

Proteger a las personas y promover el empleo

Proteger a las personas y promover el empleo

Un estudio de las respuestas de los países ante la crisis económica mundial
en la esfera de las políticas de empleo y de protección social

*Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes
del G-20, Pittsburgh 24-25 de septiembre de 2009*

Este informe puede consultarse también en el sitio web de la OIT (www.ilo.org).

ISBN 978-92-2-322732-6 (Versión impresa)

ISBN 978-92-2-322733-3 (Web pdf)

Primera edición 2009

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Índice

Índice	v
Agradecimientos	vii
Introducción	1
Capítulo 1. Tendencias recientes del empleo y el desempleo, con un examen de la situación de los países en desarrollo	5
1.1. Descenso del empleo y aumento del desempleo	5
1.2. Las mujeres y los hombres no se ven afectados de igual manera	7
1.3. Desempleo de los jóvenes	9
1.4. Desempleo y trabajadores desalentados	9
1.5. Crisis mundial pero con distintos resultados en el mercado de trabajo	9
1.6. Datos oportunos sobre el mercado de trabajo	10
1.7. La repercusión de la crisis en los países en desarrollo	10
Capítulo 2. Estudio sobre las medidas de empleo y protección social que han adoptado los países para contrarrestar la crisis	15
2.1. El estudio de la OIT	15
2.2. El cuestionario y la evaluación de la OCDE	20
Anexo informativo 1: Medidas de política social y del empleo en respuesta a la crisis	27
1. Medidas de creación y conservación de empleo	27
1.1. Gasto en infraestructura	27
1.2. Respaldo financiero directo a las empresas	29
1.3. Ajuste de las condiciones de trabajo en función de la demanda actual	31
2. Evaluación de la importancia de las políticas de mercado de trabajo	33
2.1. Los servicios públicos de empleo	33
2.2. Desarrollo de competencias laborales y formación profesional	35
2.3. Subvenciones a la contratación	36
3. Apoyo a los desempleados y protección social	37
3.1. Sistemas de prestaciones en la actualidad	38
3.2. Asistencia social	39
4. Diálogo social y derechos en el trabajo	42

Anexo 2. Lista de países comprendidos en la encuesta de la OIT.....	47
Anexo 3. Inventario de las medidas tomadas.....	48
Anexo 4. Estimación del impacto en el empleo de las medidas de estímulo en los países del G-20	52
Anexo 5. Recuperación rápida del empleo: retos y opciones	55

Agradecimientos

El presente informe fue elaborado por miembros del personal de la Oficina Internacional del Trabajo, a partir de las contribuciones de Duncan Campbell, Marva Corley-Coulibaly, Philippe Egger, Iyanatul Islam, Bob Kyloh, Nomaan Majid, Moazam Mahmoud, Stephen Pursey, Catherine Saget y Valentina Stoevska. El personal de las oficinas regionales, de las oficinas en los países y de los departamentos técnicos colaboró en la recopilación de información, el examen de las políticas y la formulación de observaciones.

John Martin, Stefano Scarpetta y Danielle Venn elaboraron la contribución de la OCDE.

Asimismo, deben agradecerse las valiosas observaciones sobre el proyecto de informe formuladas, en particular, por Dominique Desruelle (FMI), Ariel Fiszbein (Banco Mundial), Jürgen Mayer (UNCTAD), Danielle Venn y Stefano Scarpetta (OCDE), y Stephen Richards (Reino Unido).

Introducción

En la Cumbre de Londres sobre Estabilidad, Crecimiento y Empleo celebrada el 2 de abril de 2009 los líderes del G-20 adoptaron un Plan Global para la Recuperación y la Reforma. En el párrafo 26 de su Declaración, los líderes del G-20 abordaron la dimensión del empleo y la dimensión social de la crisis y formularon una petición específica a la OIT en los siguientes términos:

«Reconocemos la dimensión humana que tiene la crisis. Nos comprometemos a apoyar a quienes han sido afectados por la crisis, mediante la creación de oportunidades de empleo y mediante medidas de apoyo a los ingresos. Construiremos un mercado laboral justo y favorable para las familias, hombres y mujeres. Agradecemos por ello los informes de la Conferencia sobre Trabajo de Londres y de la Cumbre Social de Roma, así como los principios clave que ambas han propuesto. Apoyaremos el empleo estimulando el crecimiento, la inversión en educación y la formación, y promoviendo políticas activas para el mercado laboral centradas en los más vulnerables. Hacemos un llamamiento a la Organización Internacional del Trabajo para que, trabajando con otras organizaciones competentes, haga una valoración de las medidas tomadas y de las que sean necesarias para el futuro.»

El presente informe, que responde a este llamamiento, se somete a la Cumbre de los líderes del G-20 convocada en Pittsburgh, Estados Unidos, los días 24 y 25 de septiembre de 2009. Se ha elaborado en un plazo muy reducido de tiempo y debería leerse conjuntamente con el texto complementario presentado a los líderes del G-20¹.

El informe está estructurado del siguiente modo:

¹ OIT. 2009. Proteger a las personas y promover el empleo: De las respuestas ante la crisis, a la recuperación y el crecimiento sostenible. Comunicación de la OIT presentada a la Cumbre de los líderes del G-20 convocada en Pittsburgh, el 24 y 25 de septiembre de 2009.

En el capítulo 1 figuran datos recientes sobre empleo y desempleo relativos a un grupo seleccionado de países que abarca todas las regiones y niveles de ingresos. El capítulo incluye una discusión sobre la situación de los países en desarrollo en el contexto de la crisis económica y financiera mundial.

En el capítulo 2 se presenta un estudio de las medidas sobre empleo y protección social adoptadas o anunciadas por los países entre mediados de 2008 y el 30 de junio de 2009 en respuesta a la crisis.

La OIT recopiló esta información en estrecha colaboración con las autoridades nacionales. El estudio abarca las cuatro áreas siguientes:

- i) estímulo de la demanda de mano de obra;
- ii) apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados;
- iii) ampliación de la protección social y de la seguridad alimentaria;
- iv) diálogo social y protección de los derechos en el trabajo.

El estudio abarca 54 países, incluidos todos los países miembros del G-20. En el sitio web de la OIT podrá consultarse un inventario más pormenorizado que va acompañado de una breve descripción de las medidas adoptadas por cada país.

Este capítulo también incluye una sección elaborada por la OCDE, en la que, por una parte, se examina la magnitud del paquete de medidas fiscales y del mercado de trabajo adoptadas en los países de la OCDE y su repercusión en el empleo y, por otra, se determinan las principales orientaciones de las medidas discrecionales de política relativas al mercado de trabajo adoptadas por los diferentes países.

En el anexo informativo 1 se procura ilustrar de forma más concreta la diversidad de las medidas adoptadas por los distintos países a fin de estimular la demanda de mano de obra, proteger el empleo, brindar protección

a los desempleados, ampliar la protección social y promover el diálogo social. Se han incluido también algunas observaciones iniciales sobre datos y obras especializadas de publicación reciente. Se trata de indicaciones preliminares, ya que el análisis está en curso y se enriquecerá con las aportaciones adicionales de los países del G-20, de los mandantes de la OIT y de las organizaciones internacionales que se ocupan de estos temas.

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo examinará y debatirá esta información adicional en su próxima reunión de noviembre de 2009.

El producto que resulte de este proceso se pondrá a disposición del G-20 para cualquier medida de seguimiento que decidan tomar sus líderes en relación con estas cuestiones.

En el anexo 2 se enumeran los 54 países abarcados por la OIT, desglosados por región y categoría de ingresos.

En el anexo 3 figura un inventario de las medidas adoptadas en los 54 países abarcados — incluidos todos los países miembros del G-20 — que comprende las 32 medidas identificadas en el estudio de la OIT.

En el anexo 4 se hace una estimación del efecto global en el empleo de las medidas de estímulo adoptadas por los países. Dicha estimación establece un orden de magnitud de los empleos salvados o generados por las medidas excepcionales que se han adoptado.

En el anexo 5 se presentan cuatro situaciones hipotéticas con respecto a la recuperación del empleo a escala mundial en función de la solidez de la recuperación económica y de su coeficiente de empleo.

Capítulo 1

Tendencias recientes del empleo y el desempleo, con un examen de la situación de los países en desarrollo

En la mayoría de los países se registraron fuertes pérdidas de empleo a partir del tercer trimestre de 2008 y, según los últimos datos disponibles, esta tendencia se prolongó en el segundo trimestre de 2009. El gráfico 1.1 muestra esta evolución en los países del G-20 y en el G-20 ampliado a otros 34 países².

1.1. Descenso del empleo y aumento del desempleo

En el grupo de los países del G-20³ el empleo total ha seguido una tendencia ascendente del 1,6 por ciento anual desde comienzos de 2002. En el período comprendido entre marzo de 2008 y marzo de 2009 el empleo total descendió en promedio un -0,8 por ciento.

El desempleo ha seguido una tendencia inversa (gráfico 1.2). La tasa media de desempleo registró una tendencia ascendente en 2008 que se prolongó en el primer semestre de 2009. En marzo de 2009, la tasa media de desempleo de los países del G-20 se situó en un 8,5 por ciento, es decir 1,5 puntos porcentuales por encima del nivel del año anterior. En la muestra de países, el número total de desempleados en marzo de 2009 fue un 23,6 por ciento más elevado que en marzo de 2008.

De acuerdo con los datos disponibles sobre un número más restringido de países, el total de desempleados en mayo de 2009 fue un 29,6 por ciento más alto que el del año anterior.

Comienzan a percibirse algunos indicios de que el ritmo de deterioro podría estar disminuyendo. Según los datos recopilados sobre un número limitado de países para el período comprendido entre abril y junio

de 2009, el aumento del desempleo se ha ralentizado en comparación con el ritmo del primer trimestre de 2009.

En el cuadro 1.1 se indican las tasas de desempleo más recientes (a finales de julio de 2009) de 34 países, incluidos los países del G-20. Las tasas de desempleo de 31 de los 34 países (incluidos 16 de 17 países del G-20) que cuentan con datos trimestrales o mensuales correspondientes a 2009 son más elevadas que las del año anterior. Sólo Indonesia, Filipinas y Mauricio registraron a comienzos de 2009 una disminución de la tasa de desempleo respecto del año anterior.

Entre los países que disponen de datos sobre los dos primeros trimestres de 2009, la tasa de desempleo aumentó en aproximadamente 8 puntos porcentuales en España, más de 5 puntos en Irlanda, Letonia y Turquía, 4 puntos en los Estados Unidos, 3 puntos en la República Checa, 2,5 puntos en Canadá, 2,2 puntos en Ucrania, 1,9 puntos en el Reino Unido, 1,5 puntos en Francia y 1,4 puntos en la Federación de Rusia. En Brasil, según los datos estadísticos más recientes, la tasa de desempleo de julio de 2009 (8 por ciento) era en realidad más baja que la tasa registrada en julio de 2008.

En los últimos 12 meses, la mayoría de los países del G-20 han registrado importantes aumentos en las cifras de desempleo. Entre junio de 2008 y junio de 2009, el desempleo total aumentó un 69 por ciento en los Estados Unidos, un 44 por ciento en Canadá, un 42 por ciento en Australia, un 26 por ciento en la República de Corea y un 22 por ciento en Ucrania. En los primeros meses de 2009 hasta mayo de ese año, el desempleo en la Federación de Rusia aumentó un 83 por ciento, un 55 por ciento en Turquía de principios de 2009 hasta abril de ese año y un 38 por ciento en el Reino Unido desde principios de 2009 hasta marzo de ese año. El número de desempleados en Brasil registra una tendencia ascendente a partir de enero de 2009.

² En el cuadro 1.1 figura la lista de los 34 países.

³ Debido a la falta de datos mensuales o trimestrales con respecto a China, la India y Arabia Saudita se supone que estos países registran las mismas tendencias que el promedio de los países de este grupo sobre los que se dispone de datos.

Gráfico 1.1. Variación porcentual del empleo durante el mismo período del año anterior (2000-2009)

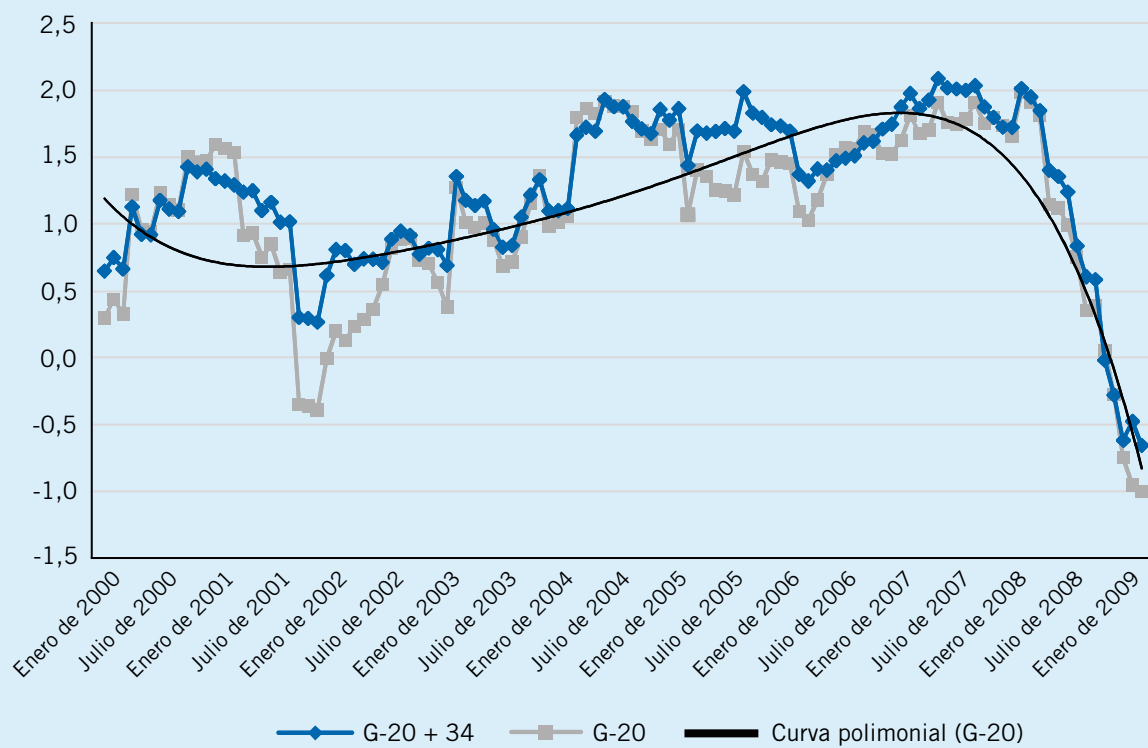
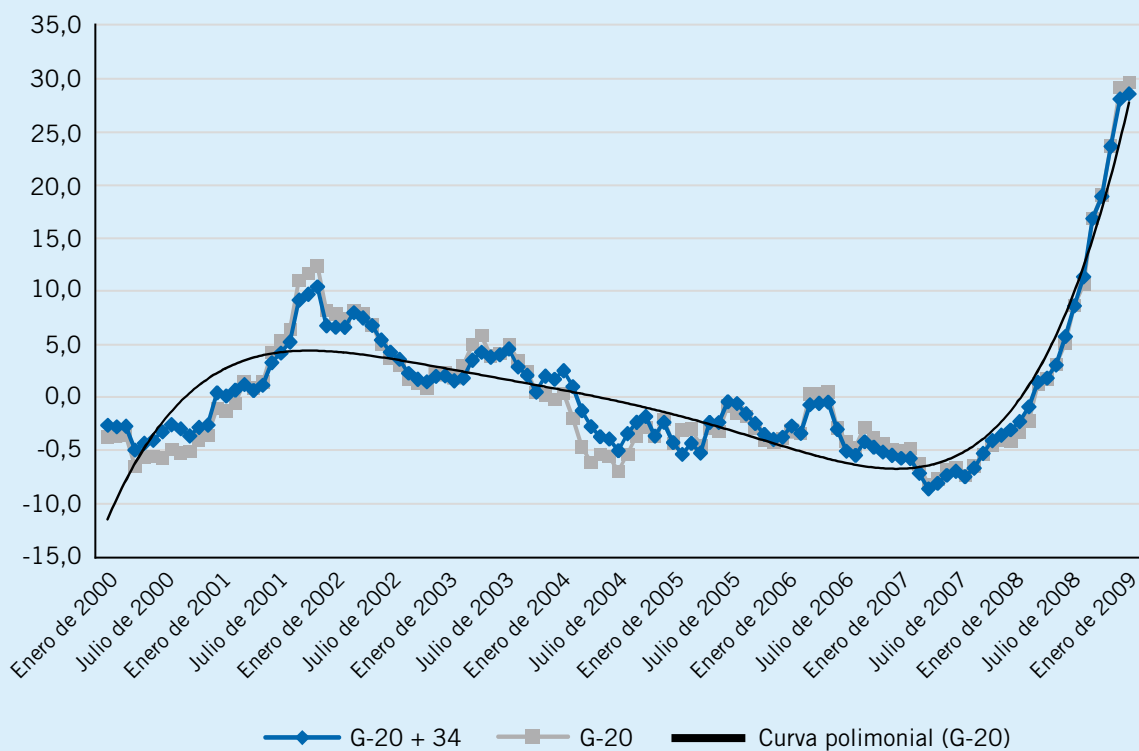


Gráfico 1.2. Variación porcentual del desempleo durante el mismo período del año anterior (2000-2009)



Las oportunidades de empleo en las zonas urbanas de China también disminuyeron de forma significativa. En el primer trimestre de 2009 el aumento del empleo total en las zonas urbanas con respecto al mismo período de 2008 fue de 1,2 millones de personas, es decir, un 1 por ciento, porcentaje significativamente más bajo que el incremento del 2,6 por ciento registrado durante el mismo período en 2007-2008.

El empleo en el sector de las manufacturas ha experimentado un marcado descenso en algunos países. Se registró un descenso de más del 10 por ciento con respecto al mismo período de 2008 en Canadá, Estados Unidos, España y el Reino Unido, entre otros.

En el cuadro 1.1 también se indica el máximo histórico de la tasa de desempleo de 17 países en los últimos 40 años⁴. En la mayoría de estos países (13) la tasa de desempleo a comienzos de 2009 era inferior al máximo histórico, era igual o muy similar en tres países (Japón, Suecia y Estados Unidos) y superior en un país (Turquía).

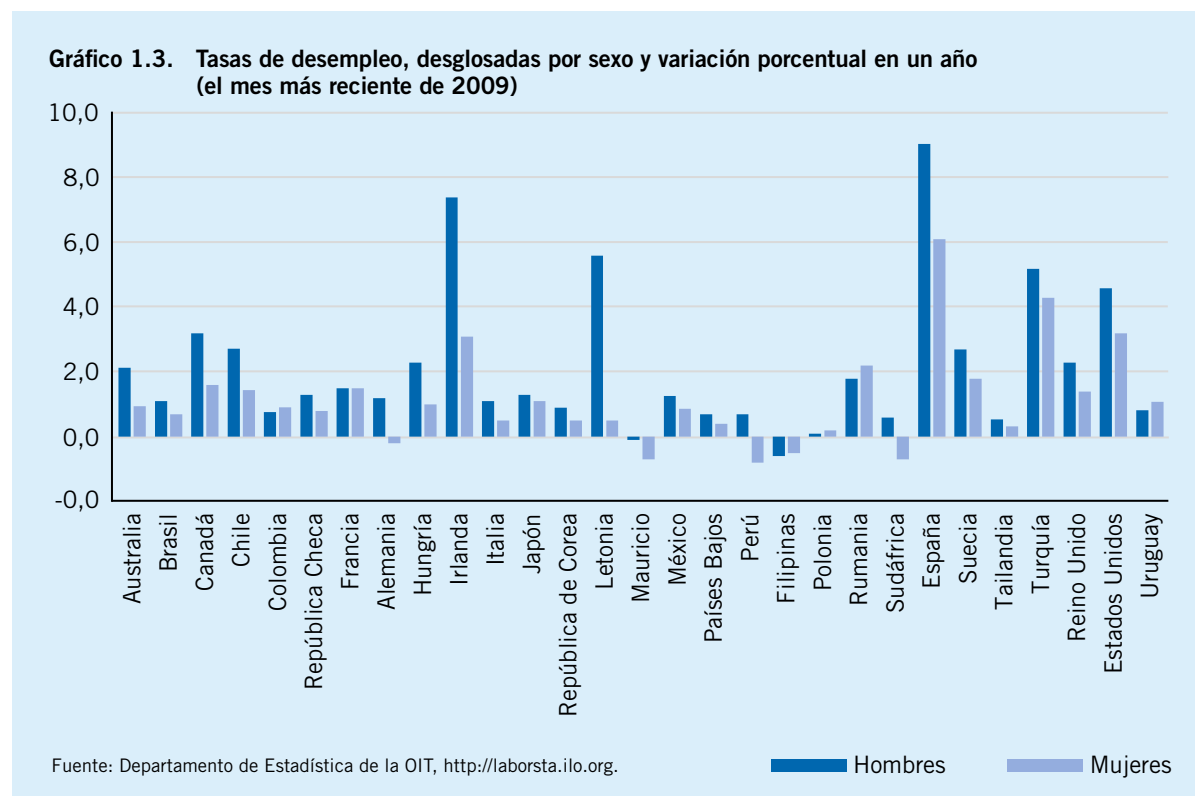
1.2. Las mujeres y los hombres no se ven afectados de igual manera

La tasa de desempleo de hombres y mujeres ha ido en aumento. No obstante, la tasa de desempleo de las muje-

res es, en promedio, más elevada que la de los hombres. En los primeros meses de 2009, el desempleo femenino creció a un ritmo más lento que el desempleo masculino en la mayoría de los 29 países que disponen de datos estadísticos. Como consecuencia de ello, la diferencia de género respecto de las tasas de desempleo se invirtió temporalmente en Turquía, México, Australia, Hungría y Alemania, donde la tasa de desempleo de los hombres es ahora más elevada que la de las mujeres. Esta situación podría cambiar si el mercado de trabajo no se recupera.

En algunos países, son los hombres los que primero se han visto afectados por la pérdida de empleo en razón de la distribución por género de las ocupaciones. El incremento del número de hombres desempleados en Brasil en los primeros meses de 2009 hasta mayo de ese año fue el doble que el de las mujeres. En los Estados Unidos, la proporción de hombres desempleados en junio de 2009 fue casi un 80 por ciento más elevada que en junio de 2008. En el mismo período, la proporción de mujeres desempleadas aumentó un 57 por ciento. Se observaron tendencias similares en Australia, Canadá, Chile, Colombia, México, Nueva Zelanda, República de Corea, Tailandia, Letonia, España, Suecia, Reino Unido y Turquía.

