$363.000 millones que se esperan en 2009.

Mientras se advierte que el mundo está ingresando en una era de crecimiento económico más lento, el informe anual del Banco Mundial Global Development Finance 2009: Charting a Global Recovery (GDF, Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo: El derrotero de la recuperación mundial) que se da a conocer hoy, actualiza el panorama de la economía mundial y explora el amplio enfoque que será necesario para planificar una recuperación mundial.

“Las medidas extraordinarias adoptadas por los gobiernos de todo el mundo ayudaron a salvar al sistema financiero mundial de un colapso completo, pero la recesión económica persiste en los sectores reales”, dijo Justin Lin, primer economista y primer vicepresidente de Economía del desarrollo del Banco Mundial. “Para cambiar la situación, se necesitan medidas políticas audaces, lo que incluye la reanudación del crédito interno y los flujos internacionales de capital”.

Lin habló en la Conferencia anual del Banco sobre economía del desarrollo i que se realizó en Seúl, donde se reunieron los expertos para debatir la crisis financiera. Hizo hincapié en el papel fundamental que pueden tener en la recuperación mundial los países en desarrollo como impulsores del futuro crecimiento mundial y señaló también la grave emergencia de desarrollo y que impone el impacto de la crisis en los países pobres y vulnerables.

Creciente recesión mundial

A medida que se dificultaba cada vez más la obtención de capital y aumentaba la incertidumbre acerca de la demanda futura, se registró un marcado descenso de la producción

y del comercio mundial de bienes manufacturados. El nivel de producción industrial de los países de ingreso alto disminuyó en un 15% desde agosto de 2008, y el de los países en desarrollo, sin contar a China, en un 10%.

Se prevé que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) de los países en desarrollo se desacelere marcadamente, de 5,9% en 2008 a 1,2% en 2009. No obstante, su rendimiento supera al de los países de ingreso alto, cuyo PIB agregado, según las previsiones, descenderá 4,5% en 2009. Sin contar a China e India, notablemente, el PIB de los demás países en desarrollo disminuirá un 1,6%: un verdadero revés a la reducción de la pobreza.

Se prevé que el PIB mundial retomará un crecimiento del 2% en 2010 y del 3,2% en 2011. En el caso de los países en desarrollo, se espera que el crecimiento sea superior (de 4,4% en 2010 y de 5,7% en 2011), aunque bajo en comparación con el sólido rendimiento que mostraron antes la crisis actual.

En el sitio web de la actualización de las Perspectivas para la Economía Mundial que acompaña el informe, se presentan proyecciones detalladas, inclusive para regiones y países en desarrollo. Es probable que el crecimiento de dos de estas regiones (Europa y Asia central y América Latina y el Caribe) sea negativo hacia finales de 2009.

“Si bien se espera que la economía mundial comience a crecer nuevamente en el segundo semestre de 2009, no se cree que la recuperación cobre fuerza mientras la demanda mundial permanezca en un nivel bajo, el desempleo siga siendo elevado y las condiciones recesivas continúen hasta el año 2011”, explicó Hans Timmer, director del Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo del Banco. “Si se pretende impedir una segunda ola de inestabilidad, las políticas deben concentrarse rápidamente en la reforma del sector financiero y el apoyo a los países más pobres”.

Rápido deterioro de las condiciones financieras

Es probable que los países en desarrollo se enfrenten con un clima financiero externo lamentable en 2009, según el informe. Debido al descenso abrupto de los flujos de capital privado, a muchos países les resultará difícil satisfacer las necesidades de financiamiento externo, que se estiman en US\$1 billón.

Es posible que la deuda privada y los flujos de capital no logren satisfacer por un amplio margen las necesidades de financiamiento externo de los países en desarrollo, que representan un déficit estimado de entre US\$350.000 millones y US\$635.000 millones. Los flujos de capital de fuentes oficiales, además del aprovechamiento de las reservas en moneda extranjera, ayudarán a cubrir el déficit en algunos países, pero en otros habrá necesariamente ajustes macroeconómicos fuertes y abruptos.

“Varias empresas se verán seriamente presionadas para hacer frente a sus pasivos en moneda extranjera con ingresos en monedas nacionales que se deprecian, al tiempo que se ha desplomado la demanda de las exportaciones”, dijo Mansoor Dailami, principal autor del informe. “El riesgo de crisis en el balance de pagos y la reestructuración de las deudas corporativas en muchos países merecen una atención especial”.

Plan para una recuperación mundial

En general, los gobiernos llevaron sus ideas a la práctica a través de cambios en la política monetaria, estímulo fiscal y programas de garantías para reforzar el sector bancario. Sin embargo, quedan muchos desafíos pendientes y la intervención mundial concertada sigue revistiendo importancia crítica en tanto la crisis persista.

El GDF pone de manifiesto la importancia de un amplio acuerdo entre los principales gobiernos sobre la implementación de reformas y el mantenerse alejados de las políticas de egoísmo nacional. Los argumentos a favor de las políticas fiscales coordinadas, que son generalmente débiles debido a la variación de los desafíos que enfrenta cada país, son muy fuertes ahora que el mundo enfrenta la perspectiva común de una demanda mundial inadecuada.

“Con el tiempo, se deberá abandonar el esquema en el que los gobiernos tienen una gran participación en el sistema financiero y volver a poner el control del sistema bancario en manos del sector privado”, dijo Dailami. “Asimismo, se deberá contener la gran expansión de la oferta monetaria en los países avanzados, y será preciso recortar los déficits fiscales en el mediano plazo, para mantener la viabilidad de la deuda y evitar otra crisis de endeudamiento como la que se produjo en las décadas de 1970 y 1980”.

Finalmente, existe la necesidad urgente de reconocer que los países pobres, que ya estaban debilitados y padecían especialmente la crisis de los alimentos y del petróleo, deberían recibir atención rápidamente. Estos países casi no tienen acceso al capital privado extranjero ni siquiera en los tiempos buenos y dependen en gran medida de donantes para los recursos que necesitan para satisfacer los Objetivos de desarrollo del milenio, cuyo plazo de cumplimiento se ha fijado en 2015.

“Es imprescindible que se defiendan y fortalezcan aún más los compromisos internacionales sobre ayuda para el desarrollo y para el alivio de la deuda”, concluyó Dailami. “Los países pobres enfrentarán perspectivas económicas cada vez más graves si el gran deterioro de sus ingresos de capital por exportaciones, remesas e inversiones extranjeras directas no se revierte para el año 2010”.

Fuente: Artículo informativo del Banco Mundial, disponible en el sitio Web: <http://web.worldbank.org>

2. LA CRISIS ECONÓMICA MUNDIAL AFECTA GRAVEMENTE LOS FLUJOS DE CAPITAL A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Debido a la recesión económica mundial y la fragilidad de los mercados financieros, las entradas netas de capital privado a los países en desarrollo se redujeron a US\$707.000 millones en 2008, lo que representa un abrupto descenso con respecto a los US\$1,2 billones registrados en 2007. Según las proyecciones, los flujos internacionales de capital continuarán su descenso en 2009 hasta llegar a los US\$363.000 millones.

En el informe *Global Development Finance 2009: Charting a Global Recovery* (Flujos mundiales de financiamiento para el desarrollo 2009: El derrotero de la recuperación mundial) se advierte que el mundo está ingresando en una era de crecimiento más lento que requerirá un control más estricto y eficaz del sistema financiero. Se prevé que los países en desarrollo crezcan apenas un 1,2% este año, luego de un crecimiento de 8,1% en 2007 y 5,9% en 2008. Sin contar a China e India, se estima que el producto interno bruto (PIB) de los demás países en desarrollo disminuirá un 1,6%, lo cual provocará la pérdida continua de empleo y arrastrará a más personas a la pobreza. También se espera que el crecimiento mundial sea negativo, con una contracción prevista del 2,9% del PIB mundial en 2009.

Se prevé la recuperación del aumento del PIB mundial, al 2% en 2010 y al 3,2% en 2011. Se espera un crecimiento mayor en los países en desarrollo, del 4,4 % en 2010 y del 5,7 % en

2011, aunque dicho nivel es bajo en comparación con el sólido desempeño registrado antes de la crisis actual.

“La necesidad de reestructurar el sistema bancario, combinada con las restricciones que los países de ingreso alto han comenzado a imponer a las políticas expansionistas, impedirá que la recuperación de la economía mundial cobre fuerza”, expresó Justin Lin, primer economista y primer vicepresidente de Economía del desarrollo del Banco Mundial. “Los países en desarrollo pueden convertirse en una fuerza impulsora clave en la recuperación, para lo cual deben acompañar la recuperación de las inversiones nacionales con apoyo internacional, lo que incluye la reanudación del crédito internacional”.

Si bien los autores advierten que las políticas extraordinarias que adoptaron como respuesta algunas de las grandes economías han impedido que se produjera un colapso sistémico, destacan la importancia de la acción mundial concertada mientras persista la crisis.

La integración mundial y la creciente función de los actores privados en las finanzas internacionales han traído aparejados enormes beneficios, pero también han potenciado el alcance de la crisis. Hoy en día, los países en desarrollo dependen en medida apreciable de los flujos privados, y son muchos los países que se ven azotados por el colapso de las finanzas de las empresas, donde las grandes compañías y bancos que antes potenciaban el crecimiento ahora se encuentran en problemas.

El riesgo de sufrir crisis en la balanza de pagos, sumado a la reestructuración de deuda empresarial en muchos países amerita una atención especial, se advierte en la publicación.

