



América Latina y el Caribe frente a la crisis financiera: Recomendaciones de la OIT e iniciativas de los países

1. Introducción

Aunque la crisis financiera internacional, que se agudizó tras la quiebra de varias instituciones bancarias importantes, tuviera su origen en los Estados Unidos de América y en otros países desarrollados, no cabe duda que su impacto se hará sentir fuertemente en América Latina. Ello implicará menores tasas de crecimiento en todos los países, y recesión en algunos de ellos, con un aumento en las tasas de desempleo, menores oportunidades de empleo y probable aumento de situaciones de inserción laboral precaria.

Se ha destacado correctamente que los países de América Latina están en mejor pie para enfrentar esta crisis de lo que fue el caso en otras crisis anteriores, debido a fundamentos macroeconómicos e institucionales más sólidos. Desde el surgimiento de la información sobre la crisis, los Gobiernos de varios países de la región han elaborado paquetes de medidas para mitigar sus efectos, los cuales se están poniendo en marcha. Mientras que en casi todos los países existe un consenso acerca de la necesidad de paquetes anticíclicos de gastos e inversión del sector público, las respuestas en el ámbito de las políticas de mercado laboral en algunos países surgen con mayor rezago y se enfrentan con mayores desafíos políticos y operativos.

Para la OIT, es parte central de su mandato prestar asistencia técnica a sus mandantes en esta coyuntura para que tanto trabajadores como empresas puedan atravesar esta crisis de la mejor manera posible. Por ello, el Director General Juan Somavía creó un equipo especial en la sede de la OIT en Ginebra, así como equipos descentralizados en cada región, para que desarrollen propuestas en este sentido. Durante el Consejo de Administración de la OIT en Noviembre, los actores sociales discutieron el documento “Posibles repercusiones de la crisis financiera y económica y posibles respuestas”.¹ En el mes de enero se presentó el informe del Instituto Internacional de Estudios Laborales “políticas globales para una crisis mundial”.²

¹ 303ª reunión del consejo de Administración de la OIT, noviembre 2008.

² IIEL, enero 2009.

Las circunstancias propias de una crisis y el rápido cambio de las condiciones económicas requieren un formato dinámico e interactivo para esta labor. Así, la entrega de recomendaciones técnicas, tanto para la región latinoamericana en su conjunto como en mayor especificidad para la situación de algunos países en particular, ha tomado la forma de un aprendizaje colectivo entre todos los involucrados más que una entrega unilateral de un conocimiento técnico.

Para ello, la OIT presentó 6 recomendaciones básicas a las autoridades laborales de Argentina, Chile, y México en los meses de noviembre y diciembre 2008. De estas reuniones surgió un elevado grado de sintonía entre las recomendaciones de la OIT y las medidas que los Gobierno de estos tres países ya estaban tomando en ese momento. De esta forma, los primeros intercambios enriquecieron el contenido de las otras reuniones posteriores en las que se presentaron las recomendaciones conjuntamente con algunos casos ilustrativos de medidas tomadas en algunos países. En esta segunda fase, se llevó a cabo una reunión de los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Chile y México en presencia del Director General de la OIT (enero 2009), así como reuniones tripartitas en Perú, Brasil y Panamá (enero y febrero 2009), y una reunión con representantes de trabajadores y empleadores de varios países de la región en Lima (febrero 2009). Durante el mes de marzo 2009, se desarrollará una reunión tripartita de alto nivel en Ginebra, en la cual se presentará un informe consolidado sobre las recomendaciones de la OIT a nivel mundial.³

En este contexto se sitúa el presente documento, el que además de las recomendaciones iniciales incluye algunos ejemplos de las medidas tomadas en distintos países de la región, así como en países europeos. Los ejemplos tienen como objetivo ilustrar distintos tipos de medida que se están implementando y no pretenden ser un listado completo de lo que los países están realizando. Por último, una sección final discute los logros en la elaboración de respuestas coherentes a la crisis así como sobre los desafíos pendientes.

2. La crisis y su impacto en la región

Transcurridos ya algunos meses desde que se desencadenara en forma abierta la crisis financiera global, está claro que las mayores economías del mundo desarrollado se encuentran en recesión (EEUU, los principales países europeos, Japón). Si bien en un primer momento se llegó a pensar que las principales economías en desarrollo podrían constituir el nuevo motor de la economía mundial (China, India, Brasil), hoy queda en claro que las mismas han perdido dinamismo en forma notoria. Por lo tanto, no es dable pensar que haya países “blindados” frente a las consecuencias de esta crisis.

Los canales de transmisión de la crisis desde las economías centrales al mundo en desarrollo son diversos. En primer lugar, la fuerte contracción del consumo en los países desarrollados ha resultado en una fuerte caída en los precios de las exportaciones y en cierta medida también de las cantidades exportadas. En segundo lugar, la crisis financiera ha resultado en una falta de liquidez y en la contracción de las inversiones como producto del abrupto corte del crédito que provocó la desconfianza en el sistema bancario. En

³ “A Global Jobs Pact for a Sustainable Economy”, Marzo 2009.

tercer lugar, la crisis en los países centrales ha desacelerado el flujo de migrantes hacia esos países y ha afectado las remesas que los migrantes allí establecidos envían a sus países, los cuales en algunos casos constituyen un elemento de peso en el consumo nacional.