En otros países las mujeres han sido las primeras afectadas, por ejemplo en las industrias de exportación de textiles de Asia. No obstante, los datos estadísticos de



Cuadro 1.1. Tasa de desempleo (mes más reciente de 2009) y variación porcentual con respecto al mes correspondiente de 2008

País	Período más reciente	Fuente	Tasa de desempleo (en porcentaje)	Variación en un año (puntos porcentuales)	Máximo histórico de TD en los últimos 40 años (en porcentaje)	Año	Empleo asalariado (como porcentaje del total)
Mauricio	Febrero-09	EPA	8,0	-0,2			80,0
Sudáfrica	Mayo-09	EPA	23,6	0,5			84,4
Argentina	Febrero-09	EPA	8,6	0,2			75,8
Brasil	Mayo-09	EPA	8,8	0,9	14,1	1981	76,1
Canadá	Junio-09	EPA	8,1	2,5	12,0	1983	83,9
Chile	Abril-09	EPA	10,2	2,3			68,7
Colombia	Abril-09	EPA	11,9	0,8			48,9
México	Febrero-09	EPA	5,1	1,1	6,2	1995	67,1
Perú	Marzo-09	EPA	9,3	0,0			61,5
Estados Unidos	Junio-09	EPA	9,7	4,0	9,7	1982	93,4
Uruguay	Mayo-09	EPA	8,1	0,9			69,8
Australia	Junio-09	EPA	5,7	1,6	10,6	1993	88,7
China	Diciembre-08	Estimación	4,2	0,2			
Japón	Mayo-09	EPA	5,2	1,2	5,4	2002	86,4
Indonesia	Febrero-09	EPA	8,1	-0,3			27,7
República de Corea	Junio-09	EPA	3,9	0,8	7,0	1998	69,6
Filipinas	Abril-09	EPA	7,5	-0,5			51,9
Tailandia	Febrero-09	EPA	2,1	0,4			
República Checa	Mayo-09	Registros administrativos	8,0	3,0	8,9	2000	83,4
Francia	Febrero-09	EPA	8,9	1,5			89,1
Alemania	Junio-09	Registros administrativos	8,1	0,6	11,1	2005	88,4
Hungría	Febrero-09	EPA	9,7	1,7			87,2
Irlanda	Febrero-09	EPA	10,1	5,5	16,9	1986	82,6
Italia	Febrero-09	EPA	7,9	0,8	12,0	1987	74,8
Letonia	Marzo-09	Registros administrativos	10,7	5,8			88,5
Países Bajos	Abril-09	Estimación de la Oficina	4,6	0,5			86,8
Polonia	Mayo-09	Registros administrativos	10,8	0,8	19,9	2000	77,1
Rumania	Mayo-09	Registros administrativos	5,8	2,0			69,2
Federación de Rusia	Febrero-09	EPA	8,5	1,4	12,9	1999	92,7
España	Febrero-09	EPA	17,5	7,9	22,9	1995	83,0
Suecia	Abril-09	EPA	8,3	2,3	8,2	1993	89,5
Turquía	Abril-09	EPA	14,9	5,0	10,5	2003	60,2
Ucrania	Marzo-09	EPA	9,5	2,4			82,0
Reino Unido	Febrero-09	EPA	7,1	1,9	11,8	1984	86,2

Fuente: Departamento de Estadística de la OIT, <http://laborsta.ilo.org>.

Los datos indicados son los que la OIT tenía a su disposición el 20 de julio de 2009. Estos datos han sido proporcionados por los servicios nacionales de estadística u obtenidos de estos mismos servicios, o bien han sido extraídos de publicaciones o sitios web oficiales. Están basados en definiciones nacionales, no se han corregido sus variaciones estacionales y no han sido adaptados ni modificados por la OIT.

Cuadro 1.2. Trabajadores desalentados

País	Período	Trabajadores desalentados (en miles)	Tasa de desempleo (en porcentaje)	Tasa de desempleo ampliada (en porcentaje)
Sudáfrica	2.o trimestre-2009	1.517	23,6	29,7
Brasil	Marzo-2009	927	9,0	12,6
México	1.er trimestre-2009	5.656	5,1	15,6
Estados Unidos	Junio-09	2176	9,7	10,9
República Checa	2008	11	4,4	4,6
Francia	2008	128	7,4	7,8
Alemania	2008	255	7,5	8,0
Hungría	2008	138	7,8	10,8
Italia	2008	1.810	6,7	13,0
Países Bajos	2008	115	2,8	4,0
Polonia	2008	488	7,1	9,7
Portugal	2008	24	7,6	8,0
Rumania	2008	299	5,8	8,5
España	2008	348	11,3	12,7
Turquía	2008	681	9,4	11,9
Reino Unido	2008	74	5,6	5,9

Fuente: Sitios web de los servicios nacionales de estadística y base de datos de EUROSTAT. La tasa de desempleo ampliada se calcula dividiendo el número de desempleados y de trabajadores desalentados entre el número de personas económicamente activas y trabajadores desalentados. La definición de trabajadores desalentados puede variar de un país a otro.

los últimos meses indican que el aumento del desempleo de las mujeres está aproximándose rápidamente al de los hombres.

1.3. Desempleo de los jóvenes

Las tasas de desempleo de los jóvenes (entre los 15 y los 24 años) en el primer semestre de 2009 registran un pronunciado incremento con respecto a 2008 en los países que publican este tipo de datos. Por ejemplo, en la Unión Europea (UE-27) la tasa de desempleo de los jóvenes se situó en un 19,7 por ciento en junio de 2009, frente al 15,4 por ciento registrado en julio de 2008, lo que representa un incremento de más de 4 puntos (EUROSTAT). En varios otros países, incluidos Japón, Noruega, Turquía y Estados Unidos, se han observado incrementos igualmente pronunciados.

1.4. Desempleo y trabajadores desalentados

Las estadísticas sobre empleo y desempleo no reflejan plenamente la magnitud del problema del empleo. Aparte del creciente número de personas desempleadas, en muchos países se está presenciando un aumento importante del número de trabajadores desalentados. Si se toma en consideración este grupo de la población

en edad de trabajar que está disponible y desea trabajar pero no busca empleo, la cifra total de desempleados y, por consiguiente, la tasa de desempleo aumentaría de forma significativa. El cuadro 1.2, que contiene principalmente datos de 2008, da una idea de la magnitud de la población de trabajadores desalentados, incluso antes del inicio de la crisis.

La pérdida de puestos de trabajo y el desempleo, en particular el desempleo prolongado, conllevan elevados costos sociales y personales, por ejemplo la pérdida de competencias profesionales y de confianza, el aumento de los costos de la atención médica y el aumento de la delincuencia. La Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social presidida por los profesores Stiglitz y Sen pone de manifiesto dichos costos que los indicadores actuales no registran de forma adecuada⁵.

1.5. Crisis mundial, pero con distintos resultados en el mercado de trabajo

Cuando la actividad económica se contrae, disminuyen los puestos de trabajo disponibles y aumenta el

⁵ Véase: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.

Cuadro 1.3. La disminución del PIB y el aumento del desempleo varían de un país a otro

Disminución del PIB estimada para 2009	Aumento observado en el desempleo	
	Fuerte (>1,6 puntos porcentuales)	Moderado (<1,3 puntos porcentuales)
Fuerte (>4%)	España, Reino Unido	Alemania, Italia, Japón, México
Moderada (<3%)	Australia, Canadá, Estados Unidos	Brasil, Indonesia

Fuentes: Datos del PIB para 2009 del FMI y datos sobre el desempleo del cuadro 1.1.

Cuadro 1.4. Frecuencia de las encuestas de la población activa

	Número de países
Mensual	19
Trimestral	46
Semestral	1
Anual	78
Irregular entre 2004-2008	
1 encuesta	17
2 encuestas	6
3 encuestas	14
Número total de países	181

Fuente: OIT.

número de personas que buscan empleo. Ésta es la secuencia que indican los datos estadísticos. Un descenso pronunciado (moderado) del PIB conduciría lógicamente a un aumento pronunciado (moderado) del desempleo. Éste es el caso de varios países, como lo ilustra el cuadro 1.3 respecto a España y Brasil respectivamente. Ahora bien, en varios países el descenso brusco del PIB (como ocurrió en Alemania y México, por ejemplo) sólo está produciendo un aumento moderado del desempleo. Por otra parte, en algunos países que sólo han registrado una disminución moderada del PIB (en términos relativos) el desempleo ha aumentado de forma drástica. Este tipo de variaciones únicamente pueden explicarse por diferencias en las situaciones de los países y en las políticas de mercado de trabajo.

Una fuerte recesión puede amortiguarse de hecho mediante un marcado incremento del empleo a tiempo parcial (como en Alemania), la retirada de personas de la fuerza de trabajo (como en Japón) o la presencia de más personas disponibles para trabajar pero que no buscan empleo de forma activa (trabajadores desalentados, como en México), así como mediante un incremento del número de personas que trabajan en el sector infor-

mal (como podría estar ocurriendo en Indonesia, donde menos del 30 por ciento de la mano de obra está ocupada en empleos asalariados).

A la inversa, el fuerte aumento del desempleo en Canadá y los Estados Unidos, países en los que se ha registrado una contracción más moderada de la actividad económica (se prevé una disminución del PIB en 2009 de un -2,3 por ciento y de un -2,6 por ciento respectivamente, mientras que en Alemania y Japón se prevé una disminución de un -6 por ciento o más), puede explicarse por la existencia de relaciones laborales con una mayor capacidad de reacción.

1.6. Datos oportunos sobre el mercado de trabajo

Disponer de datos completos y oportunos sobre las tendencias del mercado de trabajo es imprescindible para poder llevar a cabo debates públicos bien fundamentados, así como para la formulación de políticas. Con todo, existen serias deficiencias en este ámbito. De un total de 181 países, 65 (es decir, el 36 por ciento) llevan a cabo encuestas mensuales o trimestrales de la población activa, mientras que 116 realizan encuestas anuales y algunos otros sólo las realizan de forma irregular.

1.7. La repercusión de la crisis en los países en desarrollo

En comparación con el período 2007-2008, la mayoría de los países en desarrollo⁶ experimentarán contracciones en su crecimiento en el período 2008-2009

⁶ Las economías menos adelantadas se definen con arreglo a la clasificación de las Naciones Unidas (<http://unstats.un.org/>). De las demás economías en desarrollo, no se incluyen los países en desarrollo de ingresos altos (PIB per cápita > 10.000 dólares en 2003) ni los países exportadores de petróleo (exportaciones de petróleo > 50 por ciento de las exportaciones); ambos grupos quedan incluidos en la categoría de países en desarrollo de ingresos medios. Los países en desarrollo de ingresos medios y los países menos adelantados constituyen lo que se denomina «núcleo» (*core*) de países en desarrollo.

Cuadro 1.5. Variación del PIB per cápita (datos agregados por grupos de países)

	2007-2008	2008-2009
Industrializados	2.3	-3,3
Economías en transición – CEI	7.7	-4,2
Economías en transición – PECO	6.5	-1,8
En desarrollo – exportadores de petróleo	5.1	0,4
En desarrollo – ingresos altos	3.4	-4,7
En desarrollo – ingresos medios	7.4	2,4
En desarrollo – PMA	6.7	2,1
Todos los países	4.1	-1,7
En desarrollo, grandes exportadores de manufacturas	7.4	2,4
En desarrollo, grandes exportadores de productos básicos	6.3	2,4

Fuente: Estimaciones basadas en datos del FMI (2009). Perspectivas de la Economía Mundial, abril de 2009.

Nota: Un gran exportador de manufacturas se define como un país cuyas exportaciones de artículos manufacturados representan más del 50 por ciento de sus exportaciones comerciales. Un gran exportador de productos básicos se define como un país cuyas exportaciones de productos básicos representan más del 30 por ciento de sus exportaciones comerciales. Ninguna de estas dos categorías se aplica de forma exclusiva a los 123 países en desarrollo.

como consecuencia de la crisis mundial. En el cuadro 1.5 se indican las tasas de crecimiento por grupos de países.

Salvo dos grupos de países, a saber, los países en desarrollo de ingresos medios y los países menos adelantados, todos los grupos de países del cuadro 1.5 registran una tasa negativa de crecimiento del PIB per cápita en 2008-2009. También se observa un descenso de dicha tasa en las dos últimas categorías de países en desarrollo, es decir, en las categorías de grandes exportadores de manufacturas y de grandes exportadores de productos básicos. Las economías en transición de la región de la CEI registran la mayor tasa negativa de crecimiento del PIB per cápita. La mayoría de los países en desarrollo están experimentando una fuerte desaceleración de las tasas de crecimiento, más que tasas de crecimiento negativas.

En el cuadro 1.6 se indica cuántos países de cada grupo han registrado en algún momento tasas de crecimiento negativas del PIB per cápita durante los dos períodos consecutivos de 2007-2008 y 2008-2009. Las cifras correspondientes al último período son estimativas.

El cuadro 1.6 muestra que, en el período 2008-2009, el PIB per cápita de casi todas las economías avanzadas del mundo y de la mayor parte de las economías en transición experimentó una evolución negativa. El número de países con un crecimiento negativo es comparativamente menor entre los países del denominado

«núcleo» de países en desarrollo⁷. Según las previsiones, una minoría significativa (29 de un total de 92) de los países menos adelantados y de los países en desarrollo de ingresos medios (que abarcan cerca del 17 por ciento de la población de los países en desarrollo) registrarán un crecimiento negativo en 2008-2009.

El FMI prevé que en 2008-2009 habrá un crecimiento positivo en 81 de los 123 países en desarrollo (que representan aproximadamente el 83 por ciento de la población de los países en desarrollo). No obstante, se observa una desaceleración generalizada del crecimiento de estas economías. Veinticuatro países, cuya población representa aproximadamente el 52 por ciento de la población de los países en desarrollo, registran unas tasas de crecimiento del PIB per cápita que todavía se sitúan por encima del 3 por ciento en 2008-2009. Se prevé que las otras 57 economías en desarrollo que tienen un crecimiento positivo registren una tasa de crecimiento por cápita inferior al 3 por ciento.

Los datos disponibles sobre los índices de pobreza son anteriores al comienzo de la crisis. Sobre la base de las relaciones entre crecimiento y pobreza documentadas históricamente, cabe afirmar que es probable que las

⁷ Los países en desarrollo de ingresos medios y los países menos adelantados constituyen lo que se considera el «núcleo» de los países en desarrollo, que abarcan más del 75 por ciento de los países del mundo en desarrollo y más del 93 por ciento de su población. Para mayores detalles sobre la clasificación, véase Ghose, Majid y Ernst (2008) *The Global Employment Challenge*, OIT.

Cuadro 1.6. Número de países de cada grupo que han registrado tasas de crecimiento negativas del PIB per cápita (PPA)

	Crecimiento respecto al año anterior	
	2007-2008	2008-2009
Industrializados	1/23	22/23
Economías en transición – CEI	0/12	6/12
Economías en transición – PECO	2/13	11/13
En desarrollo – exportadores de petróleo	1/17	5/17
En desarrollo – ingresos altos	1/14	8/14
En desarrollo – ingresos medios	0/44	19/44
En desarrollo – PMA	1/48	10/48
Todos los países en desarrollo	3/123	42/123
En desarrollo, grandes exportadores de manufacturas	0/27	11/27
En desarrollo, grandes exportadores de productos básicos	1/20	6/20

Fuente: Estimaciones basadas en datos del FMI (2009).

tasas de reducción de la pobreza también disminuirán en los países que experimentan una desaceleración del crecimiento. Asimismo, el índice de pobreza podría aumentar en las economías con un crecimiento negativo.

Tales cambios tendrán un efecto negativo por lo que respecta al logro de los ODM relacionados con la erradicación de la pobreza, aunque no está claro de qué manera repercutirán en los índices de pobreza en el mundo⁸. En la actualización de mediados de 2009 del documento de las Naciones Unidas sobre la situación de la economía mundial se declara que: «la crisis representa una amenaza importante para el desarrollo económico y social del mundo, así como para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente»⁹.

Según estimaciones realizadas por las Naciones Unidas, entre 73 y 103 millones más de personas seguirán siendo pobres o se verán reducidas a la pobreza en comparación con una coyuntura que no estuviera marcada por la crisis. Esto equivale a un aumento del 1,3 por ciento en la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo. El Banco Mundial estima que en 2009 la

mitad de los países en desarrollo podrían registrar un aumento del nivel de pobreza extrema¹⁰.

En el documento titulado «Los países menos adelantados informe de 2009» la UNCTAD señala que «el impacto de la crisis económica mundial en los países menos adelantados es probablemente tan grande que ya no es posible seguir ‘como si nada’. Se ha hecho necesario reconsiderar el paradigma del desarrollo»¹¹.

La crisis económica ha repercutido en las economías en desarrollo y en transición produciendo importantes disminuciones en el volumen de las exportaciones, las entradas de capital y las remesas. También se ha observado un incremento del déficit de cuenta corriente y una depreciación de los tipos de cambio. Estos elementos, por separado o conjuntamente, afectan a las condiciones de trabajo y de vida de las personas.

La disminución del volumen de las exportaciones suele conllevar una pérdida de empleos en el sector moderno, es decir, de «buenos» empleos en comparación con la situación de los trabajadores de la economía informal. Por otra parte, la disminución de las entradas de capital incide en la futura tasa de crecimiento del empleo. Ambas tendencias no sólo producirán un aumento del desempleo, sino que también propiciarán un incremento de la tasa de subempleo y una disminución de la productividad en la ya sobredimensionada econo-

⁸ Chen y Ravallion (2009): *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. Los autores muestran que los índices de pobreza en el mundo seguirán descendiendo de un 42 por ciento a un 39 por ciento si se aplica el umbral de pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos diarios y de un 21 por ciento a un 18 por ciento en el caso del umbral de pobreza de 1,25 dólares de los Estados Unidos diarios.

⁹ Naciones Unidas. Situación y perspectivas de la economía mundial 2009, Nueva York.

¹⁰ Banco Mundial. Informe sobre seguimiento mundial 2009.

¹¹ UNCTAD. Los países menos adelantados informe de 2009, Naciones Unidas, Ginebra.

mía informal. A raíz de la disminución de las remesas se producirá una reducción del consumo de los hogares receptores, que podría situarse muy cerca del umbral de pobreza. En los casos en que los hogares pobres participen directamente en la economía de exportación en calidad de obreros o productores, la disminución de los precios de exportación de los productos básicos incidirá más directamente en su nivel de vida.

En el primer trimestre de 2009, el desempleo en América Latina y el Caribe aumentó en promedio al 8,5 por ciento, en comparación con el 7,9 por ciento en el primer trimestre de 2008, lo que equivale a más de un millón de desempleados.

Los datos oficiales recientes de Indonesia y Tailandia confirman que se ha producido una expansión del empleo informal¹². Entre febrero de 2008 y febrero de

2009, el número de trabajadores asalariados en Indonesia aumentó en un 1,4 por ciento; en ese mismo período el número de trabajadores ocasionales en sectores distintos de la agricultura aumentó en un 7,3 por ciento aproximadamente. En Tailandia, las cifras del primer trimestre de 2009 indican que el número de trabajadores asalariados aumentó en 104.000, es decir, en un 0,6 por ciento, debido únicamente a una expansión del empleo en el sector público. Por otra parte, el número de trabajadores por cuenta propia y de trabajadores familiares auxiliares considerados conjuntamente aumentó en 566.000 en comparación con el año anterior, es decir en un 3,2 por ciento. Estas cifras indican que se ha producido un incremento considerable del empleo informal de poca calidad.

Todavía no se han evaluado plenamente las consecuencias de la crisis en las poblaciones de países en desarrollo, en particular en los grupos de ingresos más bajos.

¹² P. Huynh, S. Kapsos, K. Beom Kim y G. Sziraczki. 2009. Impacts of Current Global Economic Crisis on Asia's Labour Market, OIT, Bangkok.

Capítulo 2

Estudio sobre las medidas de empleo y protección social que han adoptado los países para contrarrestar la crisis

Este capítulo consta de dos secciones. La primera presenta las principales conclusiones del estudio de la OIT sobre las medidas que han adoptado los países para contrarrestar la crisis en cuatro áreas principales:

- i) estímulo de la demanda de mano de obra;
- ii) apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados;
- iii) ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria;
- iv) diálogo social y protección de los derechos en el trabajo.

En el marco de esas cuatro áreas, se han identificado 32 medidas específicas que sientan las bases para el estudio.

Las 32 medidas son el reflejo de las conclusiones alcanzadas en la Conferencia del G-20 sobre el Empleo celebrada en Londres (24 de marzo de 2009), la reunión ampliada de Ministros de Trabajo y Empleo del G-8 + 6 celebrada en Roma (del 29 al 31 de marzo de 2009) y el Pacto Mundial para el Empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2009.

La sección 2 ha sido elaborada por la OCDE y complementa el análisis anterior a través del examen del volumen de los conjuntos de políticas fiscales y de mercado de trabajo aplicadas en los países de la OCDE y de la evaluación de su impacto en el empleo. Esta sección se inspira en gran medida en el análisis de la crisis del empleo publicado en la edición de 2009 de las *Perspectivas del empleo* de la OCDE.

Impacto en el empleo de las medidas adoptadas

La OIT ha evaluado el grado de influencia de las diversas respuestas en materia de políticas. A pesar de que las tasas de desempleo y otros indicadores de las dificultades que atraviesa el mercado de trabajo han aumentado significativamente en los últimos 12 meses, el incremento hubiera sido aún mayor de no haberse

adoptado esas medidas. A partir de los cálculos del FMI, la OIT estima que, en 2009, la expansión fiscal discrecional, junto con los estabilizadores automáticos, habrá creado o mantenido entre 7 y 11 millones de puestos de trabajo en los países del G-20. Los empleos creados o conservados representaron entre el 29 y el 43 por ciento del desempleo total en los países del G-20 durante el primer semestre de 2009. De no haberse efectuado ese gasto, el desempleo en esos países hubiera crecido en idéntica proporción. En el anexo 4 figura más información al respecto.

2.1. El estudio de la OIT

Para llevar a cabo el estudio, la OIT ha recopilado información procedente de fuentes oficiales de 54 países¹³. La muestra abarca todos los países del G-20 y representa de forma equilibrada a las diversas regiones y categorías de ingresos.

El estudio versa sobre las nuevas medidas en materia de empleo y protección social anunciadas o adoptadas por los países entre mediados de 2008 y el 30 de julio de 2009. Así pues, no incluye las medidas que estaban en vigor con anterioridad a junio de 2008. Además, la información se limita a las medidas tomadas o anunciadas por las administraciones nacionales o federales, con exclusión de las iniciativas emprendidas por organismos descentralizados.

El anexo 3 contiene un inventario de las medidas tomadas por cada país respecto de las 32 cuestiones identificadas en el estudio de la OIT.

Reseña de las medidas adoptadas

En el período transcurrido entre mediados de 2008 y el 30 de junio de 2009, los países han tomado medidas orientadas a:

¹³ Véase la lista en el anexo 2.

Estimular la creación de empleo a través de:

- i) la inversión de recursos públicos en todo tipo de infraestructuras;
- ii) la prestación de ayudas adicionales en forma de facilidades de crédito, reducciones fiscales y orientación técnica, en particular para las pequeñas empresas;
- iii) la concesión de subsidios y reducciones en las contribuciones a la seguridad social de las empresas con miras a abaratar el mantenimiento de los puestos de trabajo y facilitar la contratación de nuevos trabajadores;
- iv) la conservación de puestos de trabajo mediante la reducción del tiempo de trabajo, el pago de prestaciones de desempleo parcial, las reducciones de los costos laborales y los programas de formación.

Proporcionar apoyo a los ingresos para los trabajadores y sus familias, a través de:

- i) la ampliación de las prestaciones de desempleo;
- ii) la ampliación y el ajuste de las prestaciones de salud y las pensiones de vejez;
- iii) la ampliación de los programas de transferencias en efectivo y de asistencia social.

Apoyar a los desempleados y a quienes buscan empleo (demandantes de empleo) mediante:

- i) el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo;
- ii) la ampliación de los programas y servicios de formación.