El camino hacia la recuperación de la economía mundial, detalla el informe, requerirá la rápida instrumentación de un conjunto de reformas puntuales; con el tiempo, se deberá abandonar el esquema en el que los gobiernos tienen una gran participación en el sistema financiero y volver a poner el control del sistema bancario en manos del sector privado. Asimismo, se deberá contener la gran expansión de la oferta monetaria en los países avanzados, y será preciso recortar los déficits fiscales en el mediano plazo, para mantener la viabilidad de la deuda y evitar otra crisis de endeudamiento como la que se produjo en las décadas de 1970 y 1980.

Perspectivas para las regiones en desarrollo

Asia oriental y el Pacífico. La región de Asia oriental y el Pacífico fue la más castigada por la crisis debido a sus estrechos vínculos comerciales con los países de ingreso elevado y a la disminución de las inversiones, así como a la caída de las exportaciones y la producción industrial. Se prevé que el crecimiento de la región será de 5% este año, pese a que, según las proyecciones, varios países de Asia oriental y el Pacífico experimentarán un descenso del PIB. Se espera que la recuperación de la región comience en el segundo semestre de 2009 y se extienda a lo largo de 2010, como consecuencia de un importante estímulo fiscal en China y una modesta recuperación de la demanda de las exportaciones en los países ricos. No obstante, se prevé que el proceso sea gradual y que el PIB regional aumente 6,6% en 2010 y 7,8% para el año 2011.

Europa y Asia central ha sido la región más perjudicada por los acontecimientos recientes, en gran medida debido a que varios países de la región ingresaron en el período de crisis con importantes desequilibrios previos. Los grandes déficits en cuenta corriente y el recalentamiento interno determinaron que muchos países fueran vulnerables al abrupto cambio de sentido de los flujos de capital y al debilitamiento de la demanda en las exportaciones que

generó la crisis. Se prevé que el PIB decaiga 4,7% en 2009, para luego recuperarse y crecer alrededor de 1,65% en 2010.

La región de **América Latina y el Caribe** ingresó en la crisis con el respaldo de una base financiera, fiscal y monetaria más sólida que en el pasado. Sin embargo, también está sintiendo los efectos no sólo debido a la caída de los precios de los productos básicos, sino a que, en el plano financiero, se produjo un rápido retiro de fondos extranjeros. Por otra parte, en varios países de la región, las tasas de cambio flexible contribuyeron a absorber el choque externo inicial y a evitar problemas sistémicos aún cuando se desplomaron los mercados de capital. Se prevé que el PIB regional disminuya un 2,3% en 2009 y llegue al 2% en 2010.

La región de **Oriente Medio y Norte de África** se ha visto afectada en forma menos directa por las restricciones al crédito en comparación con otras regiones, pero los mercados locales de capital e inmuebles están sometidos a una presión intensa, y los países en desarrollo de la región han sufrido la presencia de condiciones mucho más adversas que los países de ingreso alto. Se prevé que en 2009 decaigan las remesas, las exportaciones de servicios y los flujos de inversión extranjera directa provenientes de estos países y de las naciones de ingreso alto de Europa, lo cual se traducirá en recortes de los ingresos. Se estima que el crecimiento se reducirá a la mitad, con lo cual llegará a 3,1% en 2009, para luego repuntar a 3,8% en 2010 y 4,6% en 2011, en parte debido a que la desaceleración ha sido menos pronunciada en la región de Oriente Medio y Norte de África que en otras regiones, al tiempo que se prevé que la demanda y los precios del petróleo se mantengan en niveles bajos.

Asia meridional ha sufrido una disminución considerable de las entradas de capital y una desaceleración del crecimiento de las inversiones. Se prevé que el PIB aumente a 4,6% en 2009, lo cual representa un descenso con respecto al nivel de 6,1% correspondiente a 2008. Se espera que la producción regional se incremente un 7% en 2010 y 7,8% en 2011. No obstante, entre las amenazas al crecimiento a largo plazo se incluye la posibilidad de que aumenten las presiones fiscales si se prolonga la recesión mundial, además de la presencia de grandes déficits fiscales.

África al sur del Sahara se ha visto muy afectada por la reducción en la demanda externa, el derrumbe de los precios de las exportaciones, la disminución en las remesas e ingresos por concepto de turismo, y el pronunciado declive de las entradas de capital, en especial la inversión extranjera directa. Este año se prevé una abrupta desaceleración del crecimiento, que llegará a 1%, en comparación el valor promedio de 5,7% de los últimos tres años. Se proyecta que para el año 2010 el crecimiento aumentará a 3,7%. Los abruptos recortes a las remesas y la afluencia de fondos oficiales de asistencia también representan un riesgo para la región, debido a que muchos países de África al sur del Sahara dependen de esos fondos de asistencia para respaldar sus respectivos presupuestos y a que las remesas constituyen un recurso vital de protección contra la pobreza.

Fuente: Informe del Banco Mundial, disponible en el sitio Web: <http://web.worldbank.org>

3. LA OIT ADOPTÓ UN “PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO”

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó hoy un Pacto Mundial para el Empleo con el objetivo de orientar políticas nacionales e internacionales destinadas a estimular la recuperación económica, a generar empleos, y a proteger a los trabajadores y sus familias, en un escenario de crisis que genera aumento del desempleo, pobreza y desigualdad, y provoca el colapso de numerosas empresas.

“Se requieren acciones urgentes para impulsar la recuperación económica y la generación de empleo, mientras sentamos las bases para una economía global que sea más ecológica, equilibrada, justa y sostenible”, dijo el Director General de la OIT, Juan Somavia. “Este Pacto ofrece una vía para lograrlo, es resultado del aporte de todos los miembros de la OIT y está basado en políticas que ya han sido probadas”.

El Pacto Mundial para el Empleo fue adoptado después que obtuvo un fuerte respaldo en la Cumbre sobre la Crisis Mundial del Empleo que se realizó en el marco de esta Conferencia con la presencia de Jefes de Estado y de Gobierno, vicepresidentes, ministros del Trabajo, y representantes de empleadores y trabajadores. Durante la Cumbre también recibió un fuerte apoyo la propuesta para que la OIT tenga una mayor participación en el G20 tras el encuentro de este grupo en abril, cuando al referirse al empleo y la protección social se hizo un llamado a la OIT para “trabajar con otras organizaciones que sean relevantes, en la evaluación de las acciones ya adoptadas y de aquellas que será necesario adoptar en el futuro”.

“Son ustedes, los actores de la economía real, quienes nos sacarán de esta crisis”, dijo Somavia ante la plenaria de la Conferencia Internacional del Trabajo que convocó a unos 4.000 delegados de los 183 Estados Miembros de la OIT. “Ustedes representan a los trabajadores y sus familias, a empleadores y empresas, a gobiernos. Líderes de diversos lugares del mundo nos han dicho que el cambio es necesario, y tiene que incluir mayores oportunidades, empleos, protección para los trabajadores, con el tipo de inversiones y crecimiento que permita generar una solución de largo plazo para esta crisis. Este es nuestro desafío actual, nuestro mandato para el futuro”.

El Pacto Mundial para el Empleo constituye la respuesta más urgente y amplia que se ha adoptado en los 90 años de la OIT para enfrentar una crisis económica. El Pacto pide a gobiernos y a organizaciones de trabajadores y empleadores, que trabajen unidos para enfrentar la crisis mundial del empleo con políticas que estén alineadas con el Programa del Trabajo Decente de la OIT.

Antes de la adopción del Pacto, la OIT había difundido informes en los que se advertía sobre un aumento sin precedentes del desempleo mundial y la persistencia de altos niveles de pobreza. Somavia hizo notar que aún si la recuperación económica comienza a notarse este o el próximo año, la crisis del empleo podría durar entre seis y ocho años. También ha planteado que debe tenerse en cuenta el ingreso de 45 millones de nuevos trabajadores en los mercados laborales cada año, la mayoría jóvenes, y por lo tanto la economía deberá crear al menos 300 millones de empleos en los próximos cinco años sólo para mantener los niveles que existían antes de la crisis.

Durante la Conferencia también se realizaron intensos debates sobre el papel de las empresas, de las políticas laborales, de la protección social, de los derechos laborales, del diálogo social, de la cooperación para el desarrollo, y de la coordinación regional en la aplicación de medidas para enfrentar la crisis.

El Pacto Mundial para el Empleo propone una serie de medidas para responder a la crisis, que los países pueden adaptar a sus necesidades y situaciones específicas. No se trata de una solución única para todos, sino de un portafolio de propuestas basadas en ejemplos exitosos, que también han sido diseñadas para informar y apoyar las acciones al nivel multilateral.

Además pide tomar medidas para mantener a las personas en sus trabajos, para apoyar las empresas, y para impulsar la generación y recuperación de los empleos en combinación con

sistemas de protección social, en particular para los más vulnerables, integrando en todos los casos la preocupación por la igualdad de género.

El Pacto también solicita “la construcción de un marco regulador y de control del sector financiero más fuerte y más coherente al nivel mundial, de manera que dicho sector sirva a la economía real, promueva las empresas sostenibles y el trabajo decente y asegure una mejor protección de los ahorros y las pensiones de las personas”. Además plantea “la promoción de un comercio y unos mercados eficientes y bien regulados que redunden en beneficio de todos” y evitar el proteccionismo. Por otra parte plantea la necesidad urgente de avanzar hacia una economía con menor consumo de carbono, más ecológica, que además acelere la recuperación de empleos.