Sin embargo, también es claro que esta crisis encuentra a los países de la región en una mejor posición que crisis anteriores. El auge económico de los últimos 5 años permitió a los países mejorar su situación de endeudamiento, así como alcanzar una situación fiscal equilibrada. En algunos casos, inclusive, se llegó a adoptar una política fiscal anticíclica durante el auge, reservando una parte de los recursos extraordinarios que resultaron de los altos precios de los commodities exportados por la región para épocas más difíciles. Así Chile adoptó la regla de superávit fiscal y Perú ha tenido un superávit fiscal estructural de 2% durante 3 años.

Ya a principios del 2009, está en claro que la crisis tendrá un importante impacto en la región. A partir del cuarto trimestre del 2008, la desaceleración económica se hizo evidente en la mayor parte de los países, aunque todavía no está en claro si en algunos casos se llegará a una recesión. En cualquier caso, parece imposible que las economías continúen creando empleos al ritmo que lo venían haciendo, y ya se empiezan a registrar situaciones de destrucción neta de empleos.

Hacia octubre del 2008, la OIT alertaba que la crisis podía generar unos 20 millones de nuevos desocupados en el mundo durante el año 2009. Posteriormente y a la luz de las más recientes proyecciones económicas, el Informe de tendencias Mundiales del Empleo 2009 ajustaba esa cifra hasta 50 millones de nuevos desocupados. En el caso de América Latina, el Panorama Laboral 2008 señalaba el fin de un ciclo de 5 años de crecimiento sostenido, con reducción del desempleo y la pobreza. De tal forma, en base a los datos disponibles a fines de 2008, estableció algunos escenarios que proyectan que el desempleo en la región podría aumentar del 7.3 % en 2008 a un rango de entre 7.9 % y 8.3 % en 2009. Esto significa que en el año 2009 la región latinoamericana podría tener entre 1.5 y 2.4 millones de nuevos desocupados.

Si bien es claro que la tarea prioritaria en los países centrales y también en el mundo en desarrollo es restaurar la confianza en el sector financiero y hacer que el crédito vuelva a fluir, para la OIT resulta indispensable destacar la necesidad de frenar la caída hacia la recesión por las consecuencias sociales que eso conlleva. Para ello es importante entender la dinámica que van a enfrentar las personas y las empresas, para que así los gobiernos puedan plantear las medidas más adecuadas para reactivar sus economías y morigerar las consecuencias negativas de la crisis.

En lo que hace a las personas, el brusco freno económico en las actividades industriales y de la construcción va a causar un incremento de la tasa de desempleo que, en la mayoría de los casos, será más fuerte para los hombres que para las mujeres. Más generalmente, el desempleo que en épocas de crecimiento económico suele concentrarse en grupos específicos (por ejemplo, jóvenes o mujeres con bajo nivel educativo) se ampliará a amplios grupos de jefes y jefas de hogares. Es importante constatar esta situación para

que, de tener lugar, se reorienten los programas de empleo hacia ese grupo objetivo dadas las consecuencias sociales que tiene su desempleo. Por otra parte, el aumento del desempleo y la consecuente caída en los ingresos familiares influyen en las decisiones de las personas acerca de su participación laboral. Mientras que la caída en los ingresos estimula la entrada de nuevos oferentes de trabajo, cuando la falta de oportunidades laborales es ostensible se provoca una retracción de la misma oferta. Por lo tanto, en el curso de la crisis se puede enfrentar momentos en los cuales la oferta laboral crece muy por encima de la habitual y otros momentos en los cuales la oferta laboral puede llegar a mantenerse constante o incluso caer.

En el ámbito de las empresas, la desaceleración económica usualmente lleva a un freno a las nuevas contrataciones, las cuales principalmente se reducen a sustituir únicamente a los trabajadores indispensables. Por otro lado, dentro de un planteo de contención de costos que por lo general adoptan las empresas, los despidos resultan una decisión extrema en la medida que generan un costo (por las indemnizaciones) y la pérdida de recursos humanos que fueron capacitados en sus tareas. La magnitud de los despidos dependerá de la posibilidad que abran las empresas a negociar con sus trabajadores las mejores fórmulas para enfrentar sus dificultades puntuales y a la capacidad de ambas partes para abordar las distintas alternativas y llegar a acuerdos que permitan conservar la mayor cantidad de puestos de trabajo.

Por último, los gobiernos deben liderar estos períodos a través de la formulación de políticas y generando la coordinación necesaria entre todos los actores, superando el interés individual en beneficio del interés social. Entre las políticas que los gobiernos deben implementar en esta coyuntura se encuentran políticas fiscales y monetarias anticíclicas, la ampliación de los programas de protección social, políticas de empleo y política salarial.

Sin embargo, además de la dimensión real de las crisis, éstas tienen también una dimensión psicológica. Por ello, es necesario evitar la sobreacción de los distintos actores, evitando así que lo peor de la crisis se convierta en una profecía autocumplida. A estos efectos, resulta fundamental fomentar una actitud colaborativa y de coordinación, al igual que en el ámbito internacional se está intentando promover al coordinar la baja en las tasas de interés, o evitando caer en el proteccionismo, por ejemplo. Este mismo enfoque es necesario en el plano nacional para proteger el mercado laboral y su impacto sobre el consumo, especialmente considerando las particulares características de esta crisis.

A diferencia de crisis anteriores recientes, que involucraban a ciertas regiones o grupos de países, en esta oportunidad se está enfrentando una crisis de carácter global. Por lo tanto, en esta oportunidad los países individualmente no pueden esperar mejorar su posición a partir de una mejora en su posición competitiva para aumentar las exportaciones. Si bien la dinámica comercial está afectando con distinta intensidad a productos y servicios comercializados, se puede afirmar que en general las exportaciones se van a retraer, constituyendo uno de los elementos de la contracción económica en los países. En este ámbito, es importante evitar caer en la tentación de establecer medidas

proteccionistas, las cuales podrían llevar a una reacción en cadena y reducir sustantivamente el comercio internacional.