Estimular el diálogo social y las consultas con empresarios y trabajadores sobre las medidas para contrarrestar la crisis, a través de:

Cuadro 2.1. Frecuencia de las medidas adoptadas en los países seleccionados

1. Estímulo de la demanda de mano de obra	(%)	2. Apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados	(%)
Gasto público adicional en infraestructuras	87,0	Medidas de formación adicionales	63,0
con criterios de empleo	33,3	Aumento de la capacidad de los servicios públicos de empleo	46,3
con criterios ecológicos	29,6	Nuevas medidas para los trabajadores migrantes	27,8
Empleo público	24,1	Reducciones del tiempo de trabajo	27,8
Creación o ampliación de programas de empleo con fines específicos	51,9	Desempleo parcial combinado con formación y trabajo a tiempo parcial	27,8
Acceso al crédito para las PYME	74,1	Reducciones salariales	14,8
Acceso a licitaciones públicas para las PYME	9,3	Ampliación de las prestaciones de desempleo	31,5
Subsidios y recortes fiscales para las PYME	77,8	Medidas de protección y asistencia social adicionales	33,3
3. Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria		4. Diálogo social y derechos en el trabajo	
Reducción de la contribución a la seguridad social	29,6	Consultas sobre las respuestas a la crisis	59,3
Transferencias en efectivo adicionales	53,7	Acuerdos a escala nacional	35,2
Mayor acceso a las prestaciones de salud	37,0	Acuerdos a escala sectorial	11,1
Modificaciones de las pensiones de vejez	44,4	Medidas adicionales para luchar contra la trata de trabajadores	3,7
Modificaciones del salario mínimo	33,3	Medidas adicionales para luchar contra el trabajo infantil	3,7
Nuevas medidas de protección para los trabajadores migrantes	14,8	Modificaciones de la legislación laboral	22,2
Introducción de subsidios de alimentación	16,7	Aumento de la capacidad de las administraciones/ inspecciones de trabajo	13,0
Nuevas ayudas para la agricultura	22,2		

Fuente: Estudio de la OIT.

Cuadro 2.2. Promedio de medidas adoptadas por los países, por categoría y grupo de ingresos.

Muestra de países por grupo de ingresos	Estímulo de la demanda de mano de obra	Apoyo al empleo, a los demandantes de empleo y a los desempleados	Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria	Diálogo social y derechos en el trabajo	Total
Ingresos bajos (10)	2,9	1,2	2,3	0,8	7,2
Ingresos medios bajos (10)	3,8	2,3	3,2	1,4	10,7
Ingresos medios altos (17)	3,9	2,9	2,5	1,6	10,9
Ingresos altos (17)	4,4	3,7	2,3	1,8	12,2
Promedio	3,8	2,5	2,6	1,4	10,3

Fuente: Estudio de la OIT.

- i) consultas nacionales y sectoriales en las que participen empleadores, trabajadores y gobiernos;
- ii) acuerdos nacionales y sectoriales entre empleadores, trabajadores y gobiernos;
- iii) consultas y convenios a nivel de la empresa.

Cada país ha adoptado en promedio (a escala nacional o federal) algo más de diez nuevas medidas, en el período indicado, entre las 32 medidas identificadas en el estudio de la OIT. En relación con cada una de las cuatro áreas indicadas, cada país ha tomado en promedio cerca de cuatro nuevas medidas para estimular la demanda de mano de obra, entre dos y tres medidas para apoyar a los desempleados y a quienes buscan empleo, entre dos y tres medidas para ampliar la protección social, y una medida para fomentar el diálogo social y proteger los derechos en el trabajo.

El cuadro 2.1 ilustra la frecuencia de las medidas adoptadas por cada país, entre las 32 medidas identificadas en el estudio de la OIT.

La composición de las medidas tomadas por cada país obedece a una serie de patrones, en función de su categoría de ingresos. En promedio, los países de ingresos más bajos han adoptado menos medidas que los países de ingresos más altos. Todos los países han dado gran prioridad a la realización de inversiones nuevas o adicionales en infraestructuras con el propósito de fomentar la creación de empleo. Sin embargo, los países de ingresos

medios y bajos también han invertido significativamente en la ampliación de la protección social, mientras que los países avanzados han preferido invertir en políticas de mercado de trabajo. El cuadro 2.2 ilustra las variaciones en la composición de las medidas adoptadas.

Cuadro 2.2. Promedio de medidas adoptadas por categoría y grupo de ingresos de los países

El número de medidas adoptadas no constituye por sí mismo un indicador de su eficacia, ya que un mayor número de intervenciones no acarrea necesariamente una mejora. Es preferible un conjunto de medidas más reducido pero bien integrado a una plétora de intervenciones de corto alcance y mal financiadas o diseñadas. Sólo se podrá determinar la eficacia de las medidas adoptadas mediante un análisis más detallado de las mismas.

Magnitud y composición de los paquetes fiscales

El FMI informa de que la magnitud promedio de las medidas fiscales discrecionales es del 1,9 por ciento del PIB en los países avanzados del G-20, con cerca de un 30 por ciento dedicado a las infraestructuras, y del 2,2 por ciento del PIB en los países emergentes y en desarrollo del G-20, con cerca de un 50 por ciento de inversión en infraestructuras¹⁴.

¹⁴ Mark Horton, Manmohan Kumar y Paolo Mauro: *The State of Public Finances: A cross-country fiscal monitor*, IMF Staff Position Note, julio de 2009.

Cuadro 2.3. Gasto en infraestructuras en 2009, en porcentaje del PIB

Bangladesh	0,1	Egipto	0,8	Perú	2,2
Camboya	0,2	Jordania	2,2	Rumania	1,0
Chile	0,4	Kenya	1,5	Tanzanía, Rep. Unida de	1,6
Colombia	0,2	Malasia	0,6	Uruguay	1,6
Costa Rica	0,8	Pakistán	0,2	Viet Nam	1,7

Fuente: Informes por país del FMI; estudio de la OIT.

La OIT estima que los países de ingresos bajos invierten en promedio cerca del 1 por ciento de su PIB en aumentar el gasto en infraestructuras, mientras que los países de ingresos medios destinan a esta partida el 0,7 por ciento de su PIB. La selección de países que figura en el cuadro 2.3 proporciona una indicación del nivel de gasto en infraestructuras.

Calendario de las medidas

Se comunicó la fecha de entrada en vigor para la mitad de las medidas examinadas por la OIT. La mayor parte de las medidas anunciadas han entrado en vigor en 2009, si bien una pequeña parte (el 5 por ciento) no lo hará hasta 2010. Se observa un pico en el anuncio de medidas en enero y abril de 2009, coincidiendo esta última fecha con la Cumbre de Londres, que se celebró el 2 de abril de 2009. Cerca del 15 por ciento de las medidas son de duración determinada, principalmente los recortes fiscales para las empresas, las medidas de asistencia social para los desempleados y los derechos de protección social concedidos a los trabajadores migrantes.

Gasto adicional en los grupos vulnerables¹⁵

Con independencia del grupo de ingresos al que pertenezcan, los países se han propuesto aumentar el gasto destinado a los grupos sociales más vulnerables. En la muestra del estudio llevado a cabo por la OIT se pueden destacar las siguientes medidas:

- el 29 por ciento de los países ha ampliado el alcance de las prestaciones de desempleo a nuevas categorías, como son los trabajadores que han contribuido durante poco tiempo para tener derecho a una prestación o los trabajadores con jornada reducida. Un total del 10 por ciento de los países ha incrementado el nivel o la duración de las prestaciones de desempleo, en ocasiones sólo en beneficio de determinados grupos de demandantes de empleo, como los trabajadores de edad. Además, el 13 por ciento de los países que no alteró sus sistemas de prestaciones de desempleo introdujo nuevas ayudas para categorías específicas de desempleados y reducciones fiscales y mantuvo los derechos a la seguridad social;
- el 23 por ciento de los países adoptó nuevas medidas de protección social para los trabajadores migrantes, tales como el acceso a la educación, el acceso al crédito, los permisos de trabajo, la infor-

mación sobre el mercado de trabajo y los programas de empleo específicos;

- el 25 por ciento de todos los países, con independencia de su grado de desarrollo, proporcionó ayudas adicionales a las personas de edad;
- el 6 por ciento de los países de ingresos bajos e ingresos medios bajos tomó medidas para reforzar la protección de la maternidad;
- el 17 por ciento de los países de ingresos altos puso en marcha políticas orientadas a fomentar el empleo de las mujeres, incluida la reincorporación después de la licencia de maternidad y la licencia parental, estableció cupos para las mujeres en los programas de empleo destinados a los más pobres o facilitó la conciliación de las responsabilidades familiares y laborales;
- el 55 por ciento de los países aumentó las ayudas a los hogares de rentas bajas. En los países de ingresos medios altos y altos, las ayudas adicionales se destinaron a hogares de rentas bajas con hijos en las dos terceras partes de los casos. En los países de ingresos bajos y medios bajos, las transferencias adicionales para los pobres se destinaron a los más vulnerables de ese grupo, como las personas con discapacidad, las mujeres indigentes, las castas desfavorecidas, las viudas y los migrantes retornados. En total, el 4 por ciento de los países adoptó medidas para hacer que el trabajo fuera rentable y atraer así al mercado laboral a los trabajadores peor remunerados mediante disminuciones del impuesto sobre la renta;
- el 48 por ciento de los países orientó los programas de empleo en favor de los pobres. En la mitad de los casos, esos programas se aplicaron en zonas desfavorecidas o menos desarrolladas, mientras que otros estaban dirigidos a los grupos de trabajadores pobres y vulnerables (desempleados poco calificados y de larga duración);
- el 33 por ciento de los países tomó medidas adicionales para promover la empleabilidad de los jóvenes. Cuanto mayor es el grado de desarrollo, mayor será la probabilidad de que cuenten con medidas orientadas a los jóvenes. En total, el 19 por ciento de los países creó nuevos programas de formación para los jóvenes; el 10 por ciento introdujo programas de empleo para los jóvenes y el 6 por ciento creó incentivos para que los empleadores contrataran a trabajadores jóvenes, como la disminución de las cotizaciones a la seguridad social.

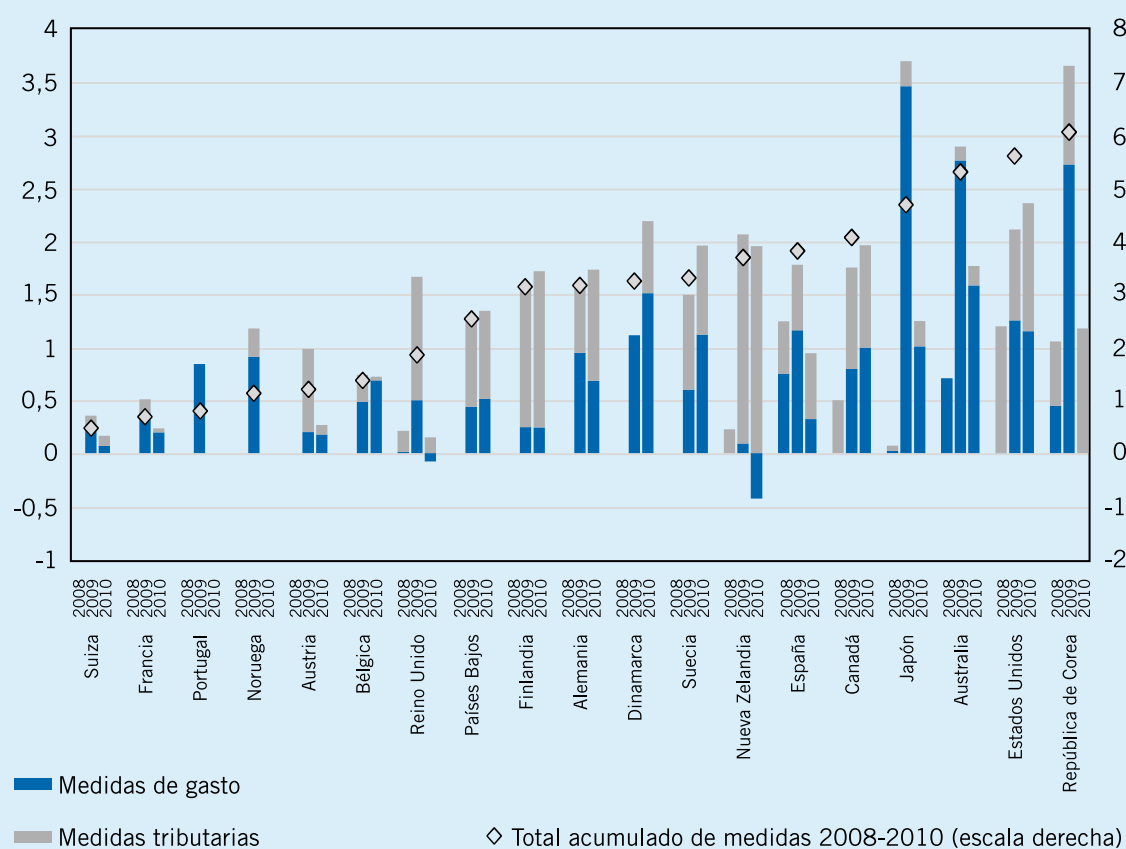
El cuadro 2.4 ilustra las medidas específicas adoptadas por los países.

¹⁵ Naciones Unidas está preparando un informe sobre el sistema mundial de alerta sobre los efectos y la vulnerabilidad (GIVAS), a cuya elaboración ha contribuido la OIT, en el que se examinan las repercusiones de la crisis en las personas vulnerables.

Cuadro 2.4. Ejemplos seleccionados de medidas específicas

	Ingresos bajos	Ingresos medios bajos	Ingresos medios altos	Ingresos altos
Más ayudas para los hogares con rentas bajas	Kenya (personas con trastornos mentales) Bangladesh (mujeres indigentes y otros) Nepal (niños, personas de edad, castas desfavorecidas), Viet Nam	India (viudas, personas con discapacidad) China (migrantes retornados) Filipinas (transferencias en efectivo condicionadas para las personas en situación de pobreza extrema)	Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Perú, Honduras Sudáfrica, Malasia Chile, Rumania, Fed. de Rusia	Rep. Checa, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Reino Unido , Rep. de Corea, Estados Unidos, Australia, Arabia Saudita, España
Programas de empleo enfocados en mayor medida en favor de los pobres	Camboya (pequeños proyectos en zonas rurales), Viet Nam (infraestructuras en los distritos más pobres)	Filipinas, Pakistán, India, Sudáfrica	Uruguay (desempleados de larga duración y de más edad), Perú (jóvenes con rentas bajas), Serbia (regiones), Turquía (regiones pobres), China (regiones con escaso acceso al crédito), México (regiones pobres)	Francia, Países Bajos (trabajadores poco calificados y mal remunerados), Rumania (regiones pobres), Fed. de Rusia (ciudades que desarrollan una única actividad industrial), España (desempleados), Chile (regiones con alto índice de desempleo), Rep. Dominicana (hogares con rentas bajas), Estados Unidos (crédito para los barrios desfavorecidos y las zonas rurales), Arabia Saudita (regiones menos desarrolladas), Rep. de Corea (regiones pobres, rentas bajas), Japón y Australia (personas con discapacidad), Hungría (zonas deprimidas)
Mayor cobertura o nivel de las pensiones de vejez y ayudas para las personas de edad	Rep. Unida de Tanzania, Kenya, Bangladesh, Nepal	China	Rumania, Fed. de Rusia, Rep. Dominicana, Sudáfrica, Chile	España, Estados Unidos, Rep. de Corea
Mayor cobertura de las prestaciones o asistencia por desempleo	Viet Nam	Ucrania	Polonia, Rumania, Uruguay, Chile, China	Francia, Alemania, Hungría, Italia, Países Bajos, Canadá, Japón
Mayor nivel o duración de las prestaciones de desempleo			Fed. de Rusia, Brasil	Rep. Checa, Canadá, Estados Unidos
Medidas para proteger a los trabajadores migrantes	Bangladesh, Nepal, Viet Nam	India (Kerala), Jordania, Egipto, Filipinas, Pakistán	Brasil	Bahrein, Países Bajos, Barbados, Japón
Refuerzo de la protección de la maternidad	Bangladesh	India, Jordania		
Políticas favorables a la familia/fomento del empleo de las mujeres		India, Sudáfrica, Jordania	Chile, Fed. de Rusia	Rep. de Corea, Japón, Países Bajos, Hungría
Ampliación de las medidas de empleo y formación para los jóvenes	Kenya (reasignación de recursos para los jóvenes)	Filipinas (ampliación de los programas de empleo) Jordania (infraestructuras destinadas a los jóvenes; formación)	Turquía (incentivos para el empleo, formación) Sudáfrica (obras públicas) Argentina (formación) Colombia (formación) Rep. Dominicana (formación) Perú (programas de empleo) Fed. de Rusia (formación)	Japón (servicios públicos de empleo), Rep. de Corea (incentivos al empleo), Francia (formación), Alemania (formación), Reino Unido (formación), Estados Unidos (incentivos al empleo) Países Bajos (programas de formación y empleo)

Gráfico 2.1. Paquetes de estímulo fiscal en porcentaje del PIB de 2008, 2008-2010



Nota: el análisis tiene en cuenta a todos los países de la OCDE que han adoptado paquetes de estímulo fiscal efectivos y que han proporcionado información completa sobre dichos paquetes para el período 2008-2010. Los países se presentan por orden ascendente en función de su impacto fiscal acumulado en el período 2008-2010 en términos del PIB de 2008.

Fuente: Estimaciones de la OCDE basadas en la base de datos OECD Economic Outlook Database.

2.2. El inventario y la evaluación de la OCDE

En esta segunda sección se analiza el volumen de los paquetes de políticas fiscales y de mercado de trabajo de los países de la OCDE y se pone de relieve que la importancia relativa de las medidas discrecionales y los estabilizadores automáticos varía considerablemente en función de los países.

Esta sección se inspira en gran medida en las respuestas de los países a un cuestionario de la OCDE y la Comisión Europea, cuyo objeto era examinar las políticas discrecionales introducidas por los Estados miembros durante la crisis, así como en el análisis del impacto de los conjuntos de medidas fiscales sobre el empleo, que llevó a cabo la Secretaría de la OCDE.

Cuantificación de la respuesta de política a la crisis

La reseña de la sección anterior pone de manifiesto que muchos países están tomando medidas para aliviar

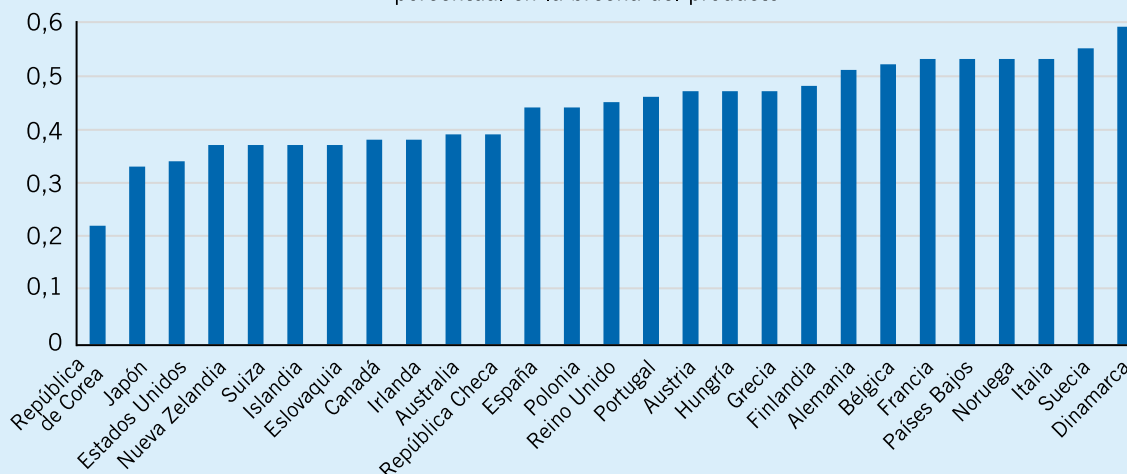
el impacto de la crisis en el mercado de trabajo. Esta sección presenta los datos relativos a la magnitud de los paquetes de políticas fiscales y de mercado de trabajo que han adoptado los países de la OCDE para dar respuesta a la crisis. Los resultados muestran que la escala y la composición de los paquetes de políticas, así como la importancia relativa de las medidas discrecionales y los estabilizadores automáticos, varían de forma considerable en función de los países, incluso si los tipos de medidas de política aplicados suelen ser similares, por lo menos en lo que atañe a los países desarrollados. Se presentan estimaciones sobre las repercusiones en el empleo de esos paquetes de medidas, sobre la base de un reciente estudio de la OCDE al respecto.

Paquetes de estímulo fiscal y estabilizadores automáticos

Existen diferencias sustanciales entre los países en cuanto a la magnitud de los paquetes de estímulo fiscal

Gráfico 2.2. Importancia relativa de los estabilizadores automáticos

Cambio automático en el equilibrio fiscal (en porcentaje del PIB) debido a un cambio de un punto porcentual en la brecha del producto



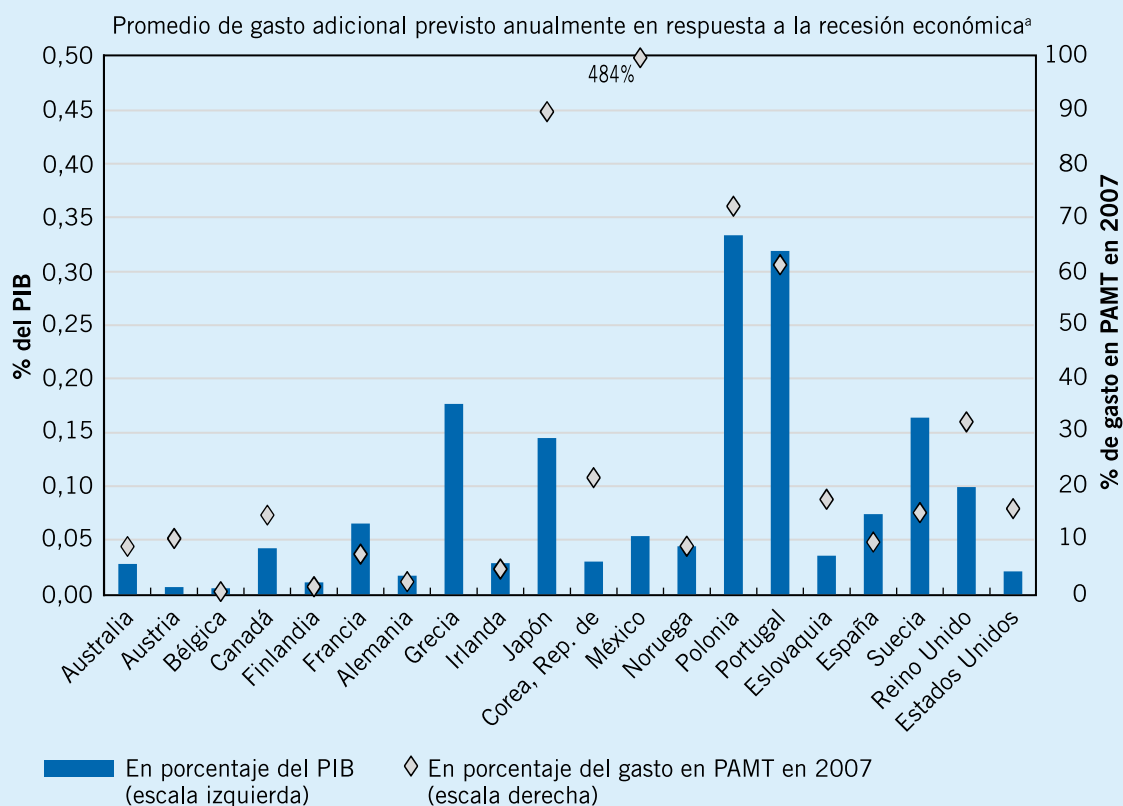
Nota: Los datos se derivan de las estimaciones de la regresión de la elasticidad de los impuestos de sociedades, personales e indirectos, las contribuciones a la seguridad social y el gasto actual del gobierno con respecto a la brecha del producto (brecha del PIB).

