



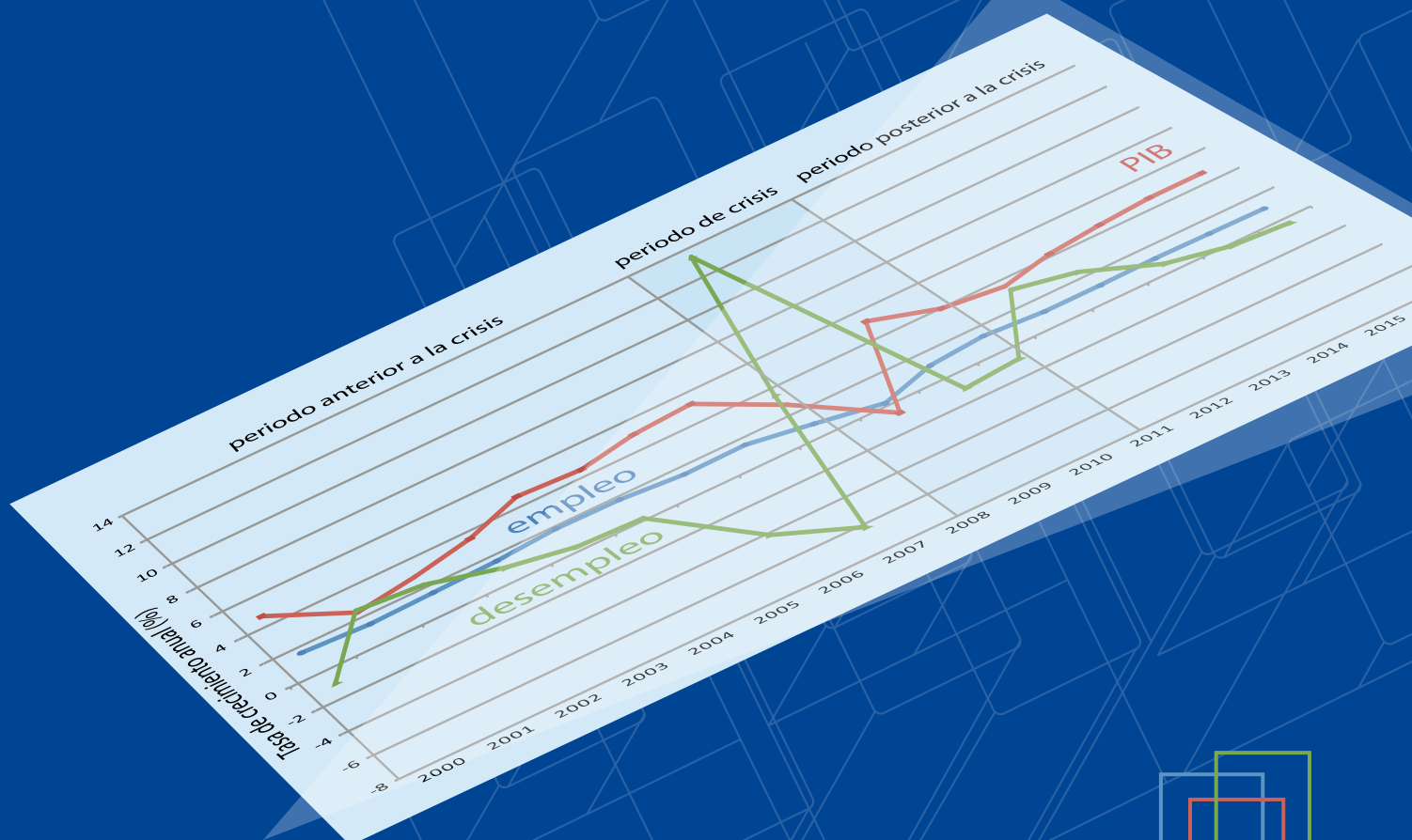
Organización  
Internacional  
del Trabajo



Banco Mundial

INFORME CONJUNTO DE SÍNTESIS  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y BANCO MUNDIAL

# Catálogo de medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis financiera y económica



INFORME CONJUNTO DE SÍNTESIS

# Catálogo de medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis financiera y económica

La publicación del presente informe tiene por objeto la difusión de las conclusiones de la recopilación de medidas de política tomadas para hacer frente a la crisis financiera y económica mundial, realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial. Se documentan los resultados de dicha recopilación a fin de presentarlos a la comunidad para el desarrollo a la mayor brevedad.