Por otra parte, la crisis financiera ha provocado una fuerte contracción de la inversión privada, producto de la falta de crédito, la reversión de los flujos de capitales hacia los países centrales y la postergación de proyectos en vista a la perspectiva de caída en la demanda. En vista de esa situación, es deseable que los gobiernos compensen en parte esa retracción a partir de un aumento en la inversión pública.

Considerando que el sector externo no va a ser el motor de la reactivación y dada la contracción de la inversión privada, la cual sólo va a ser compensada parcialmente por la inversión pública, en esta crisis cumplirá un papel fundamental la protección del consumo interno. Es así que se debe prestar especial preocupación en proteger el empleo y el poder adquisitivo de los salarios y de los ingresos, de forma tal que las personas puedan sostener su consumo. Por lo tanto, es importante que todos los actores entiendan la importancia que tiene en la actualidad preservar los empleos y sus remuneraciones como elemento central de la demanda. De tal forma, el trabajo no representa únicamente el costo laboral de la empresa, sino que también constituye el pilar del consumo interno.

3. Recomendaciones de la OIT para enfrentar la crisis

Las recomendaciones de la OIT frente a la crisis apuntan tanto a las políticas macroeconómicas con impacto en el empleo, así como a las políticas de más específicas al mandato de la OIT en el ámbito del mercado laboral, y que tienen que ver con las políticas de empleo, de protección social, de fomento del diálogo social y de apoyo al cumplimiento a las normas laborales.

Más allá de las recomendaciones específicas que se presentarán en esta sección, es importante que las políticas públicas que se desarrollen cuenten con un diagnóstico preciso y la certeza que se cuenta con los recursos para implementarlas, así como respecto del comportamiento que se requiere de las personas y las comunidades sociales. Se trata de promover políticas que comuniquen el mayor grado posible de certidumbre respecto de la naturaleza de la situación, de su magnitud y de cómo los gobiernos, el sector privado y las personas deben enfrentarla.

Las recomendaciones que aquí se presentan son de carácter general. En cada país será necesario monitorear y ajustar las medidas conforme se conozca con mayor precisión la severidad de la crisis y su impacto en el mercado laboral. Mientras más fuerte la crisis en un país y su manifestación en el mercado laboral, mayor peso habrá que dar a programas de emergencia con el principal objetivo de limitar el aumento del desempleo y entregar ingresos a familias necesitadas. En cambio, en una desaceleración más suave se puede dar más énfasis a la vinculación de los programas que mejoren las condiciones de empleabilidad de sus beneficiarios y con mecanismos de fomento a la inversión con creación de empleo de mayor productividad. Por lo tanto, estas recomendaciones deben ser tomadas como un conjunto de elementos que se deberían considerar en cada uno de los contextos nacionales, y evaluar la conveniencia y forma de su aplicación.

Recomendación 1: *Políticas fiscales y monetarias anticíclicas*

No es el momento de aplicar ajustes de tipo tradicional. Donde sea posible, las políticas fiscales y monetarias deben estimular la economía. Durante los últimos años, la mayor parte de los países de la región tuvieron una política fiscal equilibrada, lo cual hace posible financiar paquetes de estímulo (por ejemplo, acelerando el ritmo de las inversiones públicas) sin crear déficits fiscales excesivos. Dentro de estos paquetes, es esencial considerar el coeficiente de empleo implícito en las distintas inversiones y gastos, privilegiando aquellos con un elevado impacto en el empleo.

Varios de los factores que estuvieron detrás del reciente aumento de la inflación tanto a nivel internacional como a nivel regional (por ejemplo, los elevados precios de los combustibles) están en retroceso, lo que puede abrir oportunidades para una política monetaria más expansiva con bajas tasas de interés.

Tanto respecto de la política fiscal como respecto de la política monetaria existen diferencias entre los países de la región. En algunos países, puede haber déficits fiscales importantes o tasas de inflación excesivamente elevadas (que plantearía el riesgo de “estanflación”), lo que reduce el margen de acción y obliga a una buena coordinación y secuencia de las intervenciones. Sin embargo, varios países presentan una situación fiscal equilibrada, así como la tendencia general de la inflación en el 2009 será a la baja en la mayor parte de los países.

En esta crisis parece haber una aceptación generalizada respecto a la necesidad de aplicar políticas fiscales y monetarias anticíclicas, lo que supone un papel activo del estado, tanto en países industrializados como en países en desarrollo. En el ámbito de las políticas fiscales hay importantes diferencias en la magnitud y en el tipo de iniciativas que se promueven (ver cuadro). En el caso de Brasil, ya se estaba implementando con anterioridad a la crisis el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), equivalente al 2.6% del PIB.

Gasto fiscal adicional como % del PIB

China	EEUU	México	Argentina	Brasil	Paraguay	Japón	Chile	Alemania	Francia
6.9	5.8	4.7	3.9	0.2	2.8	2.3	2.2	1.6	1.3

Fuente: OIT en base a información oficial de los países e informes de prensa.