Fuente: N. Girouard y C. André (2005): «Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries», OECD Economics Department Working Paper N° 434, OECD Publishing, París.

introducidos como respuesta a la crisis, a la repartición del estímulo entre las medidas de carácter tributario y las de gasto público y al calendario (años) (gráfico 2.1). Las diferencias en la magnitud de los incentivos fiscales discrecionales son fruto de una combinación de factores: la gravedad del declive económico, la fortaleza de los estabilizadores automáticos y las limitaciones de la capacidad de los gobiernos para emitir deuda. Entre los países de la OCDE que han adoptado paquetes de estímulo fiscal se observan grandes variaciones en la importancia relativa de las medidas sobre el ingreso (es decir, las rebajas de impuestos) frente al aumento del gasto. La mayor parte de las medidas tributarias consiste en la reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Sin embargo, también son frecuentes los recortes en las contribuciones a la seguridad social de los empleadores, si bien en la mayoría de los casos resultan escuetos. Una parte importante de las medidas de gasto corresponde a programas de inversión en infraestructuras y otras inversiones públicas, incluidas las medidas que ya se habían planificado en el ejercicio anterior. También se han ampliado las transferencias de ingresos destinados a los hogares de rentas bajas en diversos países. En la mayoría de los países, el grueso del estímulo se aplicará a lo largo de 2009, aunque muchos países han repartido las medidas a lo largo de varios años. Por consiguiente, los paquetes de estímulo fiscal seguirán impulsando la demanda agregada en esos países hasta bien entrado 2010.

Además de las medidas discrecionales, la mayoría de los países avanzados disponen de «estabilizadores automáticos» en sus sistemas de imposición y de prestaciones, que impulsan de forma automática la demanda agregada cuando empeoran las condiciones económicas. Esos estabilizadores automáticos se componen de las prestaciones de desempleo y otras medidas de protección social que completan los ingresos de los hogares mediante la compensación de las pérdidas de ingresos por causa de desempleo o reducción de la jornada de trabajo. El gráfico 2.2 muestra que el volumen relativo de los estabilizadores automáticos varía según los países para los cuales se dispone de datos. Los estabilizadores automáticos tienden a ser más eficaces en los países del norte de Europa y otros países donde el gasto social público, en particular en el ámbito del desempleo y otras prestaciones de protección social, es relativamente generoso y los ingresos fiscales son más cíclicos. En muchos países de la OCDE, se prevé que el estímulo proporcionado por los estabilizadores automáticos en la recesión actual sea mayor que el proporcionado por las medidas fiscales discrecionales¹⁶. Los países que han adoptado los mayores paquetes de estímulo fiscal (por

¹⁶ *OECD Economic Outlook N° 85*, OECD Publishing, París, 2009. Australia y los Estados Unidos son los únicos países de la OCDE donde se prevé que el estímulo fiscal discrecional será superior al que proporcionen los estabilizadores automáticos. Para mayor información, véase: *Interim Economic Outlook*, OECE Publishing, París, 2009.

Gráfico 2.3. Gasto discrecional en programas activos de mercado de trabajo en países seleccionados


^a Gasto medio anual para 2008-2010. El análisis se limita a los países respecto de los cuales se han podido obtener estimaciones del gasto. No se ha incluido a Dinamarca y Suiza porque el gasto en políticas activas de mercado de trabajo en esos dos países aumenta automáticamente al aumentar el desempleo, lo que limita considerablemente la necesidad de medidas discrecionales.

Fuente: OCDE. *Perspectivas del empleo 2009*.

ejemplo, la República de Corea y los Estados Unidos) también se caracterizan por disponer de unos estabilizadores automáticos relativamente débiles, lo que sugiere que ambas modalidades de incentivo fiscal son en gran medida intercambiables.

Estimación del impacto de las medidas de estímulo fiscal en el empleo

En el contexto actual, resulta especialmente difícil calibrar la eficacia de la política fiscal para estimular la actividad económica y el empleo. No obstante, la OCDE ha tratado de estimar el impacto de los incentivos fiscales en el empleo, comparando las últimas proyecciones de la OCDE relativas al empleo (que tienen en cuenta el impacto expansionista de las medidas de estímulo fiscal y que pueden tomarse como referencia) con proyecciones que no están basadas en datos fácticos y que no tienen en cuenta ese impacto. Estas últimas proyecciones se han elaborado a partir de datos sobre los paquetes fiscales que figuran en el gráfico 2.1 y de

multiplicadores de empleo, que reflejan el impacto que un mayor estímulo fiscal tiene en el empleo. Se presentan tres hipótesis que tienen por objeto poner a prueba la validez de las estimaciones en el contexto de otros supuestos sobre los efectos multiplicadores¹⁷.

Si bien muchos países actuaron con diligencia para aprobar ambiciosos paquetes de estímulo fiscal, por lo general éstos no han resultado muy eficaces para amortiguar los primeros signos de declive en el empleo a causa de la crisis, con la notable excepción de Australia. Por el contrario, el impacto previsto de las medidas de estímulo fiscal discrecionales se acumulará a lo largo de

¹⁷ Para mayor detalle véase *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, París, 2009. Otros análisis sugieren que los recortes en las contribuciones de los empleadores a la seguridad social pueden haber tenido una incidencia adicional significativa en el empleo debido al efecto relativo sobre los precios conjugado con la disminución del costo unitario de la mano de obra. De ser así, es posible que las estimaciones del gráfico 2.3 subestimen el impacto en el empleo de los paquetes de estímulo fiscal que incluyen recortes significativos en las contribuciones de los empleadores a la seguridad social.

2010 y es probable que suponga un importante apoyo para la demanda de mano de obra durante las últimas fases de la recesión y el principio del período de recuperación. En 2010, el efecto medio en el empleo para los 19 países de la OCDE examinados se situará en torno al 0,8-1,4 por ciento, lo que representa en total entre 3,2 y 5,5 millones de puestos de trabajo. Se estima que el impacto en el empleo de las medidas de estímulo fiscal será especialmente patente en Australia (1,4 a 1,9 por ciento), Japón (1,3 a 2 por ciento) y los Estados Unidos (1 a 1,8 por ciento), debido a la vez al volumen relativamente grande de los paquetes fiscales aplicados en esos países y a la magnitud relativamente considerable de los multiplicadores fiscales del empleo¹⁸.

Escala y composición de las medidas discrecionales en el marco de las políticas activas de mercado de trabajo

Si dejamos de lado las medidas globales de estímulo fiscal y nos fijamos en las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) especialmente orientadas a ayudar a los desempleados a reincorporarse al mercado laboral, como podemos ver en el gráfico 2.3, la respuesta política a la crisis no es la misma en los distintos países. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los fondos adicionales asignados a las políticas activas de mercado de trabajo son limitados¹⁹. Las excepciones son España, Grecia, Japón, Polonia, Portugal y Suecia, donde los últimos incrementos discrecionales corresponden a un aumento anual del gasto en políticas activas de mercado de trabajo de entre el 0,15

por ciento y el 0,45 por ciento del PIB. Si juxtaponemos el gasto correspondiente a 2007 que figura en la base de datos sobre políticas de mercado de trabajo de la OCDE con los incrementos en el gasto, vemos que Japón, México, Polonia y Portugal están aumentando de manera drástica los recursos nacionales destinados a las políticas activas de mercado de trabajo, aunque hayan partido de niveles de base relativamente bajos (excepto Portugal).

El cuadro 2.5 muestra los tipos de políticas activas de mercado de trabajo específicas que adoptaron los países de la OCDE en respuesta a la crisis. Casi todos los países han ampliado el número de plazas en los programas de formación para los desempleados o los trabajadores con reducción de jornada, y han incrementado los recursos asignados a la ayuda en la búsqueda de empleo. En muchos casos, esto exige aumentar la dotación de personal de los servicios públicos de empleo, si bien en algunos países las agencias de empleo privadas han pasado a desempeñar un papel más importante en la colocación de demandantes de empleo, de modo que la capacidad de ayuda en la búsqueda de empleo se ha ampliado con rapidez. Muchos países también han intensificado la ayuda en la búsqueda de empleo, en particular a través de la prestación de asistencia personalizada más inmediata o de orientación profesional para los demandantes de empleo. Algunos programas de formación están dirigidos a los demandantes de empleo más vulnerables (por ejemplo, jóvenes, trabajadores de edad, trabajadores con escasa calificación o trabajadores migrantes), si bien todas las personas desempleadas pueden acceder a la mayoría de esos programas. Un número menor de países ha ampliado los programas de prácticas profesionales y los han reorientado a colectivos desfavorecidos, en particular los jóvenes. Se ha creado una serie de programas adicionales para animar a los demandantes de empleo a aceptar un trabajo o a constituir un pequeño negocio, ya sea a través del pago directo de incentivos a los trabajadores, de subvenciones a los empleadores, de créditos a bajo interés, de recortes en las contribuciones sociales o bien mediante ayudas en especie para la formación, el cuidado de los niños o los gastos de viaje.

¹⁸ La previsión del impacto en el empleo de los paquetes de estímulo fiscal se basa en la información disponible en junio de 2009. Los datos muestran el impacto de los planes fiscales en el equilibrio fiscal, y es posible que no reflejen todas las medidas introducidas para relanzar la actividad. En concreto, no se incluyen las operaciones de recapitalización en el sector financiero ni el aumento de la inversión en las empresas públicas.

¹⁹ Según se indica en la primera sección de este capítulo, muchos países han adoptado otras medidas relacionadas con el mercado de trabajo, como los programas de reducción de la jornada laboral o medidas pasivas como las prestaciones de desempleo, además de las medidas activas que se abordan en esta sección.

Cuadro 2.5. Cambios discrecionales en las políticas activas de mercado de trabajo en respuesta a la crisis

	Ayudas al empleo e incentivos a la contratación	Recortes en los costos laborales no salariales para la contratación de desempleados	Asistencia y orientación para la búsqueda de empleo	Incentivos para la búsqueda de empleo y la creación de empresas	Programas de prácticas profesionales	Programas de formación
Alemania	X		X			X
Australia			X			X
Austria			X			
Bélgica	X		X		X	X
Canadá						X
Corea, Rep. de						X
Dinamarca			X	X		X
Eslovaquia	X	X	X		X	X
España			X			X
Estados Unidos	X		X			X
Finlandia	X					X
Francia			X		X	X
Grecia			X			X
Hungría	X		X	X	X	X
Irlanda	X		X	X	X	X
Italia	X	X	X	X		X
Japón			X			X
México			X		X	X
Noruega			X		X	X
Nueva Zelanda	X	X	X			X
Países Bajos	X	X		X	X	X
Polonia	X	X		X		
Portugal	X	X	X	X		X
Reino Unido	X		X		X	X
República Checa						X
Suecia		X				X
Suiza	X		X	X	X	X
Turquía	X		X		X	X

Nota: Sólo abarca las iniciativas gubernamentales federales o nacionales orientadas a los desempleados, así como a los trabajadores inactivos o vulnerables. No se ha incluido a Dinamarca y Suiza porque el gasto en políticas activas de mercado de trabajo en esos dos países aumenta (o se prevé que aumente) automáticamente al aumentar la tasa de desempleo.

Fuente: Respuestas al cuestionario de la OCDE y la Comisión Europea.

Anexo informativo 1

Medidas de política social y del empleo en respuesta a la crisis

En este anexo informativo se ha tratado de ilustrar de manera más concreta la diversidad de las medidas adoptadas por determinados países para estimular la demanda de trabajo, proteger el empleo, brindar protección a los desempleados, ampliar la protección social en general y promover el diálogo social. Se han adjuntado también algunas observaciones preliminares sobre datos y obras especializadas de publicación reciente.

Las ideas expuestas tienen carácter preliminar, ya que el análisis está en curso. En su momento, éste se enriquecerá con las aportaciones adicionales de los países del G-20, de los mandantes de la OIT y de las organizaciones internacionales que se ocupan de estos temas.

La información contenida en este documento se presentará a la próxima reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (noviembre de 2009) para su debate y examen.

El producto de este proceso se pondrá a disposición del G-20 para ser aprovechado en cualesquiera acciones de seguimiento que decidan los dirigentes con respecto de estas cuestiones.

1. Medidas de creación y conservación de empleo

Las medidas encaminadas a crear y conservar el empleo tienen por objeto mantener el vínculo de las personas con el mercado de trabajo y, de esta manera, sustentar la demanda agregada. Entre las medidas que se están adoptando figuran las siguientes:

1.1. Gasto en infraestructura

Planteamientos en relación a la crisis:

En un contexto de baja demanda en los mercados del sector privado, los gobiernos actúan como empleadores de último recurso en un esfuerzo por sostener tanto el empleo como la demanda agregada.

El gasto en infraestructura tiene los efectos multiplicadores más grandes (que son aún mayores en los países en desarrollo) y es el medio más directo para incrementar el empleo y estimular o estabilizar la demanda agregada. Por «grandes efectos multiplicadores» se entiende sencillamente que los efectos directos del gasto en infraestructura se repercuten de manera positiva en otros sectores de la economía, incluso cuando dicho gasto se encauce inicialmente hacia un sector específico que se encuentra en dificultades, como, por ejemplo, el sector de la construcción²⁰. Otro efecto secundario del gasto en infraestructura, que con el transcurso del tiempo se convierte en factor multiplicador, es que sienta las bases para un crecimiento futuro y para la concreción de objetivos de desarrollo a largo plazo.

Según un estudio de evaluación del impacto que el gasto en infraestructura tiene en el empleo, por cada 1.000 millones de dólares de los Estados Unidos gastados en grandes proyectos en las economías avanzadas se generan alrededor de 28.000 empleos, tanto directos como indirectos en aproximadamente las mismas proporciones²¹. En los países en desarrollo, el gasto en infraestructura tiene repercusiones notablemente más importantes sobre el empleo: así, por cada 1.000 millones de dólares gastados en América Latina se pueden llegar a generar más de 200.000 empleos directos; si se realiza el mismo gasto en proyectos rurales intensivos en mano de obra, se pueden crear hasta 500.000 empleos directos, lo que sugiere que la elección de la tecnología de producción (es decir, si la producción se basa en el aprovechamiento de la mano de obra o en el uso de ma-

²⁰ Se parte del supuesto de que los efectos multiplicadores tienen valores cercanos a 1,5 (véase Bivens, J., J. Irons y E. Pollack: *Tools for assessing the labor market impacts of infrastructure investment*, EPI Working Paper, 7 de abril de 2009).

²¹ Levine, L.: *Job loss and infrastructure job creation during the recession*, Congressional Research Office, 2008. Véase también OIT: *The Labour-Based Technology Source Book*, sexta edición, ILO-ASIST, Harare, 2002.

Recuadro 1 Países que incluyen criterios de empleo en sus gastos en infraestructura

<i>País</i>	<i>Criterios relativos al empleo</i>
Argentina	Se asignarán gastos en infraestructura por 68.000 millones de dólares de los Estados Unidos, utilizándose una combinación de grandes empresas y PYME; la infraestructura local se construirá haciendo uso de técnicas intensivas en mano de obra.
Australia	El Gobierno anunció el mayor proyecto de infraestructura de la historia de Australia, a saber, el establecimiento de una red de banda ancha de un costo de 43.000 millones de dólares cuya construcción creará en principio 25.000 puestos de trabajo anualmente (durante un período de hasta ocho años). Por otra parte, el fondo de empleo para el desarrollo de infraestructura, dotado con 650 millones de dólares, se concentrará en las comunidades afectadas por la recesión mundial.
Francia	Se prevé que las medidas de desarrollo de infraestructuras adoptadas por Francia en relación con la crisis crearán entre 80.000 y 110.000 puestos de trabajo.
Hungría	Como parte del programa de fomento del empleo «Pathway to Work», las actividades de mantenimiento de infraestructuras locales (escuelas, lugares públicos y locales de instituciones de atención infantil y de atención sanitaria) se llevará a cabo por medio de mecanismos de obras públicas locales, cuya financiación se triplicó desde 2008.
Indonesia	El plan de medidas de estímulo económico (ESP) por valor de 7.300 millones de dólares incluye una asignación de 1.200 millones para inversiones en el desarrollo de infraestructuras centrales e infraestructuras locales basado en la utilización de recursos locales. Actualmente, la OIT está ayudando a mejorar el grado de intensidad de mano de obra de dichas inversiones. Se ha estimado que, si el 50 por ciento de la infraestructura se construyera utilizando métodos intensivos en mano de obra, se podrían crear cerca de un millón de puestos de trabajo.
Irlanda	Se han redefinido las prioridades en cuanto al gasto de capital, en el sentido de apoyar las actividades intensivas en mano de obra cada vez que sea posible.
Arabia Saudita	Se prevé que el proyecto de infraestructura para cuatro ciudades de este país capte inversiones por cerca de 300.000 millones de riales y genere más de un millón de puestos de trabajo. Estas zonas económicas (las cuatro ciudades) están situadas en las regiones menos desarrolladas y se eligieron precisamente para asegurar una distribución equitativa de las oportunidades de desarrollo y de creación de empleo en todo el Reino.
Sudáfrica	En el proyecto sudafricano de desarrollo de infraestructuras, por valor de 787.000 millones de rands, se estipula que, siempre que sea posible, para el mantenimiento de las carreteras se utilizarán métodos intensivos en mano de obra.
Ucrania	Se ha dispuesto el traslado temporal de los trabajadores de las industrias más afectadas (es decir, la metalurgia y la construcción) a otros sectores de actividad (por ejemplo, las reparaciones) para evitar los despidos forzados. Por otra parte, los trabajadores que sean despedidos podrán ser contratados para los preparativos de la Eurocopa 2012. A éstos se les pagará un salario mínimo garantizado con cargo al fondo de desempleo.
Reino Unido	El Gobierno ha exigido que los contratistas que obtengan licitaciones públicas incluyan una proporción determinada de aprendices entre su personal. Las autoridades han estimado que esta disposición se traducirá en la contratación de 7.000 aprendices adicionales en la construcción durante los próximos tres años.
Paraguay	Se ha potenciado el programa anticíclico de obras públicas, a través de una asignación más eficiente de sus recursos, de la descentralizando de sus programas y de la ampliación de sus actividades. Se ha previsto la creación de más de 20.000 puestos de trabajo durante la crisis ¹ .
Sudáfrica	Además de los proyectos relativos al transporte y al riego, el programa de obras públicas prestará mayor atención a los servicios de cuidados a domicilio y los servicios de salud comunitaria. El programa está dirigido a los jefes de hogares pobres y se espera que aporte beneficios a las mujeres, quienes tienden a estar menos representadas en los programas tradicionales de obras públicas. Se ha previsto la creación de 4,5 millones de oportunidades de empleo de 100 días de duración, que incluyen la posibilidad de adquirir competencias laborales.
México	Se ha ampliado el programa de empleo temporal con el objeto de proporcionar oportunidades de empleo a otros 250.000 trabajadores en 2009, durante períodos de entre cuatro a seis meses y con una remuneración equivalente a dos salarios mínimos. El costo de la ampliación es de 160 millones de dólares de los Estados Unidos.
Perú	Se ha ampliado el programa de obras para fines específicos, para proporcionar empleo durante cuatro meses a 16.000 trabajadores, con un costo de 13 millones de dólares de los Estados Unidos.
Uruguay	Se ha ampliado el programa de obras públicas, que ofrece empleos de un máximo de ocho meses a los desempleados de larga duración; éstos perciben un salario mínimo y tienen acceso a las prestaciones de la seguridad social.

¹ Reinecke, Gerhard: *Paraguay. Las inversiones públicas como herramienta de política anticíclica frente a la crisis*. OIT, Santiago, Chile, 2009.

Nota: El Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Banco Europeo de Inversiones están cofinanciando las iniciativas de los Estados miembros de la UE para afrontar la crisis.

quinarias) puede tener una influencia significativa sobre el componente de empleo del gasto²². Por consiguiente, habida cuenta de sus efectos de generación de empleo directo o indirecto, especialmente a largo plazo, el gasto en infraestructura es para los países en desarrollo una opción muy atinada. Además, gracias a su efecto multiplicador a largo plazo, es probable que, con el tiempo, las repercusiones positivas del gasto en infraestructura sean mayores.

Si bien es cierto que algunos proyectos de mayor magnitud pueden encomendarse a grandes empresas con alta intensidad de capital, la posibilidad de maximizar el componente de empleo del gasto en infraestructura es una alternativa viable para los proyectos de infraestructura locales, más pequeños. Mediante la combinación de los beneficios de las concatenaciones progresivas y regresivas (como, por ejemplo, la adquisición de materiales y la contratación de mano de obra a nivel local), los pequeños proyectos pueden tener repercusiones considerables e inmediatas sobre la economía local y sustentar un desarrollo futuro. Por consiguiente, tales proyectos se convierten en un instrumento para el desarrollo local²³. Un tercio de los 54 países abarcados en el estudio de evaluación de impacto han incluido un componente de empleo específico en su gasto público en infraestructura, componente que suele comprender objetivos aún más específicos destinados a grupos desfavorecidos (véase el recuadro 1).

En tiempos de crisis, los gastos en infraestructura suelen revestir la forma de «programas de obras públicas», en cuyo marco el gobierno actúa como empleador de último recurso. Ambas nociones se superponen pero no son sinónimos, ya que el concepto de «obras públicas» puede extenderse a toda actividad financiada con recursos estatales cuyo objeto sea fortalecer o preservar el vínculo que las personas que corren el riesgo de ser despedidas tienen aún con el mercado de trabajo. Con frecuencia, el cuidado de ancianos, los servicios comunitarios y otras actividades de prestación de servicios se han financiado con recursos públicos; tales actividades se consideran como obras públicas destinadas a las personas desfavorecidas. Digno de mención es el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural de la India; aun cuando este Programa ya existía antes de la crisis, tras el inicio de la misma se convirtió en un importante estabilizador automático que da ocupación en «empleos verdes» a una proporción mayoritaria de mujeres pobres.

²² Tuck, L., Schwartz, J. y Andrea, L.: *Crisis in LAC: Infrastructure investment and potential for employment generation*. World Bank LCR Crisis Briefs, 2009.

²³ Murphy, L.: *Rapid assessment of poverty impacts (RAPI): Elaboration of a rapid survey method of assessing the poverty reduction impacts of pilot employment-intensive projects*, Ginebra, OIT.

Chile constituye un buen ejemplo en lo atinente a la vinculación de la responsabilidad fiscal con la puesta en práctica de una política de empleo socialmente responsable, que se materializó en la Ley de Responsabilidad Fiscal promulgada en 2006. En dicha Ley se estipula que cuando el desempleo sea superior al 10 por ciento o a la tasa trimestral promedio de los cinco años anteriores, comenzará a funcionar automáticamente un fondo especial (Programa de Contingencia) con el objeto de financiar medidas de emergencia en materia de empleo.

1.2. Respaldo financiero directo a las empresas

Planteamientos en relación a la crisis: Empresas que en otra situación serían viables, en especial las PYME, se han visto confrontadas no sólo a la contracción de la demanda sino también a la falta de crédito.