También propone considerar opciones de políticas como la inversión en infraestructura pública, los programas especiales de empleo, el aumento de la protección social y la aplicación del salario mínimo. Argumenta que en los países en desarrollo, en particular, medidas como estas pueden reducir la pobreza, aumentar la demanda y contribuir a la estabilidad económica. Se pide a los países donantes y a las agencias multilaterales que consideren aportar recursos, incluyendo los recursos que en la actualidad se usan para enfrentar la crisis, para la puesta en práctica de las recomendaciones y las sugerencias de políticas del Pacto.

“Los empleadores apoyamos el Pacto Mundial para el Empleo como una contribución importante para generar políticas destinadas a impulsar la recuperación”, dijo Daniel Funes de Rioja, vicepresidente empleador de la Comisión Plenaria sobre Respuestas a la Crisis. “Los esfuerzos conjuntos de empleadores, sindicatos y gobiernos han conseguido identificar estrategias realistas y prácticas para enfrentar la crisis. Acordamos un Pacto Global para el Empleo, el trabajo duro comienza ahora. El desafío para la OIT, los sindicatos y los empleadores, y en especial para los gobiernos, es el de traducir este compromiso en medidas al nivel nacional que generen empleos reales, ingresos reales y que contribuyan a la recuperación de la economía. Los empleadores estamos listos para desempeñar nuestro papel”.

“Estamos enviando un mensaje visionario, de cambio y realista, tanto a los gobiernos como a las mujeres y hombres en la calle”, dijo Leroy Trotman, vicepresidente trabajador de la Comisión Plenaria sobre Respuestas a la Crisis. “En este momento el Pacto es solo un pedazo de papel. Somos los gobiernos, trabajadores y empresarios quienes debemos convertirlo en una realidad. Esto implica el compromiso de los gobiernos con el dialogo social y con instituciones del mercado de trabajo fortalecidas. Pero también requiere que no haya interferencia de los empleadores, cuando los trabajadores buscan organizarse y representar sus intereses en forma colectiva. La recuperación requiere de un aumento de la demanda agregada impulsada por los salarios, de protección social y diálogo social, y de negociación colectiva. Si fracasamos, las sociedades saldrán perdiendo. Si tenemos éxito, estoy convencido que los historiadores del futuro escribirán como la OIT cumplió con su mandato”.

Somavia dijo que la OIT comenzará de inmediato a brindar asistencia a sus mandantes para la aplicación de las medidas incluidas en el Pacto, así como a trabajar con otras agencias multilaterales. También destacó que este Pacto no se trata de cuánto más pueden gastar los gobiernos, sino de cómo lo gastan.

“Necesitamos poner en práctica este compromiso”, dijo Somavia. “Todos tenemos una responsabilidad colectiva con el futuro. Juntos podemos responder a aspiraciones comunes. Tenemos el mandato de actuar ahora, y si trabajamos juntos con seguridad vamos a tener éxito”.

Fuente: Comunicado de Prensa de la Organización Internacional de Trabajo, disponible en el sitio Web: <http://www.ilo.org>

4. COYUNTURA LABORAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Crisis y mercado laboral

Desde que se hizo patente que América Latina y el Caribe no era inmune frente a la crisis financiera y económica mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) han indicado que la marcada desaceleración del crecimiento tendría diversos efectos en los mercados de trabajo y, por lo tanto, en el bienestar de la gran mayoría de la población latinoamericana¹. Un menor crecimiento económico reduce la demanda laboral y provoca una caída de las tasas de ocupación. Como consecuencia, aumenta el número de personas desempleadas y la tasa de desempleo abierto.

En estas condiciones, la calidad del empleo también se ve afectada. El poco dinamismo de la demanda laboral de las empresas formales y la ausencia o debilidad de redes de protección social para enfrentar el desempleo obligan a muchas personas a buscar ingresos alternativos en actividades informales. Además, con el fin de reducir costos, algunas empresas informalizarían parte de sus contratos de trabajo. Sin embargo, no se espera que los salarios reales sufran disminuciones profundas, dado que esta crisis se desenvuelve en el contexto de una inflación decreciente. Esto marca una diferencia con respecto a crisis anteriores, caracterizadas por significativos aumentos del nivel de precios. De todas maneras, la crisis económica tendrá múltiples efectos sobre los mercados de trabajo, por lo que se espera una importante pérdida de empleo, sobre todo de empleo de buena calidad, alejando a la región aún más de la meta de lograr trabajo decente para todos.

Como se muestra en la primera sección de este boletín, la crisis empezó a afectar a las variables laborales a partir de 2008, con diferencias entre los países respecto del momento del impacto inicial, y causó un deterioro bastante generalizado a partir del cuarto trimestre de 2008. Los datos del primer trimestre de 2009 reflejan la continuidad y profundización de esta tendencia, con un aumento interanual de 0,6 puntos de la tasa de desempleo urbano.

Si bien la región no es inmune a la crisis internacional, está mejor preparada para enfrentar sus consecuencias que en períodos previos, debido a las políticas cautelosas aplicadas en el período de auge. Existe un amplio consenso acerca de que el espacio disponible debe aprovecharse para implementar políticas fiscales y monetarias anticíclicas, especialmente aquellas que tienen un impacto en el empleo².

Sin embargo, cabe señalar que en muchos países el espacio para las políticas fiscales expansivas es limitado, lo que subraya la importancia de la cooperación internacional.

Considerando las brechas de protección social prevalecientes en la mayoría de los países, también se ha destacado la necesidad de canalizar recursos para proteger a los grupos de población más vulnerables. Asimismo, existe un amplio acuerdo sobre la importancia de las políticas del mercado de trabajo para proteger y reforzar la inserción laboral y frenar el deterioro de la calidad del empleo. En la segunda sección de este boletín se hace referencia a los instrumentos aplicados en este contexto en los países de la región en los ámbitos del trabajo y la protección social.

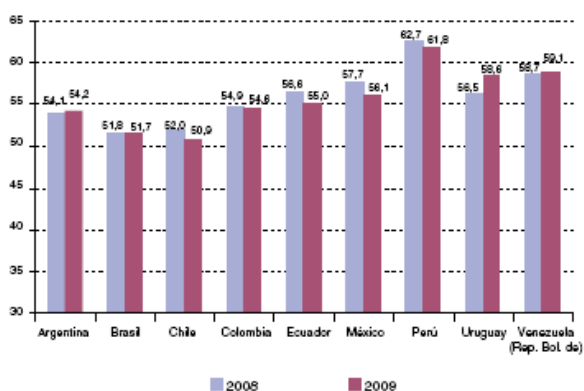
Evolución reciente de los mercados de trabajo de la región

En el primer trimestre de 2009 continuó el enfriamiento de la actividad económica de la región. En efecto, en la medición desestacionalizada, ya en el último trimestre del año 2008 el producto regional se redujo, y esta contracción se profundizó en el primer trimestre de 2009. Uno de los elementos más notorios fue la marcada caída de la producción industrial, a lo que se sumó la disminución de la actividad del sector de la construcción. Como era de esperar, esto tuvo un considerable impacto en el empleo.

En este boletín se presenta la información de los países de América Latina que cuentan con estadísticas laborales continuas que permiten un seguimiento relativamente actualizado de la evolución del mercado de trabajo. Dada la cobertura de los países considerados, los datos presentados a continuación reflejan razonablemente bien el desarrollo laboral reciente de la región en su conjunto.

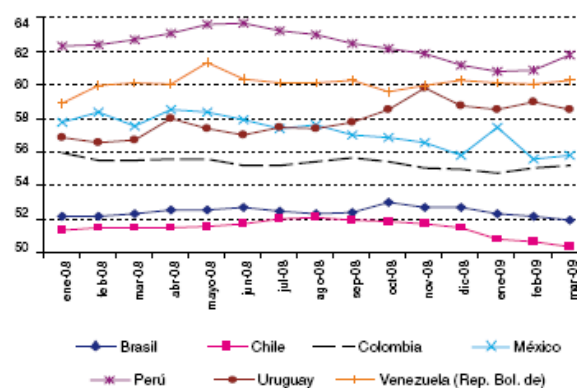
La coyuntura actual muestra que los niveles de ocupación están empeorando. La mayoría de los países registra una disminución de la tasa de ocupación, en algunos casos (el Brasil, Colombia) de magnitud moderada, en otros (Chile, el Ecuador, México) más pronunciada, con una reducción de más de un punto porcentual. Solo en Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela, y muy levemente en la Argentina, aumentó la tasa de ocupación en la comparación interanual (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN URBANA, PRIMER TRIMESTRE DE 2008 Y 2009^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.
^a En los casos de Chile y la República Bolivariana de Venezuela, se considera el total nacional. En el caso de la Argentina, es una estimación.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN URBANA, EVOLUCIÓN DESESTACIONALIZADA, ENERO DE 2008 A MARZO DE 2009^a
(En porcentajes de población en edad de trabajar)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.
^a En los casos de Chile y la República Bolivariana de Venezuela, se considera el total nacional.

En el caso de los países con información laboral mensual, se notan marcados retrocesos de la tasa de ocupación desestacionalizada: a partir de mayo de 2008 en México, de julio en el Perú (con cierta recuperación reciente), de septiembre en Chile y de noviembre en el Brasil (véase el gráfico 2). Colombia sufrió una caída más moderada entre octubre de 2008 y enero de 2009 y también registró cierta recuperación en los últimos meses. En el Uruguay se notó una disminución moderada después de noviembre de 2008, pero manteniéndose aún niveles elevados en comparación con el año anterior. Por último, en la República Bolivariana de Venezuela la tasa de ocupación desestacionalizada se mantuvo estable durante el período de observación, gracias, en gran parte, a un aumento importante del empleo público.