En algunos casos se ha aplicado bajas a ciertos impuestos, procurando así incentivar el consumo. Por ejemplo, para el año 2009 el Reino Unido redujo el impuesto al valor agregado de 17.5 % a 15 %. Esto implica una importante reducción de los recursos fiscales que se espera resulte en una baja en los precios al consumidor. Una parte de esta reducción ciertamente se va a volcar a consumo, el cual servirá en parte a mantener empleos. Sin embargo, los recortes de impuestos presentan varias “filtraciones” que hacen que no impacten en su totalidad en el empleo. En Estados Unidos, por su parte, en

el plan de reactivación económica se contempla un recorte de impuestos a las familias de menores ingresos. Si bien se critica que estos recortes no tengan el mismo impacto que obras públicas de infraestructura, ya que no hay garantías que la totalidad del recorte vaya a un mayor consumo, se trata de un recurso adicional dado que también hay un límite a la posibilidad de desarrollar un inmenso programa de obras públicas en forma eficiente.

La crisis ha golpeado con dureza a ciertas industrias exportadoras que resultan estratégicas y emplean importantes contingentes de mano de obra, por lo cual algunos programas han incluido líneas de crédito especiales o incluso subsidios. Tal ha sido el caso de Brasil para la compra de automóviles, así como en Argentina para autos y electrodomésticos. Es conocido, también, que los Estados Unidos ya han destinado importantes recursos al rescate de varias empresas del sector automotriz.

Otro de los sectores que ha mostrado una importante caída en el empleo, producto de la retracción en la inversión y en el crédito, ha sido la construcción. En este ámbito son muchos los países que han optado por acelerar su programa de obras públicas en infraestructura. Tal es el caso de Brasil, por ejemplo, con el Programa de Aceleración del Crecimiento que ya estaba en ejecución desde el año 2008 y que se ha reforzado para el 2009. China, Estados Unidos y Alemania, también incluyen este tipo de gasto en sus paquetes de estímulo fiscal. Sin embargo, no hay que dejar de señalar que ciertas inversiones en infraestructura son altamente intensivas en capital y generan poco empleo. En este sentido, es importante revisar el programa de inversiones y ver en que medida se puede incrementar el uso de empleo en algunas de ellas, así como priorizar los proyectos en la cartera de inversión pública en base a sus requerimientos en el uso intensivo de empleo. En Paraguay, las autoridades prevén llevar el volumen de inversiones públicas realizadas en 2009 hasta aproximadamente US\$ 200 millones, en comparación con US\$ 100 millones en promedio de los años anteriores. En algunas de estas inversiones se procurará sustituir maquinaria por métodos intensivos en mano de obra, siguiendo las recomendaciones de la OIT al respecto.

En lo que hace a la política monetaria, en los países centrales se ha verificado un importante recorte de tasas de interés que ha llevado las mismas a niveles mínimos históricos en varios países. En el caso de América Latina ese proceso aún está en marcha, quizás con cierto retraso en algunos países, debido a la preocupación que existía hasta fines del año 2008 con el incremento en la inflación (la misma se incrementó en todos los países de la región en el 2008 con respecto al año anterior).

Recomendación 2: *Apoyo específico a las MiPyMEs*

Muchas de las empresas de menor tamaño estarán sintiendo el menor acceso a crédito como un peligro a su supervivencia durante la crisis, a pesar de tener fundamentos sólidos para su desarrollo a mediano y largo plazo. Considerando la importancia que tiene este tipo de empresas en el empleo, se recomienda la creación y/o el fortalecimiento de líneas de crédito para estas empresas con apoyo público (por ejemplo, a través de fondos de garantía).

A diferencia de lo que sucede en Estados Unidos y en Europa, donde el sistema financiero está en proceso de ajuste, en América Latina los bancos están básicamente sanos. Sin embargo, en una actitud “preventiva”, los bancos han incrementado las exigencias para dar crédito tanto a las personas como a las empresas, reducido sus líneas de crédito, comprometiendo así el funcionamiento de una parte del tejido económico. Este comportamiento pro-cíclico ha puesto en especiales dificultades a las micro, pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto, la baja de tasas indicativas de los Bancos Centrales no está llegando a dar el alivio requerido en este contexto. Por ello es importante que los bancos estatales e instituciones de fomento cumplan un rol activo para respaldar créditos en este segmento de empresas, en particular. Para tal objetivo, en Chile se tomaron varias medidas que ponen recursos a disposición del sistema bancario. Por ejemplo, se introdujo una nueva línea de crédito de la agencia estatal de fomento productivo CORFO. En Panamá se anunció la ejecución del Programa de Estímulo Financiero (PEF) por US\$ 110 millones en fideicomiso para créditos en el contexto de crisis, que tendrá una línea especial para pequeñas y medianas empresas. Medidas similares se están tomando en la mayoría de los países de la región, habiendo un consenso significativo respecto de la necesidad de mantener la liquidez de las empresas de menor tamaño durante la crisis y así evitar la quiebra de grandes cantidades de empresas que fuera del contexto de la crisis están económicamente sanas.

Asimismo, en un contexto económico tan crítico se registran importantes diferencias en el costo de distintos tipos de crédito brindados por bancos e instituciones financieras. Para dar mayor transparencia respecto al costo del crédito, en Brasil se ha establecido una página web en la cual los distintos bancos informan cuales son las tasas y condiciones básicas que exigen para otorgar créditos de consumo, para la vivienda, de inversión, etc.