Estimular la demanda a través del gasto público

Las PYME constituyen la mayor fuente de empleo en casi todas las economías, de manera que es atinado brindarles asistencia en los períodos de fuerte contracción de la demanda, contracción que casi no tiene relación con la actividad empresarial. Ahora bien, aun cuando las PYME tienen capacidad para participar en los procedimientos de contratación pública, pueden verse perjudicadas por la aplicación de mecanismos de licitación que favorecen a las empresas de mayor envergadura (o a las empresas más dispuestas y preparadas a satisfacer las condiciones de licitación). En este período de crisis, varios países han adaptado las ofertas de contratación pública a las características de las pequeñas empresas. Así lo ilustran algunos ejemplos que figuran en el recuadro 2.

Mejorar el acceso al crédito

Planteamientos en relación a la crisis: Una característica singular de este período ha sido la aguda contracción de la oferta crediticia disponible para las empresas y los consumidores.

Las empresas no sólo se ven confrontadas a la caída de las ventas, sino también a las limitaciones de acceso a la financiación y a los altos costos del crédito. En los países en desarrollo, donde los bancos no estuvieron directamente expuestos a la crisis, los créditos comerciales han desaparecido, las primas de riesgo se han disparado y se considera que las PYME presentan mucho más riesgo que las grandes empresas debido a la volatilidad de sus tasas de supervivencia. Mantener a las PYME a flote en tiempos turbulentos es una estrategia válida

Recuadro 2

- *Hungría*: Se ha incrementado el apoyo a las PYME, cuya participación ha pasado del 50 por ciento al 70 por ciento de los proyectos; se ha reducido el tiempo de evaluación de las ofertas recibidas y se ha aumentado el porcentaje de los pagos por adelantado.
- *México*: En el paquete de medidas de estímulo se prevé que al menos el 20 por ciento de las compras del Estado se deben hacer a empresas pequeñas y medianas¹.
- *Perú*: Se han aumentado en 50 millones de dólares de los Estados Unidos las contrataciones públicas reservadas a las PYME.
- *Sudáfrica*: El Gobierno ha establecido un objetivo que garantiza el trato preferencial de las PYME en lo que atañe a las contrataciones públicas.
- *Reino Unido*: Se ha iniciado una campaña de fomento de la inscripción de las pequeñas empresas en el portal gubernamental de adquisiciones en línea².

¹ «Stimulus plan to curb impact of crisis», IPS News Agency, 18 de marzo de 2009. ² En la dirección <http://www.supply2.gov.uk>.

para conservar y crear puestos de trabajo, y de hecho en varios países se ha dispuesto que el sector de las pequeñas empresas sea beneficiario de una asistencia especial. Los bancos públicos han desempeñado un papel fundamental en el mantenimiento y el aumento de la disponibilidad de crédito en varios países. Por ejemplo, en Brasil, entre septiembre de 2008 y abril de 2009, los bancos públicos aumentaron los desembolsos de crédito en cerca de 20 por ciento, muy superior al aumento de 2,5 por ciento registrado en las instituciones crediticias privadas. En el recuadro 3 se proporcionan algunos ejemplos de estas políticas.

Reducir los impuestos

Planteamientos en relación a la crisis:

Las reducciones de impuestos representan un incremento del ingreso real tanto para los consumidores como para las empresas y reducen los costos de la actividad económica.

Las reducciones de impuestos adoptan tantas formas como impuestos hay, y constituyen una proporción considerable de las medidas de estímulo en general: el 56 por ciento del efecto neto de las medidas de estímulo aplicadas en los países de la OCDE proviene de medidas relacionadas con los impuestos²⁴. Esto se debe, entre otras cosas, a la rapidez con que puede aplicarse esta medida de estímulo. Sin embargo, la rapidez del impacto y el impacto en sí no son lo mismo. Los impuestos

²⁴ OCDE: *Economic Outlook Interim Report*, marzo de 2009.

influyen de manera indirecta en la demanda agregada, al estimular la propensión a gastar o a invertir, pero se ha demostrado que surten efectos multiplicadores más débiles y que son menos eficaces que el gasto público cuando se trata de estimular la demanda agregada y crear puestos de trabajo²⁵. Esto es particularmente cierto

²⁵ Congressional Budget Office: *Economic stimulus: Evaluating proposed changes in tax policy*. Washington, D.C., CBO, enero de 2002. Elmendorf, D. y J. Furman: *If, when, how: A primer on fiscal stimulus*. The Hamilton Project, Brookings Institution, Washington D.C., enero de 2008.

Recuadro 3

- *Argentina*: Se han abierto nuevas líneas de crédito que ofrecen préstamos a bajo interés de hasta 300.000 dólares de los Estados Unidos para los proyectos de inversión de las PYME.
- *Brasil*: Los recursos crediticios del Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) se incrementaron en un 85 por ciento durante 2009.
- *China*: Se han asignado 9.000 millones de yuanes (RMB) para financiar los préstamos a las microempresas; se han aligerado los requisitos de garantía para las PYME y se han subvencionado las tasas de interés del crédito.
- *La Comisión Europea* ha establecido un nuevo mecanismo de microfinanzas, dotado con un presupuesto inicial de 100 millones de euros, para dar apoyo a las pequeñas empresas y pequeños empresarios.
- *Francia*: Se han ampliado los sistemas de garantía pública para cubrir hasta un 90 por ciento de los riesgos crediticios; anteriormente, la tasa media de cobertura era de 50 a 60 por ciento.
- *India*: Se han incrementado las líneas de crédito para las empresas exportadoras de productos y servicios intensivos en mano de obra, y se han ampliado las garantías para las pequeñas empresas.
- *Italia*: Se han incrementado las garantías y se han asignado ocho millones de euros para ampliar las líneas de crédito a las PYME; se han abierto líneas de crédito adicionales para las empresas que exportan a mercados fuera de la UE.
- *Japón*: Se han asignado diez billones de yenes a la Asociación de Garantía de Crédito para aliviar las restricciones crediticias que pesaban sobre las PYME y otros cuatro billones de yenes adicionales para financiar préstamos a las redes de seguridad social.
- *Serbia*: Se han asignado 3.100 millones de dinares (CSD) para créditos de iniciación de actividades para empresarios y PYME.
- *República Unida de Tanzania*: Se inyectaron 29.000 millones adicionales de chelines (TZS) para financiar las garantías de crédito a las empresas de exportación y las PYME.

en el caso de las reducciones de impuestos sobre la renta de las personas físicas, ya que en tiempos de adversidad la gente no gasta, sino que ahorra.

Sin embargo, algunas reducciones de impuestos, en especial las que se aplican a las empresas (pero también al consumo, como el IVA), pueden tener repercusiones más importantes sobre el empleo que lo que sugieren los multiplicadores agregados. Muchos países han bajado los costos de la actividad económica mediante la reducción de las cotizaciones a la seguridad social o de otros impuestos sobre la nómina. La desventaja, por supuesto, es la disminución de la recaudación impositiva que percibe el gobierno, pero esto es una consecuencia que en principio se compensa con los empleos preservados (y los impuestos pagados). Por lo general, las exenciones también sirven como medidas provisionales en las fases de contracción cíclica. Una ventaja de la reducción de los impuestos a la actividad económica es que conlleva una disminución de los costos de las empresas sin afectar a los salarios de los trabajadores y, por ende, a la demanda agregada.

Las medidas de política tributaria se han utilizado también para apuntalar a los sectores más rezagados; entre tales medidas figuran en primer término los grandes gastos en bienes duraderos. En el recuadro 4 se dan algunos ejemplos de países que han estimulado la demanda y conservado puestos de trabajo recurriendo a los ajustes tributarios.

1.3. Ajuste de las condiciones de trabajo en función de la demanda actual

Los gobiernos y las empresas están sirviéndose de dos mecanismos para ajustar las condiciones laborales a la contracción de la demanda, a menudo con el acuerdo de los sindicatos. Dichos mecanismos son los ajustes salariales y los ajustes del tiempo de trabajo. La congelación de los salarios se ha utilizado para estabilizar los costos, a cambio de la conservación del empleo²⁶. En algunos países en los que se recurrió a la congelación de salarios en 2009 se habían registrado rápidos incrementos del salario real en los años precedentes. Si bien es cierto que, a nivel macroeconómico, la contracción de los salarios puede llevar aparejada una caída de la demanda agregada, la alternativa, es decir, los despidos masivos, podría tener efectos análogos o incluso peores. Esto es especialmente cierto cuando los mecanismos de sustitución del ingreso son insuficientes o inexistentes. En el recuadro 5 se da cuenta de la experiencia de algunos países.

²⁶ «More firms freeze annual pay rises», Virgin Media, sitio web, 20 de febrero de 2009. Este artículo se basa en cifras de los servicios de relaciones laborales.

Recuadro 4

- *Argentina*: Se han reducido las cotizaciones a la seguridad social para las empresas en dificultades económicas, a condición de que se mantengan los empleos.
- *Egipto*: Como parte de las medidas de estímulo, el Gobierno propuso rebajas de impuestos para las pequeñas empresas que operan a pérdida.
- *Francia*: Se han reducido los impuestos sobre las nuevas inversiones hasta enero de 2010, lo que representa una pérdida de recaudación de 1.000 millones de euros; también se han establecido, por un período de hasta un año, exenciones al pago de las cotizaciones a la seguridad social de los trabajadores de las PYME que reciben bajos salarios.
- *India*: Se han reducido las tasas de impuestos a los exportadores, así como los derechos de exportación.
- *República de Corea*: Se ha bajado la tasa de impuestos a las pequeñas empresas, en un dos por ciento para reducirla a un 11 por ciento en 2009, y se prevé otra reducción de uno por ciento en 2010; la tasa para las empresas más grandes se recortó en un tres por ciento, con lo cual se redujo a 22 por ciento en 2009, y se han previsto otros recortes para reducirla a un 20 por ciento.
- *Estados Unidos*: Se ha reducido el impuesto sobre la renta del capital aplicable a las pequeñas empresas.

Los salarios mínimos constituyen una base salarial que funciona como un resguardo contra la deflación salarial y las bajas excesivas de la demanda agregada. Por consiguiente, se los puede considerar como un estabilizador automático; también se los asocia con la reducción de los niveles de pobreza. Además, los salarios mínimos están destinados a sectores de la población que tienen una gran propensión a consumir. De hecho, el efecto que los salarios mínimos ejercen sobre la demanda agregada es conocido desde la Gran Depresión, cuando los Estados Unidos adoptaron un salario mínimo «como factor esencial de la recuperación económica». No obstante, según cuál sea el nivel relativo del salario mínimo, por ejemplo, con respecto al salario medio, su aplicación puede tener efectos negativos, en especial para algunas categorías de trabajadores, como los jóvenes. Los salarios mínimos pueden combinarse con otras medidas de lucha contra la pobreza para obtener un conjunto de medidas sumamente eficaz, como lo ilustra el caso del Brasil.

Los sistemas de repartición del trabajo, es decir, la reducción del tiempo de trabajo con el objeto de dis-

Recuadro 5

- *China*: Los gobiernos locales han congelado los incrementos salariales durante 2009.
- *Irlanda*: Se ha aplazado la aplicación de los incrementos salariales convenidos previamente de forma tripartita, tanto en el sector privado como en el público.
- *República de Corea*: Se han congelado los salarios en las instituciones financieras y se han recortado en hasta un 30 por ciento los salarios de los nuevos profesionales egresados de las universidades, a fin de hacer posible el mecanismo de repartición del trabajo.
- *Letonia*: Se han aplicado reducciones salariales de 15 por ciento en las instituciones estatales y los servicios públicos durante 2009; a partir de septiembre de 2009, se han reducido a la mitad los salarios de los docentes y en un 20 por ciento los salarios del personal de los servicios de salud.
- *Serbia*: Se han aplicado medidas de congelación y de recorte de los salarios superiores al promedio en el sector público.

tribuir su menor volumen disponible de manera más equitativa entre todos los trabajadores, han suscitado interés en el contexto de la crisis. Los más perfeccionados son aquéllos que se establecen al cabo de negociaciones bien fundamentadas a nivel de la empresa y que son apoyados con subvenciones estatales y medios de acceso a la formación profesional²⁷.

Las empresas se benefician de los menores costos laborales, y por su parte los trabajadores recuperan una parte del salario perdido a través de los regímenes de desempleo y de la seguridad social. Por lo general, este tipo de solución combina otros medios, además de las prestaciones del seguro de desempleo y, por lo tanto, es un mecanismo para estabilizar la demanda agregada y reducir al mismo tiempo los costos empresariales. En este ámbito, el programa alemán denominado *Kurzarbeit* ha suscitado calurosos elogios. Se trata del mayor programa de repartición del trabajo en el mundo, ya que en él participan 1,3 millones de trabajadores desde marzo de 2009; entre los efectos que se le atribuyen figuran el aumento del consumo en un 0,3 por ciento mensual y el haber evitado que el desempleo subiese un punto porcentual más²⁸. Por su parte, el Fondo Social Europeo respalda los programas desarrollados por los Estados

²⁷ Eurofound: *Tackling the recession: Employment-related public initiatives in the EU Member States and Norway*, 2009.

²⁸ Broyer, S. y Costa, B.: *How do you explain the resilience of the German job market?* Natixis Special Report No. 194, 30 de junio de 2009.

miembros de la UE para mantener a las personas en el empleo por medio de contratos de corta duración y de actividades de formación profesional. En el recuadro 6 se citan ejemplos de las medidas adoptadas por algunos países para alentar esta práctica.

Por cierto, hay muchos países de bajos ingresos que no tienen capacidad para aplicar regímenes de repartición del trabajo subvencionados por el erario público. Por ejemplo, en 2008 Argentina reactivó rápidamente el Programa de Recuperación Activa que se había establecido durante la crisis de 2002. En virtud de dicho Programa, se proporciona un suplemento salarial mensual a

Recuadro 6

- *Alemania*: El programa *Kurzarbeit*, cuyo costo se elevará probablemente a 5.000 millones de euros en el período 2009-2010, ha extendido de seis a 24 meses el período máximo de prestaciones para las empresas que se adhieran al mismo en 2009. La Oficina Federal del Empleo solventa hasta un 67 por ciento de las pérdidas salariales de aquellos trabajadores cuyas horas de trabajo se han visto reducidas, y también reembolsa a los empleadores el 50 por ciento de las cotizaciones a la seguridad social (y el 100 por ciento si las horas de trabajo que se hayan reducido se utilizan para impartir formación profesional).
- *Japón*: La cobertura del Subsidio para el Ajuste del Empleo, que se paga directamente a los empleadores, ha pasado de un tercio a dos tercios de los costos de ajuste por asalariado en el caso de las grandes empresas y de dos tercios a nueve décimos en el caso de las PYME, hasta un máximo de 80 dólares de los Estados Unidos por día (si se imparte formación, esta suma puede incrementarse en otros 63 dólares diarios durante un período máximo de tres años). Este Subsidio se financia con las contribuciones de los empleadores al seguro de desempleo.
- *Polonia*: En julio de 2009, con el apoyo de las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores, entró en funcionamiento un programa de repartición del trabajo financiado con cargo al Fondo de Garantía de Prestaciones a los Asalariados. En dicho programa también se prevé el apoyo a la formación profesional, con una financiación de hasta el 90 por ciento por el Fondo del Trabajo y de Prestaciones de Desempleo (el saldo se ha de financiar con los fondos de formación profesional de cada empleador).
- *Turquía*: El Gobierno ha ampliado de tres a seis meses el período en el que los trabajadores pueden beneficiarse del fondo para la reducción del tiempo de trabajo, e incrementado las prestaciones en un 50 por ciento.

los trabajadores durante un período de hasta 12 meses, a condición de que la empresa empleadora no aplique medidas de despido.

Se ha demostrado que la repartición del trabajo es una medida de conservación del empleo eficaz en función de sus costos, que además permite responder a la preocupación general de mantener a las personas ocupadas en el mercado de trabajo. Pero este sistema también suscita inquietudes. Una de ellas se refiere a que tal vez se subvencionen puestos de trabajo que terminen por desaparecer. Cuando el despido resulta más fácil y más rentable a nivel microeconómico, las medidas de repartición del trabajo no son viables. En cambio, si lo primordial son los beneficios sociales que arrojaría la mantención de los trabajadores en el mercado de trabajo, entonces habrá que recomendar la aplicación de medidas de repartición del trabajo, sobre todo en un contexto de crisis financiera que entrañará un desfase de la recuperación del mercado de trabajo.

2. Evaluación de la importancia de las políticas de mercado de trabajo

Una vía para intervenir en la crisis que afecta al mundo del trabajo la constituyen las actuales políticas e instituciones del mercado del trabajo. A unas y otras les incumbe una clara función, puesto que, de todas formas, la evolución del mercado laboral se va orientando bajo su influencia. En la presente sección se analizan tres de tales políticas, a saber, los servicios públicos de empleo, los programas de desarrollo de competencias laborales y formación profesional, y las subvenciones a la contratación.

2.1. Los servicios públicos de empleo

Planteamientos en relación a la crisis:

La información relativa al mercado de trabajo resulta aún más valiosa para quienes pierden su puesto de trabajo y buscan otro. Esa es la principal función de intermediación en el mercado de trabajo que desempeñan los servicios públicos de empleo, relacionando la oferta con la demanda de empleo, respondiendo a las necesidades de formación correspondientes y orientando sus prestaciones a determinados subgrupos de la fuerza laboral. La premisa de toda situación de crisis en el mercado de trabajo es que la demanda de los servicios públicos de empleo superará la oferta y que habrá que potenciar la capacidad de dichos servicios, pero que incluso en tiempos de destrucción de empleos seguirá habiendo puestos de trabajo vacantes.

En un contexto generalizado de destrucción de empleos y de escasez de puestos de trabajo, los servicios públicos de empleo desempeñan una función esencial de intermediación, ya que hasta en las peores situaciones, e incluso durante los períodos de recesión, siempre ha habido a la vez vacantes disponibles y una oferta excesiva de trabajadores. La demanda que se ejerce sobre los servicios públicos de empleo (los cuales atienden tanto a la demanda como a la oferta del mercado de trabajo) tiene su origen en la oferta de fuerza de trabajo, a saber, las personas que han perdido su empleo y las que se incorporan al mercado laboral. Los jóvenes que tratan de obtener un primer empleo se ven confrontados a un mercado de trabajo especialmente desfavorable; en el recuadro 7 se describen las ventajas e inconvenientes de las distintas opciones que se pueden adoptar para ayudarles en su búsqueda. Una consecuencia de la presente crisis es la colaboración más estrecha que ha suscitado entre los proveedores públicos y privados de servicios de empleo, tal como ha ocurrido en los Países Bajos, Bélgica y Francia, colaboración que se ha materializado, por ejemplo, en el intercambio de personal capacitado.

Diversos estudios sobre los programas de empleo de los jóvenes han mostrado que si bien algunos de estos programas logran aumentar las posibilidades de que sus participantes obtengan un trabajo, otros no lo consiguen. Varios de los programas puestos en práctica en América Latina (por ejemplo, en Chile, República Dominicana y Uruguay) han puesto de relieve la contribución de las intervenciones que proponen un conjunto de medidas integradas, como la formación profesional, el apoyo a los ingresos y los servicios de empleo dirigidos específicamente a los jóvenes con bajos ingresos y escasa calificación.

Divulgar información sobre el mercado de trabajo es la principal función de los servicios públicos de empleo, lo que no excluye la existencia de otras fuentes de este tipo de información. De hecho, durante la crisis financiera asiática, las inscripciones en los servicios públicos de empleo de la República de Corea se multiplicaron por diez, aunque sólo el 5,8 por ciento de las personas inscritas encontraron empleo a través de tales servicios; las demás lo encontraron por medio de otros mecanismos²⁹. Al parecer, las enseñanzas de las crisis anteriores se han recordado en la crisis actual. Casi todas estas enseñanzas se refieren a la dotación de personal y a la capacidad; en el recuadro 8 se citan ejemplos al respecto.

En los países cuyos servicios públicos de empleo tienen una capacidad reducida, quizás merecería la pena

²⁹ G. Betcherman y R. Islam: *East Asian labor markets and the economic crisis*. OIT y Banco Mundial, 2001.

Recuadro 7 Programas de empleo para los jóvenes: ventajas e inconvenientes

Tipo de programa	Ventajas	Inconvenientes
Capacitación profesional para el mercado de trabajo	Da mejores resultados si se orienta a la adquisición de competencias técnicas y de empleabilidad más amplias que son objeto de demanda en el mercado e incluye experiencia laboral y servicios de empleo.	Si no está bien focalizada, puede producir soluciones provisionarias en vez de soluciones sostenibles, y beneficiar a quienes ya tienen una «buena situación». La formación profesional por sí sola tal vez no baste para aumentar las perspectivas de empleo de los jóvenes.
Servicios de empleo (orientación profesional, búsqueda de empleo e información relativa al mercado laboral)	Pueden ayudar a los jóvenes a tomar decisiones realistas y conciliar sus aspiraciones con las oportunidades de empleo y de formación profesional, y a mejorar la información sobre las perspectivas de empleo, así como la eficiencia, eficacia y pertinencia de las iniciativas. También pueden ayudar a mejorarla concepción y aplicación focalizada y/o personalizada de sus prestaciones.	Si no están vinculados al mercado de trabajo, pueden crear expectativas poco realistas; a menudo abarcan sólo las zonas urbanas y la economía formal.
Obras públicas y servicios comunitarios intensivos en empleo	Ayudan a los jóvenes a vincularse con el mercado de trabajo y, al mismo tiempo, mejoran la infraestructura física y social, especialmente si se combinan con estrategias de desarrollo y estrategias sectoriales. Si se articulan con actividades de formación profesional, pueden aumentar la empleabilidad.	Tienen escasa capacidad para integrar a los jóvenes al mercado de trabajo; los trabajadores jóvenes pueden quedar atrapados en una espiral de programas de obras públicas de carácter temporal; suelen adolecer de sesgos de género; provocan un efecto de desplazamiento de las empresas del sector privado.
Subvenciones al empleo	Pueden crear empleos, si se orientan a satisfacer necesidades específicas (como, por ejemplo, a compensar un déficit inicial de productividad y formación profesional), y si benefician a categorías de jóvenes desfavorecidos.	Si no están focalizadas, provocan grandes pérdidas de eficiencia (peso muerto) y efectos de sustitución; los empleos subvencionados pueden desaparecer al terminar la subvención.
Fomento del espíritu empresarial	Estos programas pueden tener un alto potencial de empleo y responder a las aspiraciones de los jóvenes (por ejemplo, en lo que se refiere a flexibilidad e independencia); resultan más eficaces si se combinan con servicios financieros y de otro tipo, como los servicios de tutoría.	Pueden crear efectos de desplazamiento (exclusión) y presentar una tasa elevada de quiebras, lo que limita su capacidad para crear empleo sostenible. Suelen ser difíciles para los jóvenes desfavorecidos, ya que éstos carecen de redes, experiencia, conocimientos especializados y medios de garantía.

Fuente: G. Rosas y G. Rossignotti: «Empezar bien el milenio con empleo decente para los jóvenes», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, núm. 2 (2005), págs. 153 a 178.

establecer servicios públicos de empleo de urgencia³⁰. Esta medida se ha utilizado ante crisis de otra índole, como las crisis militares, las catástrofes naturales, etc. El procedimiento consiste en establecer agencias tem-

porales de empleo, a menudo móviles y concebidas para atender las necesidades de los trabajadores eventuales. Este principio podría ser adecuado para afrontar las crisis económicas en otros lugares.

La función de intermediación y de información que pueden desempeñar los servicios públicos de empleo

³⁰ *Guidelines for the establishment of emergency employment services*.