En un contexto de enfriamiento económico, destrucción de puestos de trabajo y poca demanda laboral, los hogares tienen dos opciones. Pueden aumentar la oferta laboral para compensar la pérdida de ingresos (por desempleo o reducción de salarios u otros ingresos laborales) o

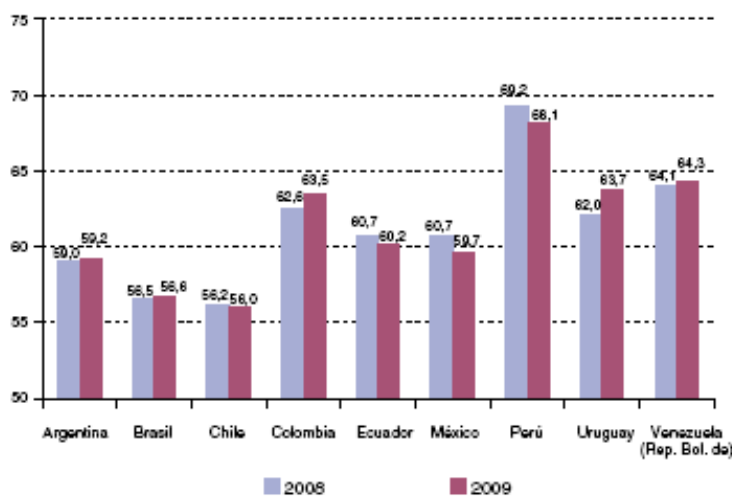
pueden retirar a alguno de sus miembros en edad de trabajar del mercado laboral si prevalece la percepción de que existe una probabilidad tan baja de conseguir un empleo deseado que no valdría la pena asumir los costos de la búsqueda. En términos generales, la primera actitud prevalece en hogares de bajos ingresos y la segunda en hogares con ingresos más elevados, lo que implicaría un mayor aumento del desempleo o de la informalidad (o ambos) en los primeros.

Como es difícil predecir la actitud que predominaría a nivel agregado, es muy problemático proyectar el comportamiento de la tasa de participación y, en consecuencia, de la tasa de desempleo en el corto plazo.

De hecho, en los países con información disponible observamos un comportamiento mixto, pues en la comparación interanual, la tasa global de participación subió en Colombia, el Uruguay y (en menor grado) en la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, mientras que se redujo en el Ecuador, México, el Perú y (en menor grado) en Chile, y se mantuvo estable en el Brasil (véase el gráfico 3).

La evolución de la participación laboral fue muy diferente en hombres y mujeres. En efecto, con la excepción del Uruguay, se mantuvo la tendencia de largo plazo de reducción de la brecha de la tasa de participación entre ambos sexos. Esto ocurrió porque la tasa subió en el caso de las mujeres y bajó o se estancó en el de los hombres (el Brasil, Chile, la República Bolivariana de Venezuela), o porque la tasa subió más para las mujeres que para los hombres (Colombia), o que bajó menos para las mujeres que para los hombres

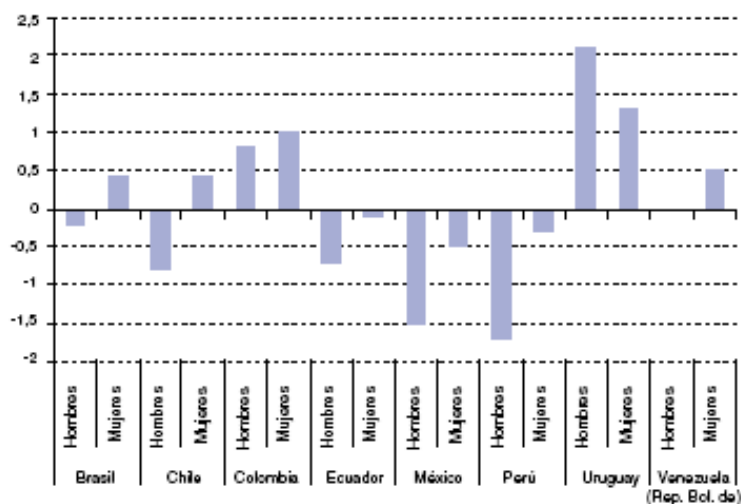
Gráfico 3
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN URBANA, PRIMER TRIMESTRE DE 2008 Y 2009^a
(En porcentajes de la tasa global de participación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

^a En los casos de Chile y la República Bolivariana de Venezuela, se considera el total nacional.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): VARIACIÓN DE LA TASA DE PARTICIPACIÓN, POR SEXO, PRIMER TRIMESTRE DE 2008 AL PRIMER TRIMESTRE DE 2009^a
(En puntos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

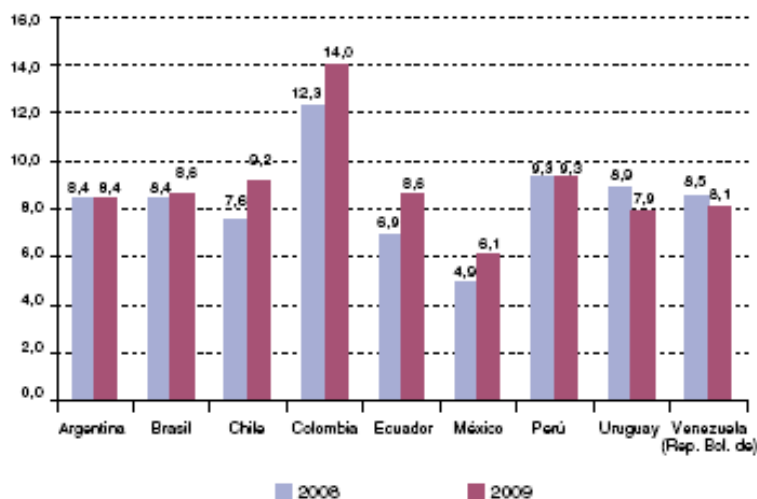
^a En los casos de Chile y la República Bolivariana de Venezuela, se considera el total nacional.

(el Ecuador, México y el Perú) (véase el gráfico 4).

Como consecuencia de la evolución de la tasa de ocupación y el comportamiento de la tasa de participación, en la mayoría de los países aumentó el desempleo abierto, con las excepciones de la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, donde la comparación interanual muestra una mejora en 2009, y en la Argentina y el Perú, que muestran una tasa de desempleo en el mismo nivel en el primer trimestre de 2008 y de 2009 (véase el gráfico 5).

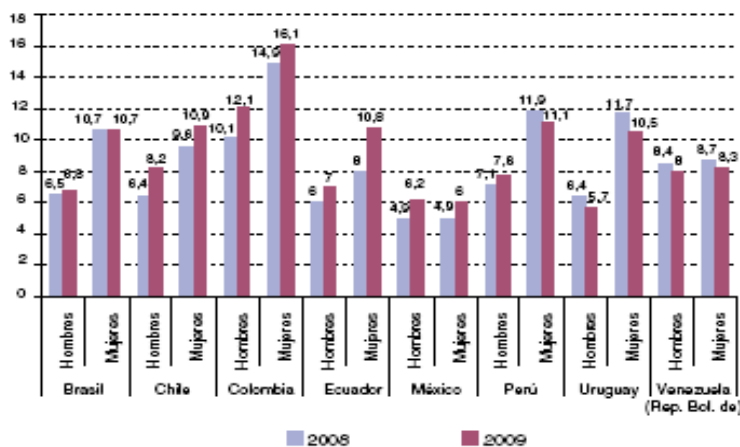
Los datos del primer trimestre indican que el aumento del desempleo golpeó tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, en esta fase los sectores que concentran la ocupación masculina fueron más afectados por la crisis. En el Brasil, Chile, Colombia y México el desempleo urbano subió más para los hombres que para las mujeres, en un contexto en que la brecha de participación entre hombres y mujeres se redujo. Solo en el Ecuador la tasa de desempleo de las mujeres subió más que la de los hombres. Aun así la tasa de desempleo de las mujeres en todos los países continúa superando marcadamente a la de los hombres (véase el gráfico 6).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO URBANO, PRIMER TRIMESTRE DE 2008 Y 2009^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.
^a En los casos de Colombia y el Ecuador se incluye el desempleo oculto. En los casos de Chile y la República Bolivariana de Venezuela, se considera el total nacional.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO URBANO, HOMBRES Y MUJERES, PRIMER TRIMESTRE DE 2008 Y 2009^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.
^a En los casos de Chile y la República Bolivariana de Venezuela, se considera el total nacional.