Recomendación 3: *Fortalecer la protección social frente a la crisis*

Los sistemas de protección social cuentan con numerosos instrumentos para mitigar las consecuencias de la caída de ingresos en las familias como consecuencia de la crisis. Por lo tanto una rápida y oportuna respuesta de la protección social es clave para afrontar dichas consecuencias. La estrategia debe incluir respuestas tanto de los programas vinculados al mercado laboral como aquellos destinados a apoyar los ingresos y el bienestar de los hogares sin necesariamente estar ligados al desempeño del empleo.

En cuanto a los programas de protección social directamente vinculados al mercado de trabajo, algunos países de la región cuentan con sistemas de seguro de desempleo. De esta forma, se recomienda tomar medidas para asegurar que alcancen la mayor cobertura posible entre las personas que pierdan su empleo como consecuencia de la crisis. Esto puede involucrar, por ejemplo, una revisión de los criterios bajo los cuales tienen acceso a beneficios, así como el monto y la duración de los mismos. En algunos casos, se pueden requerir fondos fiscales adicionales para evitar el posible desfinanciamiento durante la crisis por el aumento del número de beneficiario acompañado por la disminución simultánea del número de cotizantes.

Sin embargo, aún con las mejoras mencionadas, los sistemas contributivos de protección al desempleo solamente pueden cubrir a una minoría de los trabajadores de la región, por lo que paralelamente, se recomienda fortalecer los instrumentos no contributivos de protección social. Un programa de beneficios sociales mínimos con transferencias hacia los hogares vulnerables o afectados por la crisis puede proteger los trabajadores cesantes en países sin seguro de desempleo o a aquellos trabajadores que generan sus ingresos en la economía informal. Estas medidas son especialmente necesarias para evitar el riesgo de que las familias caigan en situación de extrema pobreza.

Algunos países de la región ya han reaccionado a la crisis modificando y flexibilizando los instrumentos de naturaleza contributiva de la seguridad social. Por ejemplo, en Chile, el seguro de cesantía fue instaurado con posterioridad a la crisis asiática y luego de algunos años de funcionamiento estaba en proceso de revisión siguiendo una serie de recomendaciones formuladas por su Consejo de Usuarios, de carácter tripartito. Las modificaciones contempladas para mejorar el funcionamiento y la extensión de la cobertura efectiva incluyen la incorporación de los trabajadores con contrato de plazo fijo en acceso al fondo solidario, la ampliación del período de referencia para establecer el número de cotizaciones necesarias para el acceso a las prestaciones, y la flexibilización para usar los recursos de los trabajadores en la cuenta de capitalización individual. También se establece que en situaciones de alto desempleo se pagará dos giros o prestaciones adicionales a los trabajadores que hubieran tenido contrato indefinido y a plazo fijo o por obra, con recursos del Fondo Solidario. Ante el panorama de la crisis, el Gobierno asignó status de urgencia al proyecto de ley para acelerar estas reformas, con lo cual el Congreso pudo aprobar la ley en Enero de 2009 para amortiguar los efectos que la crisis tendrá en el mercado laboral.

En Uruguay, que cuenta con un seguro de paro tradicional, realizó modificaciones que están en la misma línea de las realizadas por Chile. También estas modificaciones se venían analizando con anterioridad a la crisis, pero la misma terminó apresurando su adopción. De esta manera, a partir de febrero de 2009 se flexibilizan los requisitos para acceder al beneficio para todos los trabajadores y se aumentaron los mínimos y máximos del subsidio (el monto mínimo se duplicó). Para los trabajadores de 50 años o más que accedan al subsidio de desempleo, también duplican el período de goce del beneficio, pasando a percibirlo por un año. En materia de jubilaciones y pensiones, a partir de julio de 2009, se redujo a 35 a 30 años de trabajo registrado el requisito para jubilarse. También se introdujeron cambios en la jubilación por incapacidad y a las mujeres trabajadoras se les reconoce un año de contribuciones por cada hijo hasta un máximo de 5.

También Uruguay ha flexibilizado las condiciones de adquisición de las prestaciones de jubilaciones y pensiones permitiendo que un mayor número de trabajadores pueda acceder a las mismas en vistas que no lograrán cumplir con un número tan elevado de años de cotización.

En lo que hace a los instrumentos de protección social no contributivos, Brasil aumentó la cobertura del programa de transferencias “Bolsa Familia” al subir el techo del ingreso familiar máximo para obtener el beneficio. De tal forma, 1.3 millones de familias se agregan a los 11 millones cubiertos hasta el momento. Asimismo, en Paraguay el Gobierno propone aumentar la cobertura de un nuevo programa de transferencias condicionadas de 76 mil a 120 mil hogares, para lo cual está solicitando una ampliación presupuestaria al Congreso. En general, y a la luz del éxito de los programas de transferencias condicionadas, casi todos los países con dichos programas, están previendo la ampliación de la cobertura. Esto puede ser ampliamente beneficioso, particularmente si las intervenciones para mitigar y erradicar la pobreza extrema adquieren un carácter multidimensional.

Recomendación 4: *Introducir programas de empleo de emergencia*

En situaciones de emergencia en el mercado laboral, se justifican los programas de empleos de emergencia con recursos del sector público. Su objetivo es de suavizar el aumento del desempleo y de proveer ingresos a trabajadores cesantes que en el caso contrario caerían en situación de extrema pobreza. Se puede aprender de experiencias recientes de varios países de la Región para optimizar el diseño en cuanto a la selección de los beneficiarios, el monto del beneficio y el tipo de labores en que se desarrolla la contraprestación laboral.