Recuadro 8

- *Australia*: Se han invertido 42.000 millones de dólares australianos en los servicios de empleo, que comprenden una amplia gama de prestaciones, para financiar, por ejemplo, la remodelación del servicio público de empleo y las actividades de colocación destinadas a diversos segmentos de la población.
- *Canadá*: Se ha aumentado el personal y se han extendido los horarios de apertura de los servicios públicos de empleo.
- *República Dominicana*: Se han establecido siete nuevas oficinas regionales del servicio público de empleo.
- *Alemania*: Se han desembolsado 2.000 millones de euros para aumentar en 5.000 personas la dotación de las agencias federales de empleo.
- *México*: Se han asignado 138 millones de dólares de los Estados Unidos al Servicio Nacional de Empleo para ampliar su horario de atención y mejorar los servicios.
- *Camboya*: Se han reforzado los servicios públicos de empleo con el establecimiento de otros nueve centros de empleo regionales.
- *España*: Los servicios públicos de empleo han contratado a 1.415 personas para trabajar en las oficinas de empleo y a otras 1.500 personas que prestarán ayuda en la búsqueda de empleo.

resulta de fundamental importancia para el funcionamiento del mercado de trabajo. En un contexto de desaceleración económica, la eficacia de los servicios de empleo debe responder a algunos retos específicos³¹.

2.2. Desarrollo de competencias laborales y formación profesional

Planteamientos en relación a la crisis:
A nivel microeconómico, esta es la oportunidad para que algunas empresas inviertan en el desarrollo de sus competencias laborales en previsión de la recuperación, y para que reduzcan las competencias obsoletas, eventualmente con apoyo del Estado en lo que atañe a la conservación del empleo. Para las economías que ven esta etapa como una coyuntura de transformación de la estructura económica, invertir en la adquisición de las competencias que se necesitarán en el futuro es una respuesta macroeconómica apropiada.

³¹ J. de Koning: «Aggregate impact analysis of labour market policy: A literature review», en *International Journal of Manpower*, vol. 22, No. 8, págs. 707-734.

Muchos países y empresas han comprendido que en condiciones de paralización de la demanda, pero de conservación del empleo, se abren oportunidades para perfeccionar las competencias laborales.

En el recuadro 9 se muestra cómo algunos países están abordando sus necesidades de desarrollo de las competencias laborales. En el recuadro 10 se muestra la forma en que algunos países están aprovechando la interrupción del ciclo económico para abordar la problemática a más largo plazo de la sostenibilidad ambiental. La escasez de personal debidamente calificado para desempeñarse en «empleos verdes» es un obstáculo para la conversión a una economía sostenible; muchos países están utilizando la crisis como una oportunidad para buscar patrones de crecimiento más sostenibles.

Cuando se recupere de la crisis actual, la economía mundial será diferente de que la que nos llevó a esta situación; en otras palabras, la recuperación traerá consigo una transformación económica sustancial. En la medida en que haya oportunidades para llevar adelante una reestructuración económica, las limitaciones de la oferta tendrán que compensarse con inversiones adecuadas en el desarrollo de las competencias laborales.

En algunos estudios se ha puesto en duda el valor de la formación profesional; se han cuestionado con-

Recuadro 9

- *Irlanda*: Se han reasignado 128 millones de euros para proporcionar formación profesional complementaria a unas 25.000 personas; se han añadido programas de capacitación en materia de energía sostenible y de tecnologías verdes.
- *Hungría*: Se ha instituido un programa cuyo costo se eleva a 10.000 millones de forintos (HUF) para proporcionar formación profesional, y se ha previsto una partida extra de 20.000 millones de forintos para impartir formación destinada específicamente a quienes perdieron sus puestos de trabajo durante la crisis.
- *Indonesia*: Se han asignado 300.000 millones de rupias para la formación profesional de los desempleados; el objetivo es aumentar en unas 5.000 personas el número de participantes.
- *Malasia*: En cooperación con los sectores económicos, se ha incrementado en 10.000 personas el número de participantes en los programas de formación; además, se ha impartido formación en el empleo a 1.000 licenciados universitarios que no encontraban ocupación.
- *Arabia Saudita*: Se ha aumentado en cerca de un 17 por ciento la financiación para la educación y para la formación de apoyo a los desempleados.

Recuadro 10

- *Estados Unidos*: En la Ley sobre Empleos Verdes, promulgada con anterioridad a la crisis, en 2007, se prevé la creación de tres millones de puestos de trabajo. Dicha ley también dispone que se dé apoyo a los programas de formación y de aprendizaje en el empleo para satisfacer la creciente demanda de trabajadores calificados en temas como la eficiencia energética y las instalaciones de energía renovable.
- *España*: Los objetivos del Gobierno en materia de empleos verdes se reparten en dos componentes. El primero comprende el aumento de las tasas de empleo, financiado con un fondo de inversión de 8.000 millones de euros destinado a aumentar las inversiones locales en el medio ambiente, la prevención de la contaminación, la eficiencia energética, la seguridad vial y la movilidad urbana. El segundo componente es el Fondo Especial del Estado para el Estímulo de la Economía y el Empleo¹, con una dotación de 3.000 millones de euros, destinado a mejorar la infraestructura, el nivel tecnológico y la eficiencia energética en sectores estratégicos. Las inversiones de este Fondo se han traducido ya en la creación de 76.180 puestos de trabajo².
- *República de Corea*: El plan de estímulo fiscal prevé la creación de 8,5 millones de empleos hasta 2017, esencialmente en infraestructura verde; también se han asignado 6.000 millones de dólares de los Estados Unidos para la conservación de energía y 7.000 millones de dólares para el transporte limpio. En el plan también se establece como meta en 2009 la creación de 23.000 puestos de trabajo para personas de bajos ingresos y desempleados.
- *China*: Se asignarán directamente 210.000 millones de yuanes a proyectos de conservación de energía, reducción de emisiones y protección del medio ambiente. Entre las medidas de política figuran el trato prioritario a los productos ecológicos en las contrataciones y licitaciones públicas, las evaluaciones basadas en la adecuación ambiental del crecimiento, la fijación de metas de reducción de las emisiones de carbono en los programas nacionales de desarrollo y el establecimiento de metas de reducción de la intensidad energética, de la demanda química de oxígeno y de las emisiones de dióxido de azufre.

¹ Véase la dirección <http://www.meh.es>. ² Véase la dirección <http://welcome.plane.gob.es/figures/>.

cretamente su poca eficacia en función de los costos, su incidencia mínima en los resultados del empleo durante los períodos de recesión y el importante nivel de pérdida de eficiencia que se le atribuye³².

³² Friedlander, D., D. Greenberg y P. Robins: «Evaluating government training programmes for the economically disadvantaged», en *Journal of Economic Literature* 35(4), 1997.

Otros estudios sugieren que el desarrollo de competencias laborales resulta más eficaz si se concentra en los trabajadores desfavorecidos y desplazados, y si está mejor adaptado a las necesidades del mercado de trabajo local, lo que implica que antes de definir las estrategias de formación se debería proceder al diagnóstico de las necesidades de dicho mercado de trabajo local. La focalización en grupos específicos parece revestir importancia, ya que las evaluaciones realizadas muestran que las iniciativas destinadas a las mujeres adultas son especialmente fructíferas³³.

Respecto de las trabajadoras y los trabajadores de la economía informal que quedan al margen de la acción de las instituciones de formación profesional formal, existen, sin embargo, estrategias tendientes a mejorar su productividad y a aumentar sus ingresos. La formación de aprendices en la economía informal es una práctica generalizada y un medio eficaz para aumentar el potencial de generación de ingresos de las personas pobres. En este contexto, el aprendizaje puede llevarse a cabo de manera estructurada, y puede ser transmisible y susceptible de reproducción, contribuyendo así al desarrollo de una base de criterios laborales. Tales enfoques deben ser analizados con mayor profundidad³⁴.

2.3. Subvenciones a la contratación

Planteamientos en relación a la crisis:
Estas subvenciones reducen el costo de la fuerza de trabajo y por lo tanto estimulan su demanda. A menudo, se destinan a grupos laborales desfavorecidos. Se financian con fondos provenientes de las arcas públicas. En determinadas condiciones, pueden redundar en un aumento de la contratación, si bien subsiste el riesgo de que entrañen un efecto de desplazamiento de algunos trabajadores. Las subvenciones pueden ser temporales, y de hecho deberían serlo.

Un estímulo importante para el empleo puede provenir de las subvenciones a la contratación de nuevos trabajadores y solicitantes de empleo desfavorecidos. Esto reviste particular importancia para los trabajadores desplazados y los jóvenes, que en la coyuntura actual tropiezan con obstáculos inusuales para incorporarse al mercado laboral. Las subvenciones de esta índole pueden considerarse como una importante herramienta anticíclica de cara a la crisis que afecta a

³³ Martin, J. P.: *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experiences*. OECD Economic Studies No. 30, 2000/1, págs. 79-113, 2000.

³⁴ Nubler, I., Hofmann, C. y Greiner, C.: *Understanding informal apprenticeship. Findings from empirical research in Tanzania*. ILO Employment Working Paper No. 32, Ginebra, 2009.

la demanda de trabajadores. Sin embargo, en un momento en el que los puestos de trabajo escasean, su aplicación entraña costos de sustitución y efectos de pérdida de eficiencia. Durante los períodos de fuerte recuperación, las subvenciones a la contratación pueden ser un medio eficaz para fomentar el empleo de los trabajadores vulnerables y reforzar su vinculación con el mercado de trabajo.

En el recuadro 11 se proponen ejemplos de lo que algunos países han hecho en este sentido. En general, las subvenciones a la contratación son más eficaces cuando están bien orientadas a categorías específicas de trabajadores. Dicha eficacia puede aumentarse aún más si se fijan plazos de duración razonables para los programas, y si las subvenciones pasan a formar parte de un conjunto integrado de servicios de ayuda a los grupos vulnerables para la obtención de empleo. De algunas de las experiencias en este ámbito se desprende que el efecto general que los subsidios salariales focalizados tienen sobre el empleo es positivo, aunque modesto³⁵.

3. Apoyo a los desempleados y protección social

Planteamientos en relación a la crisis:

La destrucción masiva de empleos, sumada al subempleo y la pobreza existentes, conlleva el riesgo de que se desate una crisis social alimentada por la crisis económica. Los programas de protección social desempeñan una función crucial en la estabilización de la demanda agregada. Sin embargo, a nivel mundial, la falta de tales programas es generalizada.

Los regímenes de seguro de desempleo son la rama de la seguridad social que soporta la mayor parte de la carga de la sustitución del ingreso de los trabajadores que han perdido sus puestos de trabajo. La extensión del seguro de desempleo durante los períodos de recesión constituye un estabilizador automático que ha demostrado su eficacia en la crisis actual. Las prestaciones de desempleo existen sólo en 56 de los 167 países de los que se dispone de información. Su cobertura y las prestaciones ofrecidas varían considerablemente entre los países.

De los datos fácticos relativos a los Estados Unidos se desprende que, en principio, los mecanismos de transferencia, como, por ejemplo, la asistencia alimentaria y la

³⁵ Véase Gupta, N. D. y Larsen, M.: *Evaluating employment effects of wage subsidies for the disabled. The Danish Flexjobs Scheme*, obra que contiene un útil examen de los estudios sobre este tema. La experiencia de Alemania se analiza en Jaenichen, U. y S. Gesine: *The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers*, IAB Discussion Paper No. 16, 2007.

Recuadro 11

- *Chile*: Se han establecido subvenciones al empleo para la contratación de trabajadores jóvenes (18 a 24 años).
- *Francia*: Se ha establecido una subvención de 3.000 euros por persona a las empresas que empleen a pasantes con arreglo a contratos permanentes.
- *Japón*: Se ha establecido una subvención de hasta un millón de yenes para las empresas que contraten a personas con discapacidad por primera vez; la cuantía exacta de las subvenciones se determina según el número de contrataciones y la duración.
- *República de Corea*: Se han establecido subvenciones a las PYME para financiar nuevas contrataciones y la contratación de pasantes, así como para regularizar los puestos de trabajo precarios.
- *Rumania*: Se han introducido reducciones de impuestos para las PYME que contraten a demandantes de empleo.
- *Eslovaquia*: Se han establecido subvenciones para financiar nuevos puestos de trabajo y medidas de reducción de los impuestos de nómina para los empleadores que, de otro modo, podrían reducir personal.
- *Reino Unido*: Las empresas recibirán 2.500 libras esterlinas por cada contratación de trabajadores que hayan estado desempleados durante más de seis meses.

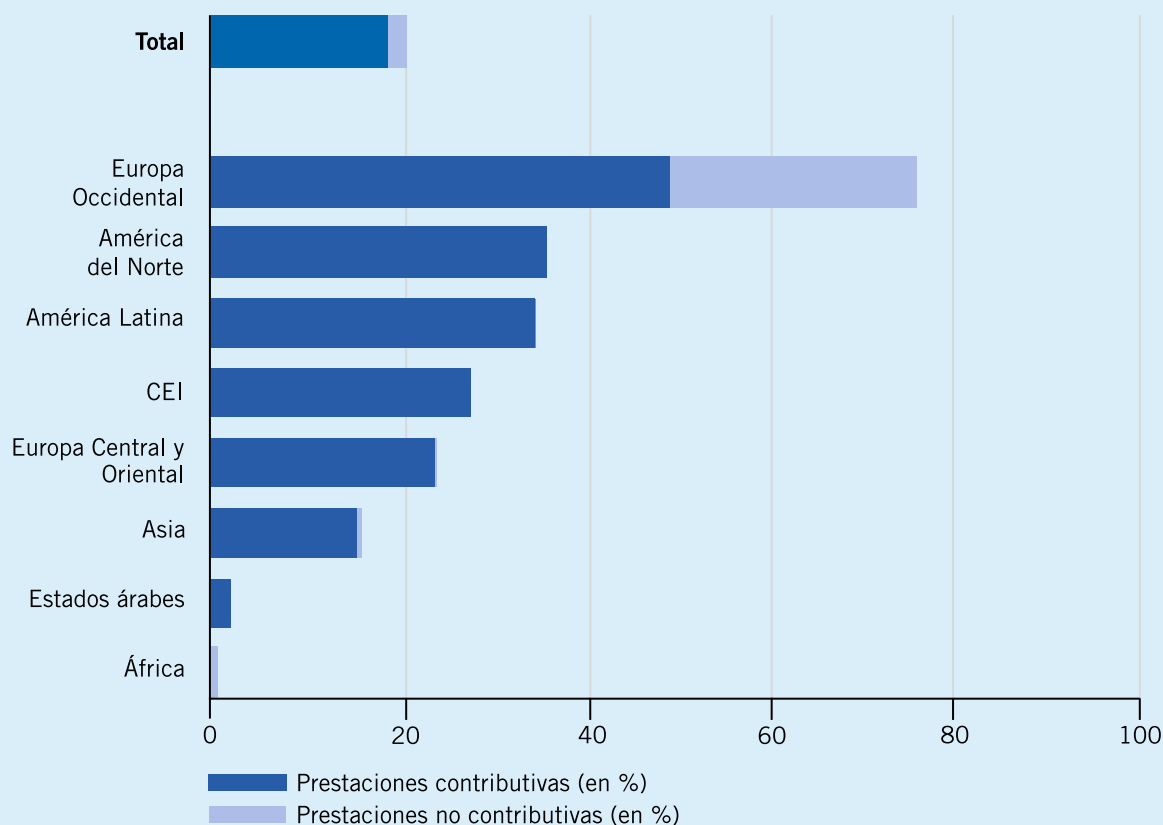
extensión de las prestaciones de desempleo, pueden ser medidas de estímulo pertinentes en una recesión³⁶.

En crisis económicas anteriores, como las ocurridas en América Latina y Asia, la mayoría de los países afectados no contaban con sistemas de seguridad social. Por consiguiente, se produjo un aumento del desempleo y la pobreza. Por el contrario, los países que sí tenían regímenes de seguro de desempleo con anterioridad a la crisis, como la República de Corea y Argentina, fueron capaces de potenciar sus mecanismos de respuesta a la crisis, puesto que ya contaban con el instrumento necesario para hacerlo³⁷.

³⁶ Por cada dólar adicional que se gasta, el PIB aumenta en 1,6 respecto del seguro de desempleo y en 1,73 respecto de los vales de alimentación. Véase Bivens, J., J. Irons y E. Pollack: *Tools for assessing the labor market impacts of infrastructure investment*. EPI Working Paper, 7 de abril de 2009.

³⁷ Kang, Soon-Hie y otros: «Republic of Korea: Labor market outcomes and policy responses after the crisis», en Betcherman, G. e Islam, R. (coordinadores de la publicación) *op. cit.*; véase también Prasad, N. y Gerecke, M.: *Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea*, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Ginebra, 2009.

Gráfico 1. Porcentaje del total de desempleados que reciben prestaciones de desempleo (contributivas y no contributivas), ponderado en función de la fuerza de trabajo.



Fuente: Estimaciones de la OIT.

3.1. Sistemas de prestaciones en la actualidad

En la crisis actual, muchos países han ampliado sus regímenes de desempleo y/o extendido su cobertura. Alemania, los Países Bajos y Francia han extendido la aplicación de las prestaciones de desempleo parcial, allanando las condiciones de admisibilidad a tales prestaciones y aumentando su cobertura. Las prestaciones de desempleo parcial permiten que los trabajadores permanezcan en sus puestos de trabajo, pero cumpliendo un menor número de horas de trabajo (repartición del trabajo). Este mecanismo tiene por objeto evitar la pérdida de las competencias profesionales y el desaliento de los trabajadores, que pueden ocurrir en condiciones de desempleo completo. En el recuadro 12 se citan ejemplos de la ampliación y extensión de dichos regímenes.

Las proporciones del empleo por cuenta propia y el empleo informal son elevadas en muchos países de ingresos medios de Asia y de América Latina. Los trabajadores en cuestión no tienen acceso a los regímenes de desempleo. Además, la crisis ha llevado a más traba-

jadores a la economía informal y a otras formas no convencionales de trabajo, limitando aún más la cobertura de desempleo.

La introducción de los regímenes de desempleo en varias economías de bajos ingresos es relativamente reciente (por ejemplo, en Viet Nam y Bangladesh) y la cobertura se limita a algunas categorías de trabajadores con empleo formal.

Algunos países de bajos ingresos se han dotado de diversos pequeños programas piloto de apoyo a los ingresos, por medio de los cuales se proporcionan prestaciones en efectivo y/o empleo a varios grupos específicos de la población. Esos programas suelen ser demasiado pequeños, lo que les impide contribuir a contrarrestar la crisis fuera del ámbito de los grupos beneficiarios; con todo, hay indicios concretos de que las capacidades nacionales para otorgar estas prestaciones y asegurar su administración están aumentando. El factor decisivo, y a menudo ausente, es la disponibilidad de medios de financiación sostenibles, que deberá lograrse mediante la concertación a largo plazo de compromisos conjun-

Recuadro 12

- *Brasil*: Se ha extendido en dos meses adicionales el pago de las prestaciones del seguro de desempleo para los trabajadores del sector formal empleados en las actividades económicas más afectadas por la crisis. Esta medida regirá para cerca de 103.000 trabajadores, es decir, el 20 por ciento de los beneficiarios de las prestaciones de desempleo.
- *Chile*: Se ha ampliado el seguro de desempleo para abarcar a los trabajadores con empleo a plazo fijo o con contrato de servicios, prolongando en hasta dos meses el período de prestaciones de sustitución, fijadas en un 35 por ciento de sus ingresos. Se prevé dar cobertura a 25.000 trabajadores adicionales por mes.
- *República Checa*: Se ha extendido en un mes la duración y se ha incrementado la cuantía de las prestaciones de desempleo. El gasto en prestaciones de desempleo para enero-abril de 2009 casi se duplicó con respecto al mismo período de 2008.
- *Francia*: Se han extendido las prestaciones de desempleo, según el siguiente mecanismo: quienes hayan trabajado al menos cuatro meses en un período de referencia de 28 meses percibirán prestaciones de una duración equivalente al período trabajado, hasta un máximo de 24 meses (36 meses para los trabajadores mayores de 50 años).
- *Rumania*: Se ha extendido el período de prestaciones de desempleo, de seis a nueve meses.
- *Estados Unidos*: Se ha extendido el período de prestaciones de desempleo hasta un máximo de 33 semanas, y su cuantía se ha incrementado en 25 dólares por semana; estas medidas beneficiarán a 25 millones de trabajadores.

tos entre los gobiernos y las partes interesadas, con el apoyo temporal, en caso necesario, de la comunidad de donantes³⁸.

Los sistemas de seguro de desempleo son fundamentales para la prestación de apoyo a los ingresos durante los ciclos de contracción de la actividad económica y para sustentar las actividades de búsqueda de empleo. Sin embargo, son objeto de críticas en el sentido de que sólo aportan un estímulo económico limitado y de que tienden a prolongar los períodos de búsqueda de empleo³⁹. Más concretamente, se sostiene que las prestaciones de desempleo desincentivan la búsqueda de trabajo

y constituyen un estímulo para que los beneficiarios permanezcan desempleados. En todo caso, sigue siendo difícil encontrar los términos exactos de un adecuado equilibrio entre la flexibilidad en la contratación y el despido, por una parte, y la seguridad de los ingresos de los trabajadores, por la otra, salvo en unos pocos países que cuentan con sistemas de protección social bien establecidos.

3.2. Asistencia social*Transferencias no condicionadas*

Cuando el acceso a la asistencia sanitaria y al seguro de salud está vinculado con el empleo, la pérdida del empleo y de la fuente de ingresos implica al mismo tiempo para los trabajadores, y también para sus familias, la pérdida de dicho acceso a los servicios de salud. Las medidas que protegen a los desempleados contra la pérdida del acceso a la atención de la salud, así como a otros servicios sociales o a otras prestaciones sociales (como las pensiones, los subsidios familiares y las prestaciones de maternidad) son elementos fundamentales — pero a menudo olvidados — de todo régimen de protección para quienes se ven afectados por la pérdida del empleo.

Varios países, como Chile o México, han aprovechado las enseñanzas que les dejaron las crisis anteriores. Hoy, están mucho mejor preparados para hacer frente a las consecuencias de la actual crisis. Sólo unos pocos países han anunciado recortes o la congelación del gasto social, por lo general como una manera de limitar la deuda del sector público. La mayoría ha tratado de ampliar la cobertura o elevar los niveles de prestaciones de los planes de pensión y de salud, así como de las prestaciones familiares. En el recuadro 13 se citan algunos ejemplos al respecto.

Transferencias en efectivo condicionadas

Varios países han aumentado las transferencias en efectivo condicionadas (TEC), es decir, los pagos directos en dinero que tienen como contrapartida la participación de los beneficiarios en la prestación de determinados servicios. Los requisitos para tener derecho a estas transferencias van desde la matriculación y el mantenimiento de los niños en la enseñanza escolar a la obligación de someterse puntualmente a exámenes y controles médicos. En comparación con las transferencias de efectivo no condicionadas, las TEC influyen en el comportamiento de los hogares, ya que la obtención de estos ingresos complementarios queda vinculada a opciones que en el largo plazo mejorarán sus capacidades personales. Se parte de la premisa según la cual «lo que limita la utilización de los servicios es su grado de asequibilidad, y no su disponibilidad»; todo indica que

³⁸ Economic Policy Research Institute: *Low-income country preparedness for social protection responses to the global crisis*. Proyecto de documento, 5 de marzo de 2009.

³⁹ Kyung W. L., J. R. Schmidt y G. E. Rejda: «Unemployment insurance and state economic activity», en *International Economic Journal*, vol. 13, No. 3 (Autumn 1999), págs. 77-95.