La región generalmente registra un aumento de la tasa de ocupación a lo largo del año. En 2008 ocurrió lo mismo, pero con un dinamismo mucho menor que en años anteriores. De hecho, entre el segundo y el tercer trimestre de 2008 hubo una pequeña disminución, y si bien en el cuarto se registró el típico repunte, este fue relativamente débil, de manera que el nivel de la tasa quedó por debajo de aquel del cuarto trimestre de 2007. Además, la reducción de la tasa de ocupación en el primer trimestre de 2009 fue mucho más marcada que en los anteriores y

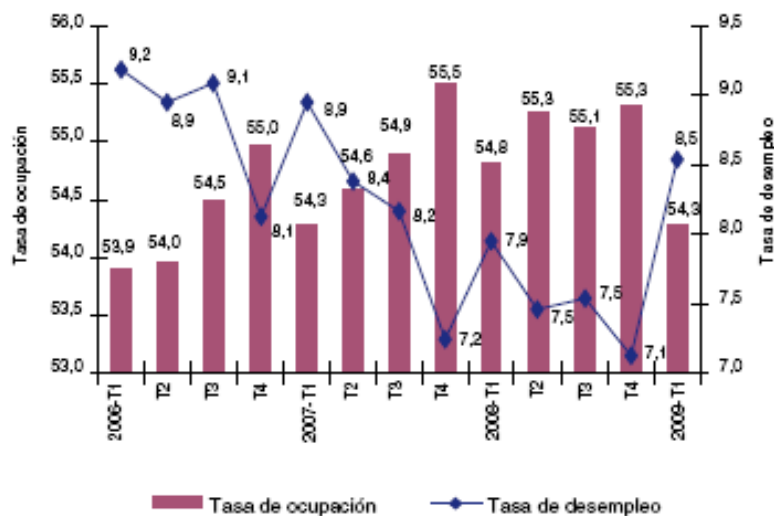
en la comparación interanual se registra una pérdida de medio punto porcentual.

Algo similar ocurrió con la tasa de desempleo, que en el primer trimestre se ubicó, para un grupo de nueve países, 0,6 puntos porcentuales por encima del nivel del primer trimestre de 2008, lo que representa más de un millón de personas. A nivel regional la evolución de la participación atenuó el impacto de la caída de la ocupación en el desempleo (véase el gráfico 7).

El enfriamiento de las economías de la región también se refleja en la evolución del empleo cubierto por la seguridad social⁴. Este tipo de empleo había crecido a tasas elevadas durante los últimos años y a partir del tercer y cuarto trimestre de 2008, la tasa de crecimiento interanual comenzó a sufrir un marcado retroceso (véase el gráfico 8).

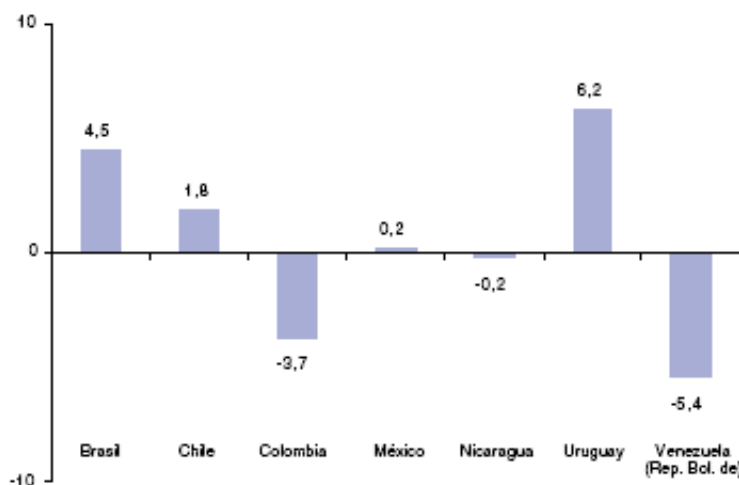
Asimismo, cabe señalar que solo en México se registra una caída absoluta de este tipo de empleo.

Gráfico 7
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASAS DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO, PRIMER TRIMESTRE DE 2006 AL PRIMER TRIMESTRE DE 2009 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA (7 PAÍSES): INCREMENTO DEL PROMEDIO DEL SALARIO REAL DEL EMPLEO FORMAL, PRIMER TRIMESTRE DE 2009^a (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

^a Salarios nominales deflactados por el IPC oficial de cada país. En los casos de Colombia y México, los datos se refieren al primer bimestre.

Si bien aún no se dispone de información suficiente, cabe esperar que la disminución de la dinámica de la demanda laboral se refleje en un aumento de la informalidad, tanto por la expansión del sector informal como por la informalización de una parte del empleo en empresas formales.

La evolución de los salarios reales del empleo formal ha sido mixta. Por una parte, en algunos países como el Brasil y el Uruguay la caída de la inflación y el aumento de los salarios mínimos han contribuido a un incremento del promedio de los salarios reales. En Chile el aumento fue menor a causa de la débil demanda laboral

y el crecimiento del desempleo. En otros casos no se han producido cambios o incluso se advierten disminuciones como efecto, entre otras razones, de una inflación relativamente elevada, sobre todo en la República Bolivariana de Venezuela (véase el gráfico 9).

En síntesis, la crisis global está afectando el desempeño económico de la región y con diferencias entre los países, que reflejan las características de la integración financiera y, sobre todo, comercial, la dinámica previa de las economías y de los mercados laborales, así como algunos aspectos específicos esta ha sufrido el brusco fin de un período que comenzó en 2003 y que se caracterizó por un crecimiento económico relativamente elevado y mejoras en las variables laborales. Esta reversión de la fase de crecimiento ha comenzado a tener un impacto sobre la dinámica del empleo. La información estadística analizada indica que esto se produjo a partir de diferentes momentos del año pasado, pero que se verificó con mayor claridad durante el primer trimestre de 2009. En ese período se produjo una caída de medio punto porcentual de la tasa de ocupación en un conjunto de nueve países y un aumento de 0,6 puntos porcentuales de la tasa de desempleo.

Políticas frente a la crisis: la importancia de las medidas anticíclicas y de las políticas del mercado laboral y la protección social en América Latina

En esta sección se examinan brevemente los diferentes instrumentos macroeconómicos y laborales utilizados en la región para enfrentar las consecuencias de la crisis en los mercados laborales. En el primer apartado se ofrece una descripción global del conjunto de medidas, mientras que en el segundo se analizan con mayor detalle las experiencias recientes de aplicación de estas para la protección de los desempleados, tanto en lo referido a la política del mercado de trabajo como a la política social.

Una mirada global a las políticas de empleo y protección social recientemente implementadas en América Latina

Los países han reaccionado frente a la actual crisis con la puesta en marcha de varias políticas públicas para enfrentar los costos del ajuste financiero y económico en los mercados de trabajo. Algunas de estas medidas son novedosas, mientras que otras significaron el reforzamiento de instrumentos ya existentes.

En primer lugar, varios países están diseñando políticas fiscales y monetarias en estrecha coordinación, con propósitos contracíclicos, y teniendo en cuenta la minimización del impacto del ajuste en los niveles de empleo y remuneraciones. El fortalecimiento del gasto público que se está proponiendo en el área de la inversión pública no solo busca compensar la reducción de los niveles de inversión privada, sino que intenta hacerlo por medio de proyectos de rápida maduración y con uso intensivo de mano de obra.

En segundo término, se ha ampliado la cantidad y calidad de las políticas dirigidas al mercado de trabajo. Merece especial mención el uso creciente de seguros de cesantía, cuyo origen se encuentra en la seguridad social, que actualmente se combinan con políticas activas dirigidas al mercado de trabajo. En general, los países que disponen de este tipo de seguros los han reorientado en el contexto de la crisis, ya sea para extender el período de los beneficios, ampliar la cobertura de los posibles beneficiarios o utilizarlos en combinación con políticas de capacitación y políticas laborales de protección del empleo. En la próxima sección se analizará en mayor detalle esta articulación de políticas de mercado laboral y protección social para atender a los desocupados.

En tercer lugar, las políticas activas más antiguas dirigidas al mercado de trabajo, como la intermediación laboral y la capacitación de la mano de obra, siguen plenamente vigentes, pero

a ellas se suman las nuevas dimensiones que permiten la modernidad y el uso de Internet. En materia de intermediación, ciertos países como Honduras y México están aplicando medidas de intermediación laboral para los trabajadores migrantes, el primero para trabajadores migrantes a los Estados Unidos y el segundo en apoyo de los trabajadores que deseen desempeñarse en el sector del turismo del Canadá (Programa piloto de movilidad laboral México-Canadá).

La capacitación y formación profesional viven un nuevo auge en la mayoría de los países, tanto por sus beneficios en términos de empleabilidad de la mano de obra, como por la perspectiva de inversión en capital humano. Ambas actividades se han perfeccionado y hoy se pone más énfasis en la satisfacción de los requerimientos efectivos de mano de obra calificada atendiendo a la demanda, que en la oferta de actividades de capacitación. Asimismo, se han combinado con las medidas de intermediación laboral y con las políticas directas de generación de empleo. Como se analiza más adelante, durante la crisis actual, en varios países se han introducido mecanismos de capacitación como instrumentos para evitar el desempleo y, en forma simultánea, mejorar la empleabilidad de los trabajadores. También surgieron programas de reconversión laboral para personas que perdieron el empleo a causa de la crisis, como en el caso del Perú. En ciertos países, como Costa Rica, se ha propuesto, como una forma de enfrentar la crisis, demorar la salida de los estudiantes del sistema escolar mediante el apoyo a las familias, evitando así su ingreso prematuro al mercado de trabajo. Con ello se reduciría la presión de la oferta sobre la deprimida demanda de mano de obra y el consecuente aumento de las tasas de desempleo.