La crisis requiere muchas veces un cambio de énfasis en las políticas de mercado laboral, desde una focalización en grupos de difícil inserción laboral (por ejemplo, jóvenes con determinadas características sociales y educativas) hacia una focalización en jefas y jefes de hogar de cuyos ingresos depende la supervivencia del grupo familiar y que en tiempos normales no tienen especial dificultad de inserción.

Aunque las medidas de política económica anticíclica son claves para contener la crisis y sus consecuencias en el mercado laboral, inevitablemente habrá un aumento del desempleo. Por ello, se recomiendan medidas en el ámbito de las políticas del mercado laboral que ayuden a mejorar la situación de los hogares afectados en forma más directa.

Muchos países de la región han tenido distintas experiencias en la implementación de programas de empleo de emergencia, de mayor o menor cobertura. Igualmente, varios países están preparándose para la implementación de nuevos programas o bien la expansión de los ya existentes. En el caso de Chile existe un Fondo de Contingencia que se activa cuando la tasa de desempleo supera el 10 % y se vuelca a programas de empleo. En el caso de México, en el mes de enero se han aumentado los recursos con los que cuenta el Programa de Empleo Temporal, incrementando el número de beneficiarios potenciales en 250.000 personas. Se amplió la duración del beneficio de 4 a 6 meses y se extendió su aplicación a las áreas urbanas, ya que anteriormente estaba reservado a personas residentes en áreas rurales. En el caso de Argentina, la crisis del 2002 obligó a implementar el “Plan Jefes y Jefas de Hogar”, uno de los más masivos de la región, en

muy corto período de tiempo. Sin lugar a dudas, dicho Plan fue un elemento sustantivo de contención social al hacer llegar ingresos mínimos a las familias más afectadas en dicha crisis. Por lo tanto, en la región existen experiencias recientes que van a facilitar la efectiva implementación de tales programas en la medida que sean necesarios.

En el caso de los jóvenes, su inserción laboral se verá afectada aún más durante esta crisis. En situaciones similares anteriores, se verificó que en algunos países importantes contingentes de jóvenes decidieron permanecer en el sistema educativo formal ante la falta de oportunidades laborales. Esta debería ser una tendencia que a incentivar a través de políticas públicas que los orientaran a continuar con su educación, de forma de que se encuentren mejor preparados cuando las economías entren en fase de recuperación. Más que incentivar una inserción temprana de carácter precario, los países debe aprovechar esta coyuntura para aumentar las tasas de escolaridad, en particular en el sistema de formación técnica.

Recomendación 5: *Moderar los incrementos salariales, procurando mantener el poder adquisitivo*

En los últimos años la mayor parte de los países ha revalorizado el salario mínimo. En este período de crisis sería recomendable moderar esos incrementos, protegiendo el poder adquisitivo de los salarios y consolidando la recuperación alcanzada. Al mismo tiempo, se recomienda aumentar la fiscalización del cumplimiento con el salario mínimo.

En los países donde la negociación colectiva está desarrollada, sería importante que ésta posibilitara la incorporación de fórmulas negociadas entre las partes para enfrentar la crisis con los menores costos posibles. En el caso de negociaciones de larga duración, sería posible incorporar cláusulas de contingencia que previeran la posibilidad de modificar lo acordado en el caso de que la crisis altere sustantivamente los parámetros considerados originalmente. Así como las partes lleguen a acordar fórmulas para enfrentar la crisis en forma más equitativa con aportes de ambos lados, sería deseable desarrollar fórmulas que planteen una idea de cómo se distribuirán los beneficios en la fase de crecimiento.

La incertidumbre acerca del impacto de la crisis económica en la región está llevando a anticipar medidas de ajuste a nivel del empleo y de los salarios. En este último ámbito, hay que resaltar que en la región los salarios no se han beneficiado mayormente del período de crecimiento reciente, por lo cual no es razonable pensar que tengan mucho margen para su ajuste.

En el caso del salario mínimo, por su parte, muchos países de la región aplicaron una política de revalorización sostenida del mismo durante esta década, lo cual ha permitido alcanzar valores más significativos (aunque insuficientes) en relación con las necesidades de los trabajadores y sus familias. En este período de incertidumbre sería recomendable moderar esa tendencia y procurar mantener su poder adquisitivo. De esta forma, se estaría consolidando la recuperación del salario mínimo alcanzada en estos años, al tiempo que se limitaría las presiones sobre la capacidad de pago de las empresas. En varios países se

espera una caída en la tasa de inflación como resultado de la caída en el precio en los commodities y por la reducción en la demanda. De concretarse esta tendencia, esto beneficiaría a los salarios reales. Durante este período, además, habrá que monitorear con particular atención los indicadores de cumplimiento del salario mínimo, dado que éste puede cumplir un papel fundamental durante la crisis, preservando el poder adquisitivo de los salarios más bajos.

En estos últimos meses ya han sido varios los países que ajustaron su salario mínimo. Entre ellos, Colombia y México han aplicado ajustes iguales a la inflación verificada en el año 2008 (ajustes de 4.6 y 7.8 % respectivamente). En el caso de España, país que ya ha experimentado un brusco aumento en la tasa de desempleo abierto, el salario mínimo se incrementó en un 4 %, es decir 1.5 puntos porcentuales por encima de la inflación del 2008. Este aumento se enmarca dentro de una política del gobierno que plantea alcanzar los 800 euros al final de la legislatura (luego del aumento, el salario mínimo queda en 624 euros). En el caso de Brasil, el gobierno viene aplicando una política sostenida de revalorización del salario mínimo, la cual se ha decidido mantener aún en el contexto de crisis. Es así que se incrementó el salario mínimo en un 12 %, es decir 6 puntos porcentuales encima de la inflación del 2008. A diferencia de todos los casos anteriores, en noviembre pasado el Ministerio del Trabajo de China instruyó a los gobiernos locales que no aumentaran los salarios mínimos para evitar aumentar las presiones a las empresas.