Las conclusiones, interpretaciones y opiniones expresadas en este documento son las de los autores, y no reflejan necesariamente las del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, las del Banco Mundial o las de la Organización Internacional del Trabajo, las de sus miembros u organizaciones afiliadas, ni las de los Directores Ejecutivos, del Banco Mundial, de la Organización Internacional del Trabajo o de los gobiernos a los que representan. El Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo no garantizan la precisión de los datos incluidos en esta obra. Los autores dan fe de que el documento refleja trabajos originales.

---

ISBN 978-92-2-327066-7 (print)

ISBN 978-92-2-327067-4 (web pdf)

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en la que aparecen presentadas, no implican juicio alguno por parte de la OIT o del Banco Mundial 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 firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT o el Banco Mundial las sancionen.

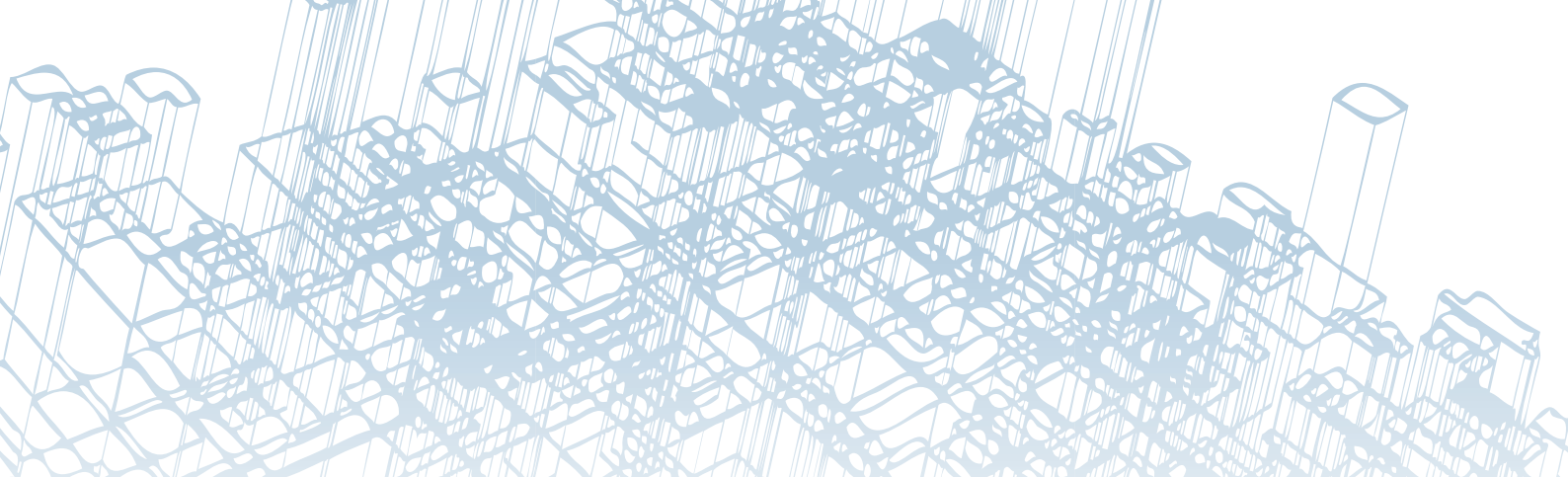
Las referencias a firmas o procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por parte de la OIT y el Banco Mundial, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Los usuarios podrán reproducir y/o traducir libremente el contenido para fines no comerciales, sin necesidad de autorización previa. Para mayor información, pueden ponerse en contacto con el Servicio de Asesorías en Protección Social, Banco Mundial, 1818 H Street, N.W., Oficina G7-803, Washington, DC 20433 EE.UU. Teléfono: (202) 458-5267, Fax: (202) 614-0471, correo-e: [socialprotection@worldbank.org](mailto:socialprotection@worldbank.org), o visitar el sitio web [www.worldbank.org/sp](http://www.worldbank.org/sp), o bien dirigirse al Sector de Empleo de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, 1211 Ginebra 22, Suiza, correo-e: [EDEMPDOC@ilo.org](mailto:EDEMPDOC@ilo.org), o visitar el sitio web [www.ilo.org/employment](http://www.ilo.org/employment).