En cuarto término, las políticas de generación directa e indirecta de empleo por parte del sector público continuaron jugando un papel contracíclico. Se han tomado en cuenta experiencias exitosas del pasado, como los programas de empleo de emergencia de los años setenta y ochenta a raíz de los programas de estabilización y de ajustes estructurales. Más que un objetivo de empleo, la creación de empleos directos de emergencia tuvo como objetivo la obtención de ingresos por parte de las familias más vulnerables, ya que se utilizó como paliativo frente a situaciones económicas adversas. Los programas han tendido a mantenerse activos en los países más grandes, pese a la relativa mejoría del empleo en la primera mitad de la década de 2000 (Chile, Colombia, México y el Perú). En Chile existen cláusulas gatillo mediante las que estos programas se reactivan cada vez que una determinada localidad geográfica presenta una tasa de desempleo abierto superior o igual al 10%. Algunos países los han adaptado a su realidad nacional, como ocurre con Colombia y el Programa de empleo de emergencia para desplazados, y en varios países se aumentaron los recursos disponibles para estos programas con el fin de enfrentar la crisis.

Como política activa de generación indirecta de empleo en el sector privado se comienza a utilizar el subsidio a la contratación de mano de obra en el marco de políticas públicas macroeconómicas consensuadas entre el sector público y el privado, como es el caso del programa ProEmpleo de Chile. El subsidio a la contratación de mano de obra se combina con actividades de intermediación, por medio de oficinas públicas de intermediación laboral, y oportunidades de capacitación con el objeto de fortalecer la empleabilidad de los beneficiarios.

En quinto lugar, atendiendo a un diagnóstico profundo de la naturaleza del problema del empleo, desde los años noventa se han llevado a cabo diversos programas orientados a tratar de resolver los problemas de empleo de los jóvenes, que suelen mostrar las tasas de desempleo más altas de sus respectivos mercados de trabajo. Mi primer empleo en la Argentina, Honduras y México o ProJoven en el Brasil, Chile, Colombia, el Perú, la República

Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, son ejemplos de estos programas. De manera similar, pero adecuada a sus particulares características, se han introducido programas de empleo para mujeres pertenecientes a hogares de bajos recursos, ya sea en su carácter de jefas de hogar (la Argentina y Chile) o por su condición de género en ProMujer (el Uruguay), o programas de desarrollo de competencias laborales (Chile). Si bien no son de reciente creación, estos programas fueron reactivados para enfrentar la crisis actual y se fortalecieron mediante mayores gastos fiscales que forman parte de las medidas macroeconómicas contracíclicas con objetivos de empleo.

Además de los jóvenes y las mujeres de bajos ingresos, otro importante grupo de trabajadores vulnerables es el de los trabajadores por cuenta propia con baja calificación y nivel educativo, y los trabajadores dependientes de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (pyme). Frente a la crisis, se han fortalecido los programas tradicionales de apoyo a la microempresa, tanto desde una perspectiva económica, como desde el objetivo de la inclusión social.

La articulación de políticas de mercado laboral y protección social para atender a los desempleados

Frente a la crisis, las respuestas para la protección de los desempleados necesariamente deben conjugar las políticas de mercado laboral y las políticas de protección social, aunque hay mucha variación internacional en su contenido y amplitud. De hecho, las respuestas de los países de la región muestran diferentes matices que se detallarán a continuación.

A raíz de las crisis anteriores, algunos países, sobre todo los de ingreso más alto, introdujeron seguros de desempleo de naturaleza contributiva. En general, estos seguros han actuado de manera independiente y más bien en forma desarticulada del resto de las políticas de mercado laboral, privilegiando el componente de transferencia monetaria como sustitución del ingreso salarial. En las iniciativas más recientes, y sobre todo en el caso de Chile, están buscándose espacios para lograr una mejor complementariedad con la capacitación. En otros países, la implementación del seguro de desempleo contributivo se ha visto restringida por el alto grado de informalidad laboral, así como por la gran inestabilidad del empleo, que inhibe la posibilidad de generar derechos a las prestaciones en forma regular. De esa forma, en países como la Argentina se fueron diseñando políticas y programas de naturaleza no contributiva para desempleados generalmente informales.

Una línea de trabajo interesante, que ha suscitado gran atención en el marco de la crisis actual, son las experiencias que buscan utilizar los recursos y la institucionalidad del seguro de desempleo y programas relacionados para prevenir la desvinculación laboral a través del despido. Dado que las consecuencias sociales del despido exceden el simple costo de otorgar una prestación monetaria, debido a que genera pérdidas de capacidades laborales y disminuye la probabilidad de reinserción en el mercado de trabajo formal, algunos países utilizan, o han elaborado, programas para apoyar a las empresas en la retención de sus trabajadores.

Como muestran algunas experiencias nacionales relevantes, estos programas asumen distintas modalidades.

En la Argentina, en 1991 se introdujo el seguro de desempleo contributivo como parte de una reforma de la ley de empleo. Sin embargo, su cobertura ha estado restringida por su naturaleza contributiva. A raíz de las crisis de 1995 y 2001, los programas de empleo (como Trabajar) y otros programas de transferencias (Jefes y Jefas) atendieron las carencias de ingresos de los desocupados informales. Actualmente, el número de beneficiarios del seguro contributivo

representa una proporción menor del total de beneficiarios de todos los programas, dado que los desempleados del sector formal son una fracción limitada en relación con el total de desempleados. Los programas Jefes y Jefas y el Seguro de Capacitación y Empleo son los que cuentan con la mayoría de beneficiarios. Frente a la crisis, se ha optado por extender el tiempo

de cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo y se estudia la posibilidad de que los beneficiarios del seguro de desempleo contributivo que agotaron su período de prestaciones puedan acogerse a este seguro. Como se señaló en el apartado anterior, otros programas relevantes ante la crisis, pero dirigidos a los trabajadores formales en sectores seriamente afectados, como la industria automotriz, son los que buscan prevenir los despidos, como el Programa de



Fuente: F. Bertranou y J. Paz, *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Recuperación Productiva, que subsidia parcialmente la nómina salarial. El seguro de desempleo contributivo del Brasil, creado en 1988, es el más grande de América Latina por número de beneficiarios. En promedio, estos beneficiarios recibieron en 2008 una tasa de reemplazo de 1,3 veces el salario mínimo. Sin embargo, la cobertura se restringe a los asalariados con registro (22% de la población económicamente activa) y cubre de tres a cinco meses de desempleo. En marzo de 2009, el beneficio se extendió por dos meses más para los trabajadores de sectores muy afectados por la crisis (minería, siderurgia) que perdieron su trabajo a partir de noviembre. También se analiza la ampliación de la elegibilidad para incluir a trabajadores con menos tiempo de servicio y trabajadores domésticos, así como la extensión del seguro de desempleo a todos los trabajadores que han perdido su empleo.

Otra medida anticíclica de protección social en el Brasil ha sido la ampliación del programa Bolsa Familia, que proporciona ayuda financiera (entre 20 y 182 reales por mes) a 11,1 millones de familias brasileñas, con la condición de que cumplan algunos requisitos relativos a la educación y la salud de sus hijos. Para enfrentar la crisis, el gobierno decidió aumentar el límite de elegibilidad para el programa, lo que significa que 1,3 millones más de familias recibirán beneficios. De igual manera, Colombia está protegiendo lo que denomina inversión social, es decir, el gasto social como porcentaje del presupuesto fiscal, aumentando la cobertura de su programa Familias en Acción en 1,5 millones de beneficiarios. Otros países de la región están aplicando políticas sociales focalizadas en familias vulnerables, como subsidios monetarios y prestaciones de servicios de educación y salud a las familias pobres (Chile), aumento del 15% de las pensiones del régimen no contributivo (Costa Rica), Red solidaria y Alianza por la familia (El Salvador), Mi familia progresa (Honduras), transferencias condicionadas (Paraguay) y Solidaridad (República Dominicana).

En los primeros años de la década de 1980, Chile vivió una experiencia inédita al afrontar una severa crisis de desempleo mediante el despliegue de programas masivos de empleos de emergencia. La economía y el mercado laboral registraron un notable cambio en los años

siguientes y a raíz de la crisis asiática de fines de la década de 1990, en 2002 se introdujo un seguro de cesantía de carácter contributivo. El modelo por el que el país optó consiste en un régimen mixto que combina cuentas individuales de ahorro para cesantía con un fondo solidario financiado con impuestos y cotizaciones de los empleadores. Dado que la cobertura de dicho fondo ha sido restringida por su naturaleza contributiva y las exigentes condiciones de acceso, en 2008 se envió al Congreso una propuesta de reforma que se acaba de poner en práctica. Hoy se permite el acceso de los trabajadores con contrato de plazo fijo a las prestaciones solidarias, se mejoraron las prestaciones y se flexibilizaron las condiciones de acceso. Además, se aumentaron los meses de cobertura de las prestaciones en caso de períodos de crisis en el empleo. A raíz de la crisis, en mayo se propusieron medidas adicionales que combinan el seguro de cesantía con otras políticas de mercado laboral. La más notoria de estas medidas consiste en la posibilidad de suspender a los trabajadores y otorgar permisos de capacitación. El financiamiento de estas prestaciones está a cargo del trabajador mediante la reducción de sus ingresos financiados con los recursos del seguro (cuenta individual y fondo solidario) y el aporte de los empleadores. Estas medidas de retención de los trabajadores van acompañadas de mejoras en la intermediación laboral.