Las negociaciones colectivas están enfrentando la dificultad de tener que negociar en un contexto de gran incertidumbre. En el caso de Uruguay, hacia el mes de septiembre del año 2008 se debía concluir una nueva ronda de negociaciones de los Consejos de Salarios que se efectúan en forma simultánea para todas las ramas de actividad y cuya duración supera los dos años. Considerando que al momento de acordar los incrementos salariales no se contaba con suficiente información sobre las eventualidades que pudieran surgir durante la vigencia de los mismos, se dispuso incluir en los convenios una cláusula de contingencia que permite la revisión de lo acordado por las mismas partes que pactaron con anterioridad, en el caso que se produzca un importante cambio en las principales variables macroeconómicas. En la Argentina, el consejo directivo de la Confederación general del trabajo aprobó postergar las paritarias hasta mitad de año para que cada gremio negocie sumas fijas o porcentajes acotados de aumentos. Aún reconociendo que la situación es muy heterogénea en los distintos sectores de actividad, la prioridad que se fijan es procurar los mecanismos que permitan cuidar el empleo de los trabajadores y sostener el poder adquisitivo de sus ingresos.

Por último, es importante señalar que esta coyuntura presenta la necesidad de que las partes negocien las mejores formas de enfrentar la crisis, y la oportunidad de incluir también en la negociación cómo se repartirán los beneficios del crecimiento económico una vez que esta crisis se haya superado. Por lo general, en los momentos de crisis se discute cómo se deben distribuir los costos de la misma y los trabajadores hacen su aporte para superar ese momento y preservar sus empleos. Sin embargo, cuando la reactivación llega, esas concesiones hechas durante la crisis no siempre son revisadas y retribuidas con un aporte equitativo de las nuevas ganancias. Parecería oportuno, por lo tanto, incorporar

a las negociaciones ambos temas, de forma que las partes tengan mayor interés en hacer concesiones y claridad de los beneficios que habrá para ambas partes en el mediano plazo. El instrumento más adecuado para llevar adelante estas negociaciones y plasmar los acuerdos alcanzados, sin lugar a dudas es la negociación colectiva. Si bien ésta no se encuentra suficientemente desarrollada en la región, esta coyuntura representa una oportunidad para fortalecer este instrumento.

Recomendación 6: *Asegurar el monitoreo de los derechos básicos en el trabajo y fomentar el diálogo social*

El impacto de la crisis puede llegar a debilitar la voz de los trabajadores a través de despidos, así como de una mayor indefensión frente a situaciones de violación de sus derechos. Es importante que tanto los trabajadores como los empleadores mantengan su capacidad de defender sus intereses durante la crisis porque se ha demostrado que el diálogo social es una herramienta valiosa para generar consensos y tomar medidas acordadas, tanto a nivel de empresa como a nivel sectorial o nacional. Más allá de la negociación salarial ya mencionada en la recomendación 5, el diálogo permite desarrollar mecanismos de ajuste para evitar en lo posible los despidos, y compartir en forma equitativa tanto los costos de la crisis como los beneficios de la recuperación económica.

Para lograr estos objetivos, la OIT recomienda mantener el monitoreo respecto del cumplimiento de las normas, así como tomar un rol activo para generar espacios de diálogo social a nivel nacional. El diálogo social institucionalizado a nivel nacional puede servir de método de formación de decisiones sociolaborales, que sirvan de marco para el diálogo al nivel de rama de actividad y de la empresa.

Todos los esfuerzos de diálogo y concertación entre las distintas partes cumplen un papel fundamental en esta crisis. Dado su carácter global, no será fácil salir de los círculos viciosos que se plantean (menor demanda internacional, despidos y ajuste de costos, menor consumo interno, despidos y ajustes, etc.) a partir de soluciones individuales, sino a partir de la construcción de acuerdos sociales que permitan generar círculos virtuosos de mitigación de efectos negativos y posterior reactivación. En este entendido, resulta importante mantener espacios de negociación y acuerdo en los distintos niveles.

Al nivel nacional, los acuerdos a los que se pueda llegar por parte del gobierno y de los representantes de los trabajadores y de los empleadores establecen un marco de referencia, además de posibilitar la coordinación de distintas medidas de política pública con comportamientos esperados a nivel de las empresas. En el mes de enero, el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Brasil presentó una serie de recomendaciones para enfrentar la coyuntura, las que incluyen medidas de inversión pública, reducción de impuestos a empresas y personas, restablecimiento del crédito productivo, etc. Entre otras medidas, se propone incluir a la protección del empleo como una de las consideraciones para las empresas que reciban incentivos o crédito público que las ayude a superar la crisis.

En México, en el mes de enero el gobierno suscribió con los actores sociales el “Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo”, documento que incluye medidas de protección social, gasto en infraestructura, facilitar acceso al crédito, implementación de un programa de empleos de emergencia, subsidios para evitar despidos, etc. Promueve además el desarrollo de actitudes de entendimiento entre las partes y plantea la importancia de “alcanzar acuerdos a favor de la preservación y generación de empleos; mantener el poder adquisitivo del ingreso de los trabajadores y conservar la paz laboral, en un entorno de unidad y responsabilidad compartida”.