Recuadro 13

- *Bangladesh*: Se ha aumentado en un 20 por ciento la pensión de vejez.
- *Brasil*: Se ha extendido la asistencia social y se ha aumentado la pensión de vejez paralelamente al salario mínimo.
- *Chile*: Se han extendido las pensiones sociales a otro cinco por ciento de los ancianos pobres, y se ha incrementado el nivel de las prestaciones.
- *China*: Se han extendido gradualmente las pensiones de vejez a la población rural; se ha promovido la reducción de las primas de los seguros de salud.
- *Francia*: Se han aumentado en un 6,9 por ciento las pensiones de vejez, y se ha extendido la cobertura del seguro de salud.
- *India*: Se ha ampliado el ámbito de cobertura de las pensiones y del seguro de salud.
- *Kenya*: Se han establecido transferencias en efectivo para los ancianos.
- *Pakistán*: Se ha extendido la cobertura del seguro de salud y de la red de seguridad social.
- *Federación de Rusia*: Se han ajustado las pensiones con arreglo a las previsiones inflacionarias.
- *República Unida de Tanzania*: Se han incrementado los niveles mínimos de las pensiones.
- *Reino Unido*: Se han aumentado las prestaciones por hijo.
- *Estados Unidos*: Se ha ampliado la cobertura del seguro de salud.

esta tendencia será aún más fuerte como consecuencia de la crisis mundial⁴⁰.

Los programas de TEC han ganado popularidad desde el éxito obtenido durante la crisis del decenio

⁴⁰ PNUD India: *Conditional cash transfer schemes for alleviating human poverty: Relevance for India*. Abril de 2009.

de 1990 en América Latina. Las iniciativas impulsadas entonces en México y Brasil, respectivamente, se integraron más tarde en dos programas más amplios y conocidos, a saber *Oportunidades* y *Bolsa Família*. De las evaluaciones realizadas se desprende que, entre mediados del decenio de 1990 y mediados del decenio de 2000, estos programas contribuyeron a reducir en un 21 por ciento la desigualdad de los ingresos en Brasil y México, y constituyeron el 50 y el 25 por ciento de los ingresos de los hogares más pobres, respectivamente. El programa mexicano (articulado en torno a la educación) permitió aumentar la matrícula de la enseñanza secundaria en 11,1 puntos porcentuales, al tiempo que redujo la tasa de actividad laboral de los niños entre un 15 y un 25 por ciento (PNUD, 2009). Además, estos programas han registrado una eficacia relativamente grande en relación a sus costos, que en 2006 se elevaron al 0,4 por ciento del PIB tanto en Brasil como en México⁴¹.

Como se muestra en el recuadro 14, durante la crisis actual algunos países han introducido nuevos programas de TEC o reforzado los ya existentes⁴².

Una de las críticas de que han sido objeto los programas de TEC es que se centran en compensar las limitaciones de la demanda, haciendo caso omiso de los problemas de capacidad de oferta. Las TEC comenzaron a utilizarse en los países de renta media con una infraestructura adecuada y con pocas limitaciones de la oferta. En los países de bajos ingresos, en cambio, la menor capacidad de las instituciones y de los institutos de estadísticas y la deficiente cobertura bancaria han planeado problemas al funcionamiento de los programas (Cecchini, 2009).

⁴¹ Cecchini, S.: *Do CCT programmes work in low-income countries?* One Pager No. 90, Centro Internacional de Política para el Crecimiento Global, Brasilia, julio de 2009.

⁴² Parte de la información indicada aquí se obtuvo de CEPAL: «La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009». Naciones Unidas, Santiago, Chile, 2009.

Cuadro 1. Cobertura y nivel de inversiones de algunos programas de TEC

País (programa), año	Cobertura		Inversiones en TEC	
	% de la población total	% de extrema pobreza ¹	% del PIB	% del gasto social
Brasil (<i>Bolsa Família</i>), 2006	22,7	>100,0	0,43	2,0
México (<i>Oportunidades</i>), 2006	23,8	>100,0	0,44	4,3
Guatemala (<i>MFP</i>), 2008	13,6	46,7	0,06	0,8
Honduras (<i>PRAF</i>), 2006	6,8	14,9	0,02	0,2
Nicaragua (<i>RPS</i>), 2006	2,5	7,8	0,04	0,4

¹ No se han considerado los errores de exclusión o de inclusión. Fuente: Cecchini, 2009.

Recuadro 14

- *Barbados*: En colaboración con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se está elaborando un programa de TEC que ampliará la atención de salud en las zonas más pobres del país.
- *Belice*: Se está elaborando un programa de TEC con la asistencia del Banco Mundial.
- *Colombia*: El programa Familias en Acción, centrado en el fortalecimiento de la nutrición y la educación de los niños, se está ampliando para incorporar a 1,5 millones de familias suplementarias.
- *Costa Rica*: El Gobierno ha aumentado la cobertura de las TEC de 132.000 a 150.000 familias.
- *Honduras*: Los fondos del programa de TEC denominado Asignación Familiar pasaron de 20 a 40 millones de dólares de los Estados Unidos; las transferencias están condicionadas a que los beneficiarios velen por la salud y la educación de los niños y las mujeres embarazadas.
- *México*: El Banco Mundial aprobó un préstamo de 1.500 millones de dólares de los Estados Unidos para ampliar el programa Oportunidades, cuyas prestaciones están condicionadas a la obligación de los beneficiarios de velar por la salud y la nutrición de todos los miembros de su familia.
- *Paraguay*: Se ha ampliado el programa Tekepora para beneficiar a 120.000 familias extremadamente pobres, lo que eleva su cobertura total a 600.000 personas (la mitad de la población en situación de pobreza extrema).
- *Perú*: Se ha ampliado la cobertura del programa de TEC.
- *Filipinas*: En 2008 se inauguró un programa de TEC cuya obtención está condicionada a la obligación de los beneficiarios de velar por la educación y la salud de los miembros de su familia; en diciembre de 2008 se destinaron recursos adicionales para ampliar dicho programa.
- *Uruguay*: Se ha ampliado el programa de TEC para abarcar a todos los niños (500.000) de hogares de bajos ingresos; su obtención está condicionada a la asistencia de los niños a la escuela.

Dado que estos programas están destinados a los hogares de bajos ingresos, las TEC no pueden sustituir a un sistema universal de protección social básica. En todo caso, sí pueden contribuir a ampliar la cobertura de los sistemas existentes.

Gasto en protección social

El gasto en protección social varía considerablemente de país en país. El gasto público en protección social tien-

de a aumentar en función del desarrollo económico. No obstante, hay grandes diferencias entre los países, como lo ilustra el cuadro 2, relativo a los países del G-20.

La crisis ha puesto de relieve la importancia de los estabilizadores automáticos en los países avanzados, así como de los estabilizadores de mucha menor envergadura utilizados en los países emergentes, que se compensan con estímulos fiscales más elevados. El crecimiento gradual de la cobertura de protección social es un objetivo ampliamente compartido, cuya necesidad urgente se ha evidenciado a raíz de la crisis. A los sistemas de protección social les incumbe una función crucial en la reducción de los desequilibrios mundiales. En el seno del Comité de Alto Nivel sobre Programas de las Naciones Unidas, la OIT y la OMS están desarrollando conjuntamente el concepto de «régimen básico de protección social», constituido por un conjunto esencial de derechos, transferencias y servicios que todos los países deberían establecer progresivamente, en función de sus recursos y del apoyo externo de que dispongan. Esto debería ser un objetivo central de las políticas nacionales de desarrollo, tal como se propone en el Pacto Mundial para el Empleo.

Cuadro 2. Gasto público en protección social, en porcentaje del PIB.

Indonesia (2004)	1,4
India (2005)	1,5
China (2007)	2,9
República de Corea (2005)	6,9
México (2005)	7,0
Sudáfrica (2004)	8,8
Argentina (2004)	10,8
Federación de Rusia (2006)	12,3
Turquía (2005)	13,7
Estados Unidos (2005)	15,9
Canadá (2005)	16,5
Australia (2005)	17,1
Brasil (2007)	18,6
Japón (2005)	18,6
Reino Unido (2005)	21,3
Italy (2005)	25,0
Alemania (2005)	26,7
Francia (2005)	29,2

Fuentes: ADB, CEPAL, FMI, OCDE y OIT.

El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE ha señalado recientemente: «La protección social reduce directamente la pobreza y ayuda a lograr un crecimiento más favorable a los pobres. Estimula la participación de las mujeres y los hombres pobres en el crecimiento económico, protege a los más pobres y más vulnerables en una recesión y contribuye a la cohesión social y la estabilidad. Asimismo, ayuda a construir el capital humano, a gestionar riesgos, a promover la inversión, a fomentar el espíritu empresarial y a aumentar la participación en los mercados de trabajo. Los programas de protección social pueden ser asequibles, incluso para los países más pobres, y tienen una buena relación calidad precio.»⁴³.

4. Diálogo social y derechos en el trabajo

La forma y la función del diálogo social varían en función de los países, dependiendo de la magnitud y composición de la actividad económica formal, la legislación laboral, los niveles y la cobertura de la negociación colectiva, la fuerza y la legitimidad de los interlocutores sociales y el grado en que se respetan las normas internacionales del trabajo y los derechos de los trabajadores. Esto no ha cambiado con la crisis, que sin embargo ha incitado a los gobiernos e interlocutores sociales a entablar consultas y diálogo en muchos países. Esta tendencia ha sido confirmada por el estudio llevado a cabo por la OIT.

Entre mediados de 2008 y el 31 de julio de 2009 se celebraron consultas a escala nacional y se entabló un diálogo entre gobierno, empleadores y trabajadores en 32 países, esto es, el 59 por ciento de la muestra de países encuestados por la OIT. En 19 países (el 35 por ciento de la muestra), esas consultas han llevado a la firma de un acuerdo de ámbito nacional. Estos datos concuerdan con los resultados de un estudio anterior que llevó a cabo la OIT, en el que también se ponía de relieve una intensificación de la práctica del diálogo social, en todas sus formas, en muchos y muy diversos países⁴⁴.

Esas iniciativas están en consonancia con el Pacto Mundial para el Empleo adoptado en junio de 2009 por la Conferencia Internacional del Trabajo, en el que se establece que: «sobre todo en tiempos de mayor tensión social, es vital potenciar el respeto y la utilización de los mecanismos de diálogo social, como la negociación colectiva, cuando proceda y en todos los niveles».

⁴³ Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE: *Making economic growth more pro-poor: The role of employment and social protection*, Policy Statement, Reunión de alto nivel del CAD, 27 y 28 de mayo de 2009.

⁴⁴ Ludek Rychly: «Social dialogue in times of crisis: finding better solutions», documento de trabajo de la OIT, mayo de 2009.

El recuadro 15 proporciona ejemplos seleccionados de otro estudio de la OIT sobre consultas y acuerdos tripartitos de ámbito nacional.

Los países que más han recurrido al diálogo social son aquellos que cuentan con instituciones bien establecidas y con experiencia en consultas y negociaciones, como es el caso de diversos países europeos (entre ellos, Bélgica, República Checa, Irlanda y Países Bajos). En los Países Bajos, los interlocutores sociales convinieron en la necesidad de mantener el poder adquisitivo y pidieron al Gobierno que aplazara la subida del impuesto sobre el valor añadido que estaba prevista. En el verano de 2008, cuando se hizo patente el colapso del sector de la construcción, España también reaccionó con rapidez iniciando un diálogo social que dio lugar a un importante acuerdo sobre el aumento de liquidez para las empresas, la protección financiera para la construcción de viviendas y la reforma del sistema de formación profesional.

Sudáfrica dispone de una institución para el diálogo y la negociación sobre cuestiones económicas y sociales muy respetada. Dicho foro (NEDLAC, Consejo Nacional de Trabajo y Desarrollo Económico) ha resultado sumamente útil, junto con una iniciativa presidencial, para formular una respuesta integral a la crisis a escala nacional, basada en los siguientes principios: la protección de los grupos de trabajadores más vulnerables, el crecimiento económico para aumentar el empleo y garantizar la calidad de los puestos de trabajo, fuertes inversiones en infraestructura y un examen oportuno, específico y adaptado de cada intervención.

Países tan dispares como la República de Corea, Francia, India y la Federación de Rusia también cuentan con mecanismos oficiales de consulta a los que se ha recurrido intensamente durante la recesión actual. Un número mayor de países ha establecido mecanismos oficiosos o *ad hoc* para celebrar consultas con los interlocutores sociales y la sociedad civil.

Entre los países que han alcanzado acuerdos de ámbito nacional puede citarse Japón, donde en marzo de 2009 se firmó un acuerdo tripartito que proporcionaba orientaciones y establecía compromisos en materia de mantenimiento del empleo mediante mecanismos de repartición del trabajo y reducción del tiempo de trabajo, de ampliación y fortalecimiento de la red de seguridad social, y de apoyo a la formación profesional y a la creación de empleo; además, prestaba atención especial al fomento de sectores económicos como los servicios médicos, la prestación de cuidados y el medio ambiente. Nigeria brinda un interesante ejemplo, con la adopción, en abril de 2009, de la Declaración de Abuja sobre la respuesta a los desafíos en materia de empleo planteados por la crisis económica y financiera mundial.

Una gama mucho más amplia de países ha entablado un diálogo con los interlocutores sociales y ha firmado acuerdos de ámbito nacional que incluyen medidas específicas relativas al mercado de trabajo, como la ampliación de la duración de la prestación de desempleo o el pago de prestaciones de desempleo parcial a aquellos trabajadores que se vean obligados a aceptar una reducción del tiempo de trabajo. El ejemplo más conocido en este sentido es el programa *Kurzarbeit* de Alemania, al que ya se ha hecho referencia anteriormente. En Chile se firmó en mayo de 2009 un acuerdo nacional tripartito

que contemplaba diversas medidas temporales para proteger el empleo y promover la formación.

En algunos casos, el diálogo no ha permitido conciliar las diferencias entre las partes. Por ejemplo, tanto en España como en Irlanda hay desacuerdos en cuanto a las propuestas destinadas a recortar los costos de mano de obra o a introducir medidas para aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo.

La experiencia acumulada hasta la fecha permite extraer algunas conclusiones generales. En primer lugar,

Recuadro 15

Alemania	Se han mantenido diversas reuniones y consultas <i>ad hoc</i> a escala nacional y regional, a menudo tripartitas, y se ha celebrado una Cumbre del Empleo y un Consejo de Expertos en Economía.
Brasil	El Consejo de Desarrollo Económico y Social, de carácter tripartito ampliado, desempeña una importante función en el seguimiento de la crisis, además de las reuniones <i>ad hoc</i> que mantiene el Presidente Lula con los interlocutores sociales.
Chile	En 2009 se firmó un acuerdo nacional tripartito sobre formación y protección del empleo, prestaciones de desempleo y medidas para las mujeres trabajadoras.
República de Corea	Dispone de una Comisión de Desarrollo Económico y Social; se ha celebrado una reunión urgente de trabajadores, empleadores, grupos de la sociedad civil y el Gobierno (reunión tripartita ampliada) y una serie de reuniones oficiales y oficiosas. Se ha adoptado un documento de carácter tripartito ampliado titulado «El acuerdo entre los trabajadores, los empleadores, la sociedad civil y el Gobierno para superar la crisis económica».
República Dominicana	A principios de 2009 se celebró una ronda de consultas tripartitas que dieron lugar a acuerdos en materia de protección y promoción del empleo y protección de los derechos de los trabajadores en tiempos de crisis.
España	Se han celebrado reuniones <i>ad hoc</i> y diversas consultas oficiosas; cuenta con una Comisión de Seguimiento del Diálogo Social y el 29 de julio de 2008 adoptó la declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, de carácter tripartito.
Francia	Se han celebrado diversas reuniones tripartitas <i>ad hoc</i> y una cumbre de diálogo social con el Presidente. Además, se ha recurrido al Consejo Laboral Nacional y se ha creado una comisión tripartita para el seguimiento de la crisis.
Indonesia	Foro de Relaciones Laborales, Órgano Consultivo Nacional Tripartito.
Irlanda	Cuenta con órganos consultivos nacionales y se celebran reuniones oficiosas <i>ad hoc</i> . Se llegó a un acuerdo transitorio para ejecutar el plan conjunto a medio plazo «Towards 2016», pero las negociaciones sobre el programa de recuperación económica se paralizaron en febrero de 2009.
Japón	En marzo de 2009 se firmó un acuerdo nacional tripartito relativo al mantenimiento de puestos de trabajo, la protección social y la formación profesional.
México	En mayo de 2009 se firmó un acuerdo nacional tripartito sobre productividad laboral.
Países Bajos	Cuenta con órganos consultivos nacionales, se celebran reuniones oficiosas y existe un consejo económico y social tripartito; no se ha llegado a un acuerdo en materia de moderación salarial.
Sudáfrica	Dispone de un grupo de trabajo presidencial mixto en materia económica (tripartito) y de un consejo nacional de trabajo y desarrollo económico (NEDLAC) que trabaja en colaboración con la Presidencia. La aplicación y el seguimiento del marco de respuesta de Sudáfrica a la crisis económica internacional se llevarán a cabo a través de planes de acción y de cinco grupos de trabajo.

las entidades más eficientes a la hora de hallar respuestas a la crisis han demostrado ser instituciones tripartitas, con potestad para negociar (y no sólo para hacer consultas) y compuestas por personalidades políticas relevantes, como miembros del Gabinete y altos representantes de los interlocutores sociales. Asimismo, la experiencia confirma que ese tipo de estructura funciona mejor que los consejos asesores o consultivos amplios, que adolecen de estructuras pesadas y procedimientos farragosos. En segundo lugar, las negociaciones centralizadas son más eficaces si el orden del día es razonablemente amplio y hay margen para las concesiones y los arreglos. Si el objetivo es muy específico, como, por ejemplo, la reducción del costo de la mano de obra, existen pocas probabilidades de que las negociaciones sean fructíferas. En tercer lugar, las negociaciones centralizadas suelen incluir medidas concebidas para proteger y mejorar la situación de los trabajadores más vulnerables, a menudo desorganizados, de los trabajadores con contratos temporales o atípicos y de los trabajadores migrantes.

De las crisis pasadas hemos aprendido que pueden surgir presiones para que se introduzcan reformas del mercado de trabajo que favorezcan una mayor flexibilidad y una reducción de los costos de la mano de obra. En los mercados de trabajo con poca actividad y un entorno donde la competencia en términos de costo de la mano de obra se intensifica, aumentan los incentivos para tratar de incumplir la legislación laboral, ignorar las obligaciones dimanantes de los convenios colectivos y no respetar los derechos de los trabajadores.

En el Pacto Mundial para el Empleo se pone de manifiesto la preocupación por evitar una espiral descendente en lo que respecta a las condiciones de trabajo. Ya en noviembre de 2008, la Mesa del Consejo de Administración de la OIT publicó una declaración sobre la crisis económica mundial en la que advertía que el progreso social no debe verse menoscabado por la crisis⁴⁵.

Resulta alentador observar que, hasta la fecha, no hay muchos ejemplos de países que hayan relajado su legislación laboral a raíz de la recesión actual. Algunos países, como Argentina y la República de Corea, han indicado que han reforzado sus sistemas de administración e inspección del trabajo en respuesta a tales presiones. Otro ejemplo es la ley del trabajo justo aprobada recientemente en Australia.

China ha tomado medidas encaminadas a mejorar el marco legislativo que regula las relaciones de trabajo. Durante el primer semestre de 2008, el Gobierno de China promulgó varias leyes para tratar de limitar el impago de los salarios y otros abusos en materia laboral. Esas reformas jurídicas incluyen la promulgación de

la ley de contratos de trabajo, la ley de fomento del empleo, y la ley de arbitraje y mediación en litigios laborales⁴⁶. El fortalecimiento de las instituciones laborales en China constituye un capítulo importante en su programa para lograr una mayor igualdad de ingresos, impulsar la demanda interna y mantener niveles altos de crecimiento económico.

En el contexto de la crisis actual se ha asistido a una oleada de «negociaciones con concesiones recíprocas», en las que las partes en los convenios colectivos renegocian libremente las condiciones de los mismos con miras a salvaguardar puestos de trabajo. Las negociaciones de esta naturaleza suelen celebrarse entre los sindicatos y los empleadores no sólo en el seno de la empresa sino también a escala sectorial. La negociación con concesiones recíprocas nació en los lugares de trabajo organizados de los Estados Unidos que sufrieron las consecuencias de la recesión económica y de la estanflación de la década de 1980. Prácticas similares cobraron importancia en diversos países europeos y otros países industrializados en la década de 1990, cuando se redujo el crecimiento económico y se deterioraron los mercados de trabajo. En los últimos 18 meses, el recurso a dichas prácticas ha aumentado de forma drástica en numerosos países, habida cuenta de que tanto los empleadores como los sindicatos han luchado por limitar los recortes de plantilla y reducir los costos en empresas con grandes problemas para obtener créditos.

La negociación con concesiones recíprocas puede adoptar muchas formas e, idealmente, puede dar lugar a una ampliación del programa de la negociación colectiva y a una cooperación más estrecha entre los directivos y los trabajadores. En ocasiones, la negociación se basa en estrategias defensivas o reactivas que persiguen exclusivamente la reducción de los costos de la mano de obra a través de recortes salariales o de una moderación salarial por debajo de lo acordado con anterioridad, todo ello con miras a mantener los puestos de trabajo a corto plazo. Otras estrategias proactivas tienen por objeto la reducción del costo unitario de la mano de obra mediante el aumento de la productividad, la mejora de la organización del trabajo u otros procesos, o la innovación en los productos. En este caso suele hacerse hincapié en la formación, el traslado de trabajadores a unidades más productivas, la polivalencia, la inversión en nuevos productos o tecnologías y la flexibilidad funcional.

En las circunstancias presentes, es altamente recomendable la introducción de una modalidad de negociación colectiva más coordinada, de mayor alcance, que tenga

⁴⁵ Declaración de la Mesa del Consejo de Administración de la OIT, noviembre de 2008.

⁴⁶ Dr. Fang Lee Cooke: «The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of new actors in employment relations», junio de 2009.

en cuenta el interés público y la evolución económica en general. No obstante, incluso si a corto plazo no resulta factible entablar negociaciones colectivas coordinadas, es recomendable alcanzar un mayor grado de diálogo social sobre las medidas adecuadas para contrarrestar la crisis y sus repercusiones en los trabajadores y sus familias. Gracias a la participación de las organizacio-

nes de empleadores y de los sindicatos en el diálogo sobre las actuales perspectivas económicas y las opciones políticas disponibles, los gobiernos pueden multiplicar sus posibilidades de asegurarse el apoyo para mantener unas políticas macroeconómicas expansionistas, aunque no inflacionistas, hasta que esté bien encauzada la recuperación económica.

Anexo 2

Anexo 2. Lista de países comprendidos en el estudio de la OIT⁴⁷

	Países de ingresos bajos	Países de ingresos medios bajos	Países de ingresos medios altos	Países de ingresos altos
África subsahariana	Kenya, Malí, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Uganda	Nigeria	Sudáfrica	
Las Américas		Honduras	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Perú, Uruguay	Canadá, el Caribe* (Bahamas, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago), Estados Unidos
Estados árabes		Jordania, Egipto		Arabia Saudita, Bahrein
Asia y el Pacífico	Bangladesh, Camboya, Nepal, Viet Nam	China, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán	Malasia	Australia, República de Corea, Japón
Europa (Oriental y Occidental)		Ucrania	Letonia, Polonia, Rumania, Federación de Rusia, Serbia, Turquía	Alemania, República Checa, España, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido
Total	10 países	10 países	17 países	17 países

* El estudio de la OIT abarcó cuatro países del Caribe que se computaron como una sola entidad y a los que se clasificó como países de ingresos altos. Jamaica pertenece a la clasificación de países de ingresos medios altos.