En la experiencia de México se destaca la creación del Programa de preservación del empleo para proteger a los trabajadores de las empresas que se encuentran en paro técnico. Este programa, que se aplicará entre el 1° de febrero y el 31 de julio de 2009, consiste en apoyar con hasta un salario mínimo por trabajador a las empresas que estén en esta situación. Al comienzo se estimaba que el programa beneficiaría a unos 4 00.000 trabajadores de los sectores que aparecen como los más vulnerables a la crisis, pero en la actualidad se observan problemas vinculados con la complejidad para solicitar los apoyos, el tiempo que tardan las empresas en recibirlos y la cobertura sectorial. Por otra parte, se implementaron programas de descuentos y exenciones a las cotizaciones previsionales para las microempresas y las pequeñas empresas.

En el Uruguay se ha ampliado el acceso al seguro de desempleo mediante la flexibilización de los requisitos de tiempo y número de cotizaciones y la extensión del número de prestaciones mensuales cuando se registran dos trimestres seguidos de caída del PIB. Las medidas fueron diseñadas para ampliar el acceso al seguro —que históricamente ha sido menor al 25% de los desempleados— en momentos en que la economía uruguaya comienza a mostrar signos de desaceleración. La reciente creación del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional permitirá combinar el seguro de desempleo con programas de capacitación e intermediación laboral. A esas medidas se suma la utilización del seguro tras la suspensión de actividades en empresas que han reducido un 25% de su producción. En esos casos, el sistema comienza a operar tras la aceptación de la medida, tanto por los empleadores como por los sindicatos. Como complemento, se destacan programas de seguro de desempleo para la construcción, de empleo directo para grupos vulnerables y de exenciones tributarias y previsionales para empresas.

Al revisar las experiencias nacionales con instrumentos para la protección de los desempleados en la región, se destacan los arreglos institucionales para la mejora del acceso a las prestaciones de los seguros de cesantía, cuya utilización se complementa con programas de capacitación, la reducción de jornadas o la suspensión de actividades. Por otra parte, se implementaron programas de descuentos y exenciones a las cotizaciones previsionales para las microempresas y las pequeñas empresas.

Otro aspecto importante está relacionado con la complementación entre las políticas de mercado laboral y protección social en el diseño institucional. Por una parte, la combinación de programas apunta no solo a la protección sino también a la acumulación de capital humano y a la mejora de la empleabilidad futura, o al menos a que no se produzca un deterioro de estas variables a raíz del desempleo y la desvinculación del trabajo. Por otra parte, la mezcla de políticas ha traído aparejada la necesidad de mejorar la coordinación entre las diversas instituciones involucradas o fortalecer la coordinación a través de nuevas figuras creadas a tal efecto.

Pese a las numerosas respuestas de política pública, aún hay varios espacios en los que debe avanzarse. La combinación de políticas tendientes a ampliar la utilización de los seguros de desempleo u otros mecanismos supone incrementar las capacidades de la institucionalidad laboral para ofrecer capacitación e intermediación laboral. En este aspecto existen ciertas restricciones de la oferta que deben ser atendidas. Las oficinas de empleo juegan un papel fundamental y no están lo suficientemente desarrolladas, ni en cantidad ni en calidad. Asimismo, si bien los arreglos institucionales apuntaron a mejorar el acceso al seguro de desempleo y a la capacitación y su cobertura, quedan marginados numerosos grupos de ocupados del sector formal que trabajan en condiciones de informalidad y, lo que es más importante, los trabajadores del sector informal, que no pueden acceder a estos beneficios y solo cuentan con programas no contributivos. Un grupo que ejemplifica esta situación es el de las trabajadoras domésticas, que representan un 14% del total de la ocupación femenina en la región.

Por otra parte, los programas de transferencias directas se han convertido en una herramienta muy útil para sustituir la falta de ingresos laborales de un enorme colectivo de la población. Sin embargo, el desafío futuro consiste en que estos programas operen sin afectar sustancialmente la oferta laboral y así poder desarrollar con más efectividad los programas de mercado laboral que buscan aumentar la empleabilidad de los trabajadores informales. También es importante considerar que las opciones de política no son neutrales en términos de género dada la disímil inserción laboral de hombres y mujeres.

Conclusiones y perspectivas

Tras cinco años de crecimiento económico sostenido, la crisis mundial comenzó a afectar a las economías latinoamericanas a partir del cuarto trimestre de 2008 y los mercados laborales han sentido sus efectos con una caída de la demanda de mano de obra y un aumento del desempleo. En este contexto, se teme que se pierda una buena parte de los avances de los últimos años en términos de reducción de desempleo y generación de trabajo decente.

Los datos presentados en este boletín muestran que al primer trimestre de este año en la región ya se perdieron más de un millón de empleos. Se estima que las economías de la región no seguirán cayendo en el segundo semestre del año, aunque existe un alto grado de incertidumbre sobre el momento en que se revertirá la caída. En comparación con el nivel de actividad económica registrado en 2008, las revisiones apuntan a que en 2009 la economía de la región se contraería un 1,7%. En este contexto, podrían esperarse nuevas caídas del empleo, un crecimiento de la informalidad y aumentos de las tasas de desempleo.

La CEPAL y la OIT estiman que la tasa media anual de desempleo urbano regional aumentará del 7,5% a una cifra de entre el 8,7% y el 9,1%, dependiendo del comportamiento de la oferta laboral de los hogares. En números absolutos, esto significa que entre 2,8 y 3,9 millones de personas podrían sumarse a los 15,9 millones de desempleados de las zonas urbanas en 2008.

Hacia septiembre de 2009 se avanzará en la presentación de un nuevo informe de coyuntura laboral con información disponible al primer semestre del año, que permitirá ir constatando la realidad laboral de la región y ajustar las proyecciones de crecimiento y empleo para el conjunto de 2009.

Todavía se desconoce la profundidad y duración de la crisis, así como también el impacto efectivo de las medidas contra la crisis en el crecimiento y el empleo. Sin embargo, se espera que frente a la dificultad de encontrar empleo asalariado, la población en edad activa se incorpore a actividades informales en los hogares o realice trabajos por cuenta propia de escasa productividad e ingresos y con el propósito fundamental de sobrevivir. De igual modo, se esperaría una tendencia creciente de prácticas del mercado formal de trabajo destinadas a volver más informales los contratos a fin de reducir los costos laborales, lo que traerá consecuencias adversas sobre la precarización del empleo y una mayor desprotección social. La crisis incidirá de manera distinta en el comportamiento de la población en edad activa. Es probable que en muchos hogares de menores ingresos, la crisis impulse a miembros no activos, principalmente mujeres, a buscar empleo o incorporarse a alguna actividad laboral. Esto también podría tener consecuencias negativas sobre la incidencia del trabajo infantil.

Una noticia alentadora es que la región está mejor preparada para enfrentar los rigores de la crisis y los gobiernos avanzan al unísono en la adopción de políticas contracíclicas para atenuar los efectos negativos y estimular la demanda agregada de la economía. En todo caso, se reconoce que en muchos países de la región el espacio para las políticas expansivas puede ser limitado, lo que subraya la gran relevancia de la cooperación internacional.

A consecuencia de las crisis recurrentes que ha debido enfrentar la región en las últimas tres décadas, se han logrado importantes avances en el desarrollo institucional de las sociedades. Existe consenso respecto del manejo responsable de las políticas macroeconómicas y se ha tomado conciencia de que el crecimiento económico es indispensable, aunque insuficiente, para generar empleo y enfrentar los altos niveles de desigualdad que caracterizan a la región. En la actualidad, se reconoce la importancia de la inversión en capital humano para elevar la productividad y la competitividad internacional y se ha profundizado la democracia por medio de una mayor integración y cohesión social, a lo que contribuye la protección social y laboral.

Finalmente, han surgido iniciativas tripartitas derivadas del diálogo entre actores sociales (empleadores y trabajadores) que se proponen enfrentar la crisis evitando que los costos del ajuste caigan desproporcionadamente sobre los trabajadores en términos de desempleo, disminución de las remuneraciones y pérdida de otros derechos laborales.

En este sentido, la agenda para promover el trabajo decente promocionada por la OIT es esencial para hacer frente a la crisis. Es precisamente en coyunturas como la actual, que la protección social se vuelve clave para mitigar los efectos de la crisis sobre los trabajadores y sus familias. Asimismo, el diálogo social es una herramienta poderosa para acordar soluciones legitimadas socialmente y con un horizonte de largo plazo.

Fuente: Documento de trabajo elaborado en conjunto por la Comisión Económica de América Latina (CEPAL) y la Organización Internacional de Trabajo (OIT), disponible en el sitio Web: www.eclac.org y www.ilo.org

5. AMÉRICA LATINA Y LA CRISIS: SOBRE LOS DESAFÍOS DE LA RECUPERACIÓN

La crisis internacional se está transmitiendo hacia América Latina a través de canales tanto financieros como comerciales. Una idea respecto del tamaño de los shocks que está

recibiendo la región la da el impacto sobre el grupo LAC-4 (Argentina, Brasil, Chile y México). Este grupo, que representa cerca del 80% del PBI regional, está sufriendo simultáneamente un sudden stop y un colapso de comercial, con fuerte caída tanto de exportaciones como de importaciones.

América Latina podría contar con cierta ventaja comparativa para enfrentar los desafíos del período de recuperación de la crisis en la medida en que ya ha pasado por otros episodios de stress financiero y macroeconómico. Claro que, para aprovechar esas ventajas potenciales, debería tomar en cuenta las lecciones del pasado y trazar líneas de estrategia claras para la recuperación. Nos parece importante llamar la atención sobre cinco cuestiones estratégicas en relación con esto.