Si bien los acuerdos marco son orientadores de las líneas a seguir, es recomendable que también se lleva adelante el diálogo en instancias diferentes, como la rama de actividad o en las mismas empresas. En el caso de Argentina, en noviembre del 2008 el sector petrolero llegó a un acuerdo para postergar la negociación salarial en vistas de la gran incertidumbre que había en ese momento, para poder llevar adelante la negociación con mayor conocimiento del impacto de la crisis sobre el sector. Por cierto que las empresas también tienen que formular sus estrategias para enfrentar la presente coyuntura. Si bien los titulares de prensa destacan los despidos masivos que están implementando empresas multinacionales, que se distribuyen en los distintos países donde están basadas, hay otras empresas en las que se plantea el objetivo de preservar los empleos. En el mes de febrero 2009, la empresa Sodimac de Chile anunció que su política para enfrentar la crisis tendría como premisa la mantención de los empleos y un ajuste de costos, el cual se sustentaría fundamentalmente en la baja de sueldos de toda la plana ejecutiva (300 personas, en una empresa de 15.000 trabajadores).

C. Oportunidades y desafíos de la crisis

La información presentada en esta nota deja en claro que la crisis significa un gran desafío para los trabajadores y las empresas de la región, como también para las autoridades encargadas de formular y aplicar las respuestas pertinentes. Las recomendaciones aquí planteadas tienen por objeto llevar a la reflexión sobre la pertinencia de las mismas en cada contexto nacional, así como sobre la posibilidad de implementación. Está claro que las recomendaciones podrán ser implementadas en mayor o en menor medida, dependiendo de la preexistencia de una serie de instituciones que efectivamente permitan llevarlos adelante.

Por ejemplo, será más fácil desarrollar en forma efectiva el camino del diálogo social en la medida que existan actores sociales fuertes, reconocidos por su contraparte así como por sus bases. Asimismo, el diálogo social tendrá más chances cuanto más extendida esté la negociación colectiva. En el ámbito de las políticas de empleo, los países que cuenten con una red de oficinas de empleo en todo su territorio nacional verán facilitada la implementación a nivel local de las políticas de empleo diseñadas a nivel central. La aceleración de los programas de infraestructura por parte del estado con el fin de incrementar el empleo, dependerá de los proyectos que se tengan en cartera y de la capacidad de ejecución que tengan. Si no se cuenta con muchos proyectos, o bien si los proyectos son intensivos en el uso de capital, no se logrará el efecto deseado en el ámbito

del empleo. Igualmente, si los tiempos para poner en marcha un mayor volumen de inversión pública son demasiado largos, no servirá para morigerar los efectos de la crisis en su momento más agudo. En materia de protección social, los países que cuenten con un seguro de desempleo podrán extender los beneficios o flexibilizar los requisitos para el acceso a los mismos. Aquellos países que no cuenten con este instrumento típicamente anticíclico, deberán analizar si pueden llevar adelante programas no contributivos.

Por lo tanto, en el ámbito de cada una de las recomendaciones aquí realizadas, además de evaluar la pertinencia de cada una para cada país, es necesario que se evalúe si se cuenta con las instituciones necesarias para ponerlas en marcha en el corto plazo.

Estos desafíos institucionales también incluyen la cooperación entre los Ministerios de Hacienda (o de Economía) con una serie de Ministerios ejecutores cubriendo las áreas de Trabajo, de Protección Social, de Obras Públicas, entre otras. En efecto, la mera asignación de recursos a nivel central por sí sola no garantiza la ejecución de los mismos, y en algunos casos, existen dificultades administrativas que demoran procesos tales como las licitaciones públicas, las contrataciones y los pagos respectivos, todas dimensiones cruciales para que los programas diseñados tengan el efecto deseado en la economía real.

Desde esta perspectiva, en casi todos los países será importante acompañar los paquetes de gastos e inversiones del sector público por políticas del mercado laboral que tengan un impacto directo en los desocupados. En el ámbito de las políticas pasivas, se trata de programas que den un sustento de ingresos a los hogares de trabajadores cesantes. En el ámbito de las políticas activas, son programas que provén empleos de emergencia o fomentan la reinserción laboral a través de subsidios, capacitación y sistemas de intermediación laboral.

Es un lugar común decir que cada crisis presenta una oportunidad, pero en el ámbito de las instituciones laborales y de protección social en América Latina, esto es absolutamente cierto. Resulta evidente que todos los países de la región presentan un déficit en esta materia, aunque en esta crisis ya se cuenta con mayores instrumentos que en situaciones pasadas. Por ejemplo, en el caso de Chile la crisis asiática sirvió para desarrollar el Fondo de Contingencia anticíclico y el seguro de cesantía, entre otros instrumentos. En el caso de Argentina, a partir de la crisis del 2002 y el desarrollo masivo del Programa Jefes y Jefas de Hogar, se percibió la necesidad de contar con una red de servicios públicos de empleo a lo largo de todo el país, lo cual fue efectivamente desarrollado en los años siguientes. También se vio que con la recuperación gran parte de los beneficiarios del Plan Jefes consiguió reinsertarse en el mercado de trabajo, pero fue quedando un núcleo duro que requirió del diseño de programas específicos de apoyo para su reinserción. En el caso de Brasil, país que cuenta con seguro de desempleo hace mucho tiempo, se vio que los programas de transferencias condicionadas (Bolsa Familia y Bolsa Escola, por ejemplo) servían de complemento al cubrir básicamente a familias con trabajadores del segmento informal.