⁴⁷ La clasificación de los países en función de los ingresos se ajusta a la clasificación del Banco Mundial basada en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita. La clasificación regional se rige por los agrupamientos de la OIT.

Anexo 3 Inventario de las medidas tomadas

1. Estímulo de la demanda de mano de obra

Países	Gasto público en infraestructuras			Empleo público	Programas de empleo específicos		Nuevo apoyo para las pequeñas empresas y las microempresas		
	Gasto adicional	Criterios de empleo	Criterios ecológicos		Introducción de nuevos programas	Ampliación reciente de programas existentes	Acceso al crédito	Acceso a licitaciones públicas	Subsidios; recortes fiscales
ÁFRICA									
Egipto	X								X
Kenya	X						X		
Malí	X	X			X				
Nigeria	X	X				X			X
Rwanda							X		
Senegal	X				X		X		
Sudáfrica	X	X		X				X	X
Tanzanía, República	X						X		
Unida de Uganda	X								
AMÉRICAS									
Argentina	X	X					X		X
Brasil	X		X				X		X
Canadá	X		X						X
Colombia	X								X
Costa Rica	X					X	X		X
Chile	X						X		X
República Dominicana	X						X		X
El Caribe	X				X		X		
Estados Unidos	X	X							X
Honduras	X		X			X	X		
México	X					X	X	X	X
Perú	X	X	X			X	X		X
Uruguay	X	X				X	X		X
ESTADOS ÁRABES									
Arabia Saudita									
Bahrein	X	X					X		X
Jordania	X	X							X
ASIA Y EL PACÍFICO									
Australia	X	X	X		X				X
Bangladesh				X	X				X
Camboya	X						X		X
Corea, República de	X		X		X		X		X
China	X		X	X		X	X		X
Filipinas	X	X					X		
India	X		X	X		X	X		X
Indonesia	X		X	X	X		X		X
Japón	X			X	X		X		X
Malasia	X						X		X
Nepal	X			X	X		X		
Pakistán	X	X	X	X	X	X	X		
Viet Nam	X					X	X		X
EUROPA									
Alemania									X
República Checa	X	X			X	X	X		X
España	X		X				X		X
Francia	X	X		X	X	X	X	X	X
Hungría		X		X	X		X		X
Irlanda	X		X				X		X
Italia	X		X				X		X
Letonia	X		X				X	X	X
Países Bajos							X		X
Polonia	X						X		X
Reino Unido					X		X	X	X
Rumania	X			X	X		X		X
Federación de Rusia	X	X	X				X		X
Serbia	X			X			X		X
Turquía	X	X		X					X
Ucrania	X	X	X			X	X		X

PROTEGER A LAS PERSONAS Y PROMOVER EL EMPLEO

ANEXO 3

2. Apoyo al empleo, a quienes buscan empleo y a los desempleados

[illegible]

3. Ampliación de la protección social y la seguridad alimentaria

Países	Protección social						Seguridad alimentaria	
	Reducción de impuestos	Transferencias en efectivo adicionales	Mayor acceso a las prestaciones de salud	Modificaciones de las pensiones de vejez	Modificaciones del salario mínimo	Nuevas medidas para los trabajadores migrantes	Introducción de subsidios de alimentación	Nuevas ayudas para la agricultura
ÁFRICA								
Egipto		X	X		X	X	X	
Kenya		X			X		X	
Malí								X
Nigeria								X
Rwanda			X					
Senegal			X					
Sudáfrica	X	X	X	X			X	
Tanzanía, República Unida de	X			X				X
Uganda								X
AMÉRICAS								
Argentina		X	X					
Brasil	X	X			X	X		
Canadá								
Colombia						X		
Costa Rica		X		X				
Chile		X						
República Dominicana		X		X				X
El Caribe			X	X				
Estados Unidos		X	X		X			X
Honduras					X			
México		X						
Perú	X		X				X	
Uruguay		X		X	X			
ESTADOS ÁRABES								
Arabia Saudita						X		
Bahrein		X	X	X	X	X	X	X
Jordania			X				X	
ASIA Y EL PACÍFICO								
Australia		X		X				
Bangladesh		X	X	X				
Camboya								
Corea, República de			X	X				X
China	X		X	X	X	X	X	
Filipinas								
India			X	X				
Indonesia		X	X	X				
Japón	X	X						
Malasia		X	X			X		
Nepal		X	X			X		
Pakistán		X	X					
Viet Nam		X	X	X	X		X	X
EUROPA								
Alemania	X	X						
República Checa	X	X			X			
España	X	X	X	X				
Francia	X			X			X	X
Hungría								
Irlanda	X	X						
Italia				X	X			
Letonia	X			X	X			
Países Bajos				X	X			
Polonia	X	X		X	X			X
Reino Unido		X		X	X			X
Rumania				X				
Federación de Rusia	X	X		X	X			
Serbia	X	X						
Turquía				X	X			
Ucrania	X	X			X			

4. Diálogo social y derechos en el trabajo

Diálogo social			Derechos en el trabajo			
Mecanismos de consulta sobre respuestas a la crisis	Acuerdos a escala nacional	Acuerdos a escala sectorial	Medidas adicionales para luchar contra la trata de trabajadores	Medidas adicionales para luchar contra el trabajo infantil	Otras modificaciones de la legislación laboral	Aumento de la capacidad de la administración/ inspección del trabajo
X						
X	X					
X	X					X
X						
X				X		X
X	X					
X	X	X				
	X					
X					X	
X						
X	X					
		X				X
		X				
X						
X			X	X	X	
X						
X						
X	X				X	
X	X				X	X
X						
X						
X						
X	X				X	
X	X				X	
	X					X
X						
X					X	
X					X	
X		X				
		X				
X						
X						
X		X				

Anexo 4

Estimación del impacto en el empleo de las medidas de estímulo en los países del G-20

Cabe preguntarse si las medidas de respuesta a la crisis mundial adoptadas por los países del G-20 para impulsar el empleo son proporcionales a la contracción del empleo y al aumento del desempleo. El FMI y la OCDE han calculado el crecimiento económico adicional que podría esperarse de las medidas de gasto fiscal suplementario adoptadas por los gobiernos. En el presente anexo se trata de calcular el número de empleos adicionales que podrían generar los estímulos fiscales acordados por los gobiernos de los países del G-20⁴⁸, basándose en cálculos del FMI⁴⁹.

Aunque la relación observada entre crecimiento y empleo varía considerablemente a lo largo del tiempo y en los diferentes países, la OIT ha calculado el efecto global sobre el empleo de las medidas de gasto fiscal suplementario adoptadas por los gobiernos en respuesta a la crisis. En la evaluación del impacto previsto de las medidas de estímulo sobre el empleo se tendrán en cuenta tanto el gasto fiscal discrecional suplementario como el gasto automático (o estabilizadores automáticos).

Esta estimación permitirá establecer un orden de magnitud del impacto previsto sobre el empleo de las medidas adoptadas por los gobiernos en respuesta a la crisis⁵⁰.

⁴⁸ El grupo del G-20 está constituido por los siguientes países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, España, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Federación de Rusia, Sudáfrica y Turquía.

⁴⁹ FMI, 2009. Note to Group of Twenty Deputies, 31 de enero – 1.º de febrero, en <http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/020509.pdf>.

⁵⁰ Se reconocen algunas deficiencias en el método de ecuación única utilizado para establecer este orden de magnitud, por ejemplo: se realizan proyecciones a corto plazo sobre las repercusiones en el empleo basándose para ello en la relación entre empleo y PIB documentada históricamente; se ignoran las diferencias de los mercados de trabajo de los distintos países, la composición de los paquetes fiscales — que podría tener diferentes repercusiones en el empleo —, así como las interacciones entre el empleo y la política monetaria.

Evaluación del aumento del número de desempleados en los países del G-20

Se estima que el incremento neto acumulado del número de personas desempleadas en los países del G-20 a comienzos de 2009 fue de 25,2 millones. Esta cifra ha sido calculada a partir de las tasas de desempleo de los dos primeros trimestres de 2009 (según los datos disponibles) y de las correspondientes al momento en que se produjo el cambio de tendencia, al alza, de la tasa de desempleo de 2008 en cada uno de los países del G-20.

Posibles repercusiones en el empleo de las medidas discrecionales de estímulo fiscal anunciadas

En el cuadro 1 se indica la magnitud de las medidas discrecionales de estímulo fiscal en los países del G-20 para 2009 y 2010. El conjunto de medidas discrecionales de estímulo en los países del G-20 equivale al 1,4 por ciento del PIB de 2009 y al 1,3 por ciento del PIB de 2010. Como se indica en el cuadro 1, se calcula que estas medidas propiciarán un crecimiento del PIB en un promedio ponderado que en 2009 oscilará entre 0,4 por ciento y 1,3 por ciento, y en 2010 en un promedio algo más bajo, entre 0,1 por ciento y 0,3 por ciento. El efecto multiplicador de las medidas discrecionales de estímulo es apenas inferior a 1 en 2009, pero se reduce considerablemente en 2010. Basándose en las previsiones del FMI sobre el impacto de las medidas discrecionales en el crecimiento del PIB, la OIT ha calculado el impacto de estas medidas en el empleo. A este respecto, es necesario hacer dos precisiones que se aplican por igual tanto al efecto multiplicador de los estímulos calculado por el FMI como al efecto multiplicador de empleo calculado por la OIT. En primer lugar, la hipótesis principal es que se va a gastar el monto total del estímulo. En segundo

lugar, el monto total tal vez no se gaste durante el ejercicio económico para el que se han anunciado y presupuestado dichos estímulos. Así pues, al calcular las posibles repercusiones de las medidas de estímulo se asume que corresponden al gasto del monto total en el tiempo que ello haya requerido.

La OIT calculó las elasticidades del empleo a largo plazo de todos los países del G-20 con respecto al crecimiento del PIB en el período comprendido entre 1997 y 2007. Se escogió este período de diez años porque era un período que abarcaba varias crisis, incluida la recuperación del crecimiento del PIB y del empleo tras la crisis asiática de 1997-1998 y la recesión mundial simultánea de 2000-2001. Estas elasticidades del empleo con respecto al crecimiento del PIB, que reflejan períodos de crisis y recuperación, son más adecuadas para calcular la recuperación del empleo en virtud de las medidas de estímulo y los estabilizadores automáticos. Las elasticidades fueron calculadas mediante la aplicación de modelos de regresión log-lineal a fin de amortiguar los efectos de los valores atípicos derivados de acontecimientos impredecibles y de gran impacto.

El efecto potencial de los estímulos sobre el crecimiento del empleo se calcula a partir del valor estimado por el FMI del impacto de los estímulos discrecionales sobre el crecimiento del PIB multiplicado por las elasticidades del empleo con respecto al crecimiento del PIB estimadas por la OIT. Es importante señalar que estas estimaciones no constituyen proyecciones precisas, sino órdenes de magnitud. Su función con-

siste en indicar, en relación con la magnitud del desempleo generado por la crisis, el efecto aproximado de los estímulos sobre la creación de empleo.

En el cuadro 1 se expresa el incremento previsto del crecimiento del empleo como resultado de los estímulos discrecionales en términos de aumento del número de personas empleadas en 2009 y 2010. El cuadro muestra que los estímulos discrecionales podrían incrementar el empleo en una horquilla comprendida entre 2 millones y 5,7 millones en 2009. Según las previsiones, el aumento del empleo remitirá en 2010, aunque todavía se generarán entre 0,3 millones y 0,9 millones de empleos.

En conjunto, en 2009 y 2010 los estímulos discrecionales podrían generar empleo en una horquilla comprendida entre 2,3 y 6,6 millones.

La cifra correspondiente al número de empleos generados por las medidas discrecionales equivale a un porcentaje que oscila entre el 9 por ciento y el 26 por ciento del aumento del desempleo en el primer semestre de 2009 (en comparación con 2008).

Repercusiones previstas de los estabilizadores automáticos en el empleo

Además del posible efecto sobre el empleo de los estímulos fiscales discrecionales adoptados por los países del G-20, deberá tenerse en cuenta el posible efecto de los estabilizadores automáticos no discrecionales que se

Cuadro 1. Impacto de los estímulos fiscales discrecionales sobre el empleo

	Magnitud del estímulo ¹			Impacto del estímulo en el crecimiento del PIB ¹		Nivel de empleo ² (millones)	Impacto del estímulo fiscal discrecional sobre el empleo ³				
							Variación en el empleo (millones)		Nivel de empleo (millones)		Variación en el empleo (millones)
	(% del PIB) Total (media ponderada PPA)			(%)							
	2008	2009	2010	2009	2010	2008	2009	2009	2010	2010	2009 + 2010
Países del G-20	0,5	1,4	1,3	0,4 - 1,3	0,1 - 0,3	2.026,12	2.030 - 5,704	2.030 - 5.704	0,316 - 0,899	2.028,46 - 2.032,72	2.346 - 6.603
Aumento (%)							0,100-0,282		0,02-0,04		

¹ FMI, 2009.

² Datos calculados a partir de las siguientes fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2009; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Oficina Nacional de Estadística de China, 2009; Unidad de Inteligencia Económica (EIU), 2009; Unidad de Inteligencia Económica y Oficina Central de Estadística (EIU y CBS), 2009; e Instituto Monetario de Arabia Saudita (SAMA), 2009.

³ Estimaciones realizadas por la OIT (2009) basadas en las elasticidades del empleo de 1997-2007.

están aplicando a consecuencia de la contracción del crecimiento del PIB.

El posible efecto sobre el empleo de los estabilizadores automáticos no discrecionales se ha calculado mediante la aplicación del mismo método utilizado para calcular el efecto de los estímulos discrecionales. El FMI hizo una estimación para 2009 de la magnitud de los estabilizadores automáticos en los países del G-20. Esa magnitud es negativa, puesto que el estabilizador se considera como un saldo fiscal que se deteriora en función del nivel de crecimiento del PIB, mientras que su impacto en el crecimiento del PIB es inmediatamente positivo. Así pues, las proyecciones del FMI sobre el impacto de los estabilizadores oscilan entre el 2 por ciento del PIB (en el caso de Alemania, República de Corea, España, Francia y Reino Unido) y el 1,5 por ciento (en el caso de Estados Unidos) hasta una horquilla comprendida entre el 0,25 por ciento y el 0,5 por ciento del PIB (en el caso de las economías emergentes como Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica). Como se indica en el cuadro 2, el promedio ponderado de esos estabilizadores en los países del G-20 se estima en un 1,2 por ciento.

Por otra parte, el cuadro 2 presenta la estimación para 2009 del posible impacto sobre el crecimiento del empleo de los estabilizadores automáticos y la estimación del aumento del número de personas empleadas en cada uno de los países del G-20. Se estima que en 2009 el aumento global del empleo en todos los países del G-20 va a generar 5,2 millones de puestos de trabajo.

Las repercusiones combinadas en el empleo del gasto fiscal discrecional y de los estabilizadores automáticos

Se estima que las repercusiones combinadas potenciales de los dos estímulos macroeconómicos, esto es, los estímulos fiscales discrecionales adoptados por los países del G-20 y los estabilizadores automáticos que operan en esos países, van a generar entre 7,2 y 10,9 millones de puestos de trabajo en 2009. Esto equivale a un porcentaje que oscila entre el 29 por ciento y el 43 por ciento de la magnitud estimada del aumento del desempleo en el primer semestre de 2009 en los países del G-20 que asciende a 25 millones de personas.

Este orden de magnitud es importante. Los estabilizadores automáticos seguirán operando después de 2009, pero se prevé que el crecimiento del PIB siga siendo débil. Es probable que los estímulos fiscales discrecionales comiencen a disminuir gradualmente a partir de 2010.

Aunque confieren un notable impulso a la generación de empleo en un momento en que escasean los puestos de trabajo, las medidas fiscales deberán sustituirse cuanto antes por un crecimiento económico impulsado por el mercado a fin de generar empleo para todas las personas que lo necesitan. A este respecto, es necesario plantearse la cuestión conexa relativa al coeficiente de empleo del crecimiento económico y a la calidad del empleo que se genera.

Cuadro 2. Impacto en el empleo de los estabilizadores automáticos

	Magnitud de los estabilizadores automáticos, 2008-2009 ¹ (% del PIB) Total (media ponderada PPA)	Nivel de empleo ² (millones)	Repercusiones en el empleo de los estabilizadores automáticos ³	
			Variación en el empleo (millones)	Nivel de empleo (millones)
	2009	2008	2009	2009
Países del G-20	-1,2	2.026,12	5,17	2.031,28
Aumento (%)			0,25	

¹ FMI, 2009.

² Datos calculados a partir de las siguientes fuentes: Instituto Nacional de Estadística y Censos; Encuesta Permanente de Hogares, 2009; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2009; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MOLSS) y Oficina Nacional de Estadística (NBS) de China, 2009; Unidad de Inteligencia Económica (EIU), 2009; Unidad de Inteligencia Económica y Oficina Central de Estadística (EIU y CBS), 2009; e Instituto Monetario de Arabia Saudita (SAMA), 2009.

³ Estimaciones realizadas por la OIT (2009) basadas en las elasticidades del empleo de 1997-2007.

Anexo 5

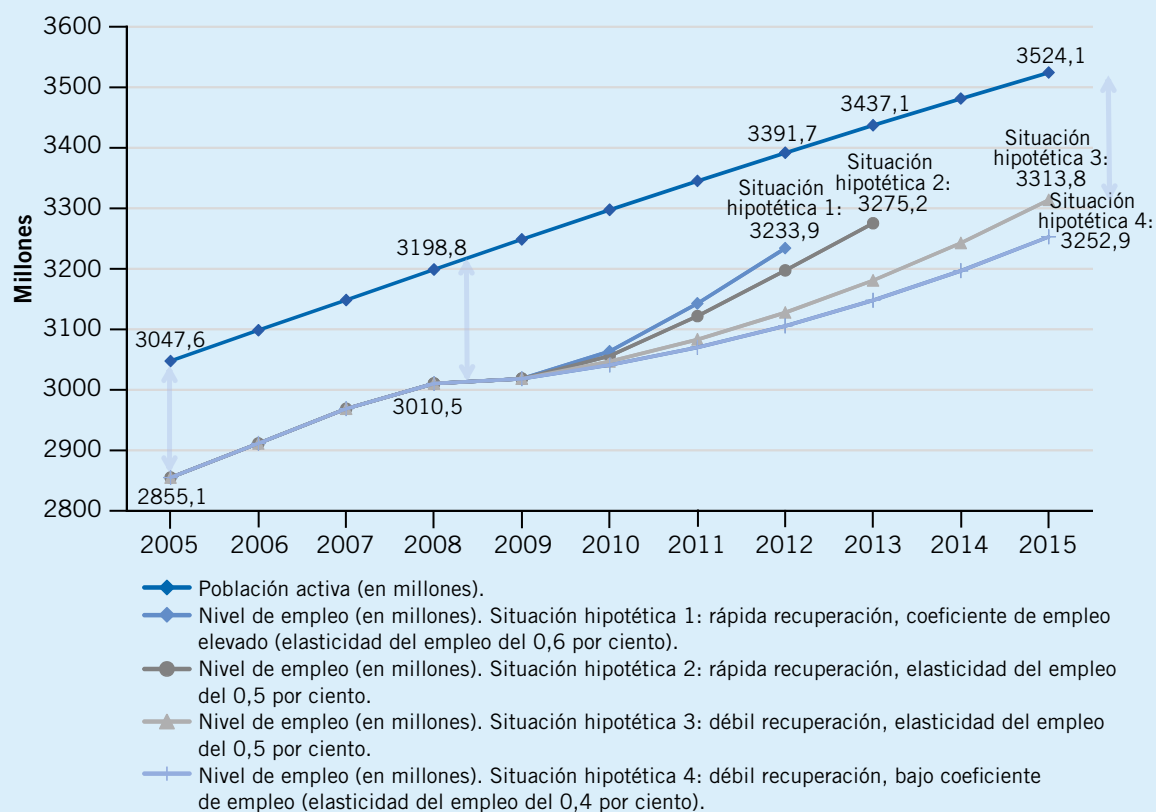
Recuperación rápida del empleo: retos y opciones

En 2008, la crisis puso fin a la disminución sostenida del desempleo mundial que venía registrándose desde hacía tiempo. Se está volviendo a ampliar la brecha entre la generación de empleo y la oferta de mano de obra, cuyo crecimiento anual es de aproximadamente 45 millones.

A fin de evaluar la magnitud del problema del empleo, el gráfico que figura a continuación muestra cuatro

posibles trayectorias del crecimiento del empleo mundial para el período que se extiende hasta 2015, plazo establecido para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La línea superior representa el crecimiento de la población mundial económicamente activa, que en 2015 se prevé que alcance los 3.500 millones. Las cuatro últimas líneas representan posibles trayectorias o situaciones hipotéticas

Gráfico 1. Déficit mundial de empleo: cuatro situaciones hipotéticas



Fuente: Estimaciones de la OIT.

que ilustran diferentes supuestos respecto del ritmo de la recuperación de la producción y la relación entre el crecimiento del empleo⁵¹ y el crecimiento de la producción.

Si se produce una rápida recuperación del crecimiento y el coeficiente de empleo del crecimiento es elevado, el déficit acumulado de empleo podrá reducirse en el plazo de tres a cuatro años. Este supuesto se da en la mejor de las situaciones hipotéticas (1), en la que hay una fuerte recuperación (crecimiento económico mundial superior al 4 por ciento para 2011) y un crecimiento con alto coeficiente de empleo (elasticidad del 0,6 por ciento)⁵². Si se da esta situación, el desempleo mundial en 2012 sería inferior al de 2007. En estas condiciones, se habrá reducido el déficit, esto es, la distancia entre la línea correspondiente a la oferta de mano de obra y la del empleo.

Sin embargo, si la recuperación y el coeficiente de empleo del crecimiento son débiles, el déficit de empleo (el desfase entre la oferta de mano de obra y el empleo)

⁵¹ El gráfico se refiere al crecimiento total del empleo independientemente de la calidad o de los niveles de ingreso asociados al empleo.

⁵² El coeficiente de elasticidad del empleo (en este caso del 0,4, 0,5 y 0,6 por ciento) es el aumento que se prevé se registre en el empleo con un aumento del crecimiento económico del 1 por ciento.

se mantendrá elevado mucho tiempo después de 2015. Este supuesto se da en la peor de las situaciones hipotéticas 4, que se caracteriza por una recuperación económica débil (crecimiento económico mundial entre un 2 y un 4 por ciento para 2014) y una elasticidad empleo-crecimiento relativamente baja (del 0,4 por ciento).

Las situaciones 2 y 3 presentan trayectorias intermedias. En la situación hipotética 2 se retiene el supuesto de la situación 1 de una rápida recuperación económica pero con una elasticidad del empleo ligeramente inferior del 0,5 por ciento. En la situación 3 se presupone una débil recuperación con la misma elasticidad del empleo de la situación 2 (0,5 por ciento).

De este gráfico se desprende una importante conclusión: es fundamental que se produzca tanto un fuerte crecimiento del empleo como un fuerte crecimiento económico. Las políticas deberían centrarse en estos dos objetivos para reducir el desfase de la recuperación del empleo mundial con respecto a la recuperación de la economía. Subsumir un elemento (empleo) en el otro (crecimiento económico) podría dar lugar a resultados inadecuados desde el punto de vista social y económico.