La primera es que el objetivo fundamental para diseñar políticas de recuperación de la crisis debería ser evitar un proceso de “ajuste negativo”, como el que siguió a la crisis de la deuda de 1982 y que se tradujo en la larga depresión de la década perdida. El ajuste de la economía al nuevo escenario internacional no debería basarse en la represión de las importaciones y del crecimiento. Como mínimo, el proceso de recuperación debería acercarse a lo logrado en los noventa y los dos mil, cuando varios países lograron recuperarse de los episodios de crisis de forma más rápida y menos costosa en términos de crecimiento.

Cumplir con este objetivo será difícil. Difícilmente se repetirán las condiciones de estabilidad y crecimiento mundial del período de la “gran moderación”. Seguramente el comercio internacional seguirá deprimido por un tiempo y continuarán las presiones proteccionistas. Esto quiere decir que habrá que redoblar los esfuerzos para que las exportaciones se resientan lo menos posible, de manera de evitar un ajuste severo en las importaciones. Esta necesidad sugiere la segunda cuestión estratégica: es imperioso privilegiar decididamente los incentivos al sector transable.

A diferencia de lo ocurrido en la década de los ochenta, no obstante, los incentivos no deberían ser solamente los de un tipo de cambio real competitivo. Si las políticas enfatizan exageradamente el rol de este instrumento, ello tendrá costos distributivos y, probablemente, inflacionarios difíciles de manejar. Los incentivos de precios relativos se deberían complementar con negociaciones internacionales agresivas para ganar acceso a mercados y con paquetes de políticas pro-competitivas orientadas a eliminar obstáculos estructurales tales como una baja inversión en innovación o falta de infraestructura para exportar y sustituir importaciones. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, las lecciones que dejaron los errores y aciertos de los noventa: las reformas suponen un sector público con un mínimo de eficiencia y las iniciativas pro-mercado deben integrarse con los insumos complementarios que debe proveer el sector público, bajo la forma de bienes públicos y una inversión razonable en el sistema nacional de innovación.

La tercera cuestión estratégica es que va a ser necesario tomar en consideración todas las fuentes de financiamiento externo disponibles. Cada dólar de nuevo financiamiento que se consigue en una situación de racionamiento es un dólar menos que hay que ajustar el sector externo y, por lo tanto, un dólar menos de reducción de las importaciones. Un aspecto que ayuda es que la región cuenta hoy con una macroeconomía más ordenada y, por ende, es mejor sujeto de crédito. Por otra parte, hay países como Argentina que tienen una posición financiera neta acreedora con respecto al resto del mundo. Ello se debe a que el sector privado tiene una cartera con gran proporción de activos externos. Esta puede ser una fuente importante de financiamiento en la recuperación si se implementan políticas financieras y de incentivos apropiadas. Otro aspecto que puede ayudar es que, a diferencia de las crisis en los ochenta y

los noventa, hoy el problema es global. Esto quiere decir que está en el interés de los países desarrollados mantener la demanda de exportaciones de los países emergentes. Por lo tanto, es de esperar que las instituciones financieras internacionales muestren mayor flexibilidad a la hora de proveer financiamiento a esos países. Este punto puede hacer una gran diferencia en relación a los períodos de recuperación en otras crisis, cuando la condicionalidad de los organismos no mostró un celo excesivo en evitar que el ajuste macroeconómico tomara un sesgo negativo y anti-importador.

Cuarto, es necesario preservar la sustentabilidad de las cuentas públicas. Un hecho común a todas las recuperaciones de crisis del pasado es que la recomposición de la posición financiera del sector público –particularmente la sustentabilidad de la deuda pública– fue central para recuperar el crecimiento. Si tal recomposición se realiza en el marco de un ajuste negativo en que los ingresos públicos por impuestos son bajos, recuperar el crecimiento se hace más difícil porque, en el corto plazo, hay que ajustar más el gasto público de inversión y se agravan los conflictos distributivos. Lo óptimo, entonces, es consolidar la deuda pública en un marco de crecimiento, como ocurrió en varios países de la región en los 2000. De cualquier manera, como se dijo, las cuentas públicas de la región lucen mejor actualmente que en episodios de stress anteriores.

Quinto y último, es necesario utilizar con criterio estratégico los grados de libertad que haya para hacer política fiscal anti-cíclica. Un punto a subrayar, en relación con esto, es que a pesar de la magnitud de la crisis, los grados de libertad para implementar iniciativas anti-cíclicas y, simultáneamente, preservar la estabilidad financiera del sector público no son nulos en la presente situación. Esto se explica por el hecho de que las políticas anteriores a la crisis en el plano macroeconómico fueron, en general, más prudentes que en el pasado. La estrategia central para usar los grados de libertad existentes para hacer política fiscal anti-cíclica debería ser la de expandir el gasto o reducir los impuestos con criterio de largo plazo y social. Esto supone imprimir un sesgo hacia el gasto en infraestructura para crecer; hacia los incentivos al sector transable y hacia el reforzamiento de la cobertura social de los grupos vulnerables.

Fuente: Observatorio Económico de la red MERCOSUR, disponible en el sitio Web: <http://oered.org>

6. UN CONFERENCE FOCUSES ON GLOBAL FINANCIAL-ECONOMIC CRISIS

Representatives of developing countries had their turn on the world stage to plea for help on Wednesday at the opening of the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development.

Nearly all speakers who took their turn behind the green marble podium of the UN General Assembly at the initial sessions of the three-day meeting said that their nations were feeling it the worst while they were not responsible for the crisis.

The representatives, including a number of heads of state and government, ministers, deputy ministers and ambassadors, complained of a drop in trade, tighter financing condition and a marked reduction in the remittances from its migrants abroad, among other problems, and welcomed financial assistance.

The developed world already had its say in G7, G8 and G20 meetings in April and in 2008.

After Doha last December, President of the General Assembly Miguel d'Escoto Brockmann was asked to put this conclave together.

He shepherded preparations through pleas for attendance to establishing a commission of experts to analyze the crisis and recommend reform of the international monetary and financial system while diplomats negotiated a draft outcome document.

UN Secretary-general Ban Ki-moon greeted attendees in brief remarks in which he said the world was "in the midst of multiple crises -- food, fuel, flu, economy" and "still struggling" to overcome the last in his litany.

"It has touched every part of the world," he said, as was climate change. Extreme poverty was also spreading.

While there was some financial stabilization and growth in some countries, the UN chief voiced his caution on the outlook of the global financial and economic crisis.

"I want to say this loud and clear: These are merely signs (of recovery)," said Ban.

"For a large number of countries, there are no 'green shoots' of recovery," he told the conference, warning that "The real impact of the crisis could stretch for years."

The speakers following him bolstered those remarks.

D'Escoto, former foreign minister of Nicaragua, spoke for just over half an hour at the opening. The address was akin to a homily in which he dubbed the conference a meeting of the G-192, reflecting the number of member states in the United Nations, even though 119 nations signed up for the sessions.

He worked hard preparing for the conference, traveling the world to encourage leaders to attend, but was forced to seek a three-week delay from the originally scheduled June 1 date, citing calendar conflicts.

"It is neither humane nor responsible to build a Noah's Ark only to save the existing economic system, leaving the vast majority of humanity to their fate and to suffer the negative effects of a system imposed by an irresponsible but powerful minority," he said, referring to the developed world.

"We must take decisions that affect us all collectively to the greatest extent possible, including the broad community of life and our common home, Mother Earth," he added.

While there were repeated calls for continued if not increased assistance, chairman of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina Nikola Spiric did not explicitly seek such help, but did seek change as did so many others.

"There is no such a threat to global peace and stability as the current financial and economic crisis, and if we miss the opportunity to address this issue urgently and decisively it could have devastating consequences," he said, warning that "Without prompt action, it is just a matter of time before such a crisis becomes a social and political one."

Spiric said what was needed was to "establish mechanisms effective enough to create an early warning mechanism enabling the world to react vigorously and accordingly as well as an appropriate tool that could intervene in the market appropriately."

He also lamented the lack of a regional European approach in which Bosnia could participate.

Many nations from several points on the globe called for regional cooperation.

Le Duc Thuy, head of the Vietnamese delegation, pointed out that governments already have begun to cooperate regionally and warned against protectionism.

"We share the concerns that the crisis may trigger, on the one hand, the reemergence of protectionism and, on the other hand, demand for excessive liberalization without taking into account the different levels of development among countries," he said.

"Vietnam is in the process of deepening international integration and has been making efforts to fulfill its World Trade Organization commitments and enhance trade and investment cooperation under and inter-regional frameworks," he added.

Vietnam was seeking "proposals in action roadmaps and necessary mechanism for improving the efficiency of the UN agencies so that they can better help developing countries," Thuy said.

Kenneth Baugh, deputy prime minister of Jamaica, was able to encourage assistance with a little sugar-coating.

"Positive spin-offs can be effectively realized from partnership between developing and developed countries," he said.

"The developing world provides a huge potential market if its purchasing power can be increased. Assistance by the developed world should not be narrowly viewed in benevolent terms, but more widely as a good business strategy to expand the markets of the developed world and help expedite global recovery," he said.

Fuente: Artículo informativo del Centro de Prensa de Naciones Unidas, disponible en el sitio Web: <http://www.undpi.org>



Tel: 591 2 2799673

Fax: 591 2117326

Calle 21 de Calacoto, Edificio Lydia, Piso 2 Of. 201

La Paz – Bolivia

Página Web: www.institutoprisma.org Correo electrónico: institutoprisma@gmail.com

Edición a cargo de Rodrigo Fernández Ortiz