# Índice

|                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Prólogo .....                                                                                                                       | v   |
| Agradecimientos .....                                                                                                               | vii |
| 1. Introducción.....                                                                                                                | 1   |
| 2. Políticas macroeconómicas y sectoriales .....                                                                                    | 5   |
| 3. Políticas de fomento la demanda de empleo .....                                                                                  | 13  |
| 4. Programas para facilitar la correspondencia entre la oferta y la demanda<br>de empleo, y para preservar las calificaciones ..... | 21  |
| 5. Creación de sistemas de protección social y protección de la población.....                                                      | 27  |
| 6. Salarios mínimos.....                                                                                                            | 35  |
| 7. El diálogo social durante la crisis.....                                                                                         | 37  |
| 8. Las normas laborales durante la crisis .....                                                                                     | 41  |
| 9. De cara al futuro .....                                                                                                          | 45  |
| Anexos.....                                                                                                                         | 49  |
| Bibliografía.....                                                                                                                   | 56  |





# Prólogo

En la Cumbre celebrada en abril de 2009 en Londres, el G20 pidió a la Oficina Internacional del trabajo (OIT) que «trabajando con otras organizaciones competentes, haga una valoración sobre las medidas tomadas y las que sean necesarias para el futuro»<sup>1</sup>. La OIT respondió a esta solicitud realizando un inventario y una evaluación inicial de las medidas adoptadas en materia de empleo y protección social en 54 países de todas las regiones y grupos de ingresos<sup>2</sup>. Ese estudio fue presentado a la Cumbre de los líderes del G20, celebrada en septiembre de 2009 en Pittsburgh. En un momento en el que urgía contar con información en la materia, este fue uno de los primeros intentos de evaluar y comparar las medidas adoptadas por los países para hacer frente a la crisis.

Además, ante la perspectiva de un incremento prolongado del desempleo, de la pobreza y de las desigualdades en el mundo, así como de una persistente tensión para las empresas, en junio de 2009, la Conferencia Internacional del Trabajo, con la participación de delegados de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores de los Estados Miembros de la OIT, adoptó por unanimidad el «Pacto Mundial para el Empleo», que incluye, entre otras cosas, una gama de políticas clave de respuesta a la crisis, en el que se fijó el objetivo específico de reducir el desfase entre la recuperación económica y la recuperación del empleo.

A principios de 2010, la OIT y el Banco Mundial decidieron aunar esfuerzos para realizar una encuesta sobre medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis, sobre la base de la estructura del Pacto Mundial para el Empleo. Para este proyecto se contó con una oferta de fondos directa de la Secretaría de Asuntos Económicos (SECO) de Suiza a la

OIT, y con financiación recibida por el Banco Mundial a través del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes (MDTF-SS) sobre «Mercados de Trabajo, Creación de Empleo y Crecimiento Económico», constituido por Alemania, Austria, Corea, Noruega y Suiza. Tanto el repertorio de medidas tomadas para hacer frente a la crisis expuesto en este documento, como la correspondiente base de datos que se da a conocer, son fruto de esta iniciativa conjunta.

El presente Catálogo de políticas ha sido ideado como ejercicio pedagógico y didáctico. Resta conocer el efecto de las diversas intervenciones gubernamentales durante la crisis, y hay muchos interrogantes en relación con el diseño y la ejecución de las políticas macroeconómicas y sectoriales, los programas activos del mercado de trabajo y la protección social, la práctica del diálogo social, y la aplicación de las normas internacionales del trabajo. En este clima de incertidumbre, una base de datos con un repertorio de políticas puestas en práctica durante el punto máximo de la crisis financiera, en los años 2008 a 2010, ofrece una herramienta analítica importantísima para conocer mejor a qué políticas recurrieron los países, qué intervenciones parecen haber dado mejor resultado, y cómo incide este aspecto en el diseño de los conjuntos de políticas para abordar eventuales crisis. Se trata de un ejercicio didáctico, pues permite realizar comparaciones a gran escala entre países, sobre la base de una muestra de 77 países significativamente afectados por

<sup>1</sup> Declaración de los líderes del G20 (Londres), abril de 2009.

<sup>2</sup> Proteger a las personas y promover el empleo: Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh, 24 y 25 de septiembre de 2009.

la crisis, que representan el 89% del producto interior bruto (PIB) mundial y el 86% de la fuerza de trabajo mundial. Así pues, en la base de datos se recogen las políticas más significativas, su amplitud, su complejidad, el nivel de gasto, y, cuando es perceptible, la cobertura. La muestra grande de países permite comparar las políticas de un conjunto amplio y diverso de entornos económicos, sociales y políticos.

No es el objeto del presente informe realizar un análisis a fondo de la base de datos, sino más bien presentarla, y proporcionar un panorama inicial y general de las medidas de política adoptadas para hacer frente a la crisis. Al poner la base de datos a disposición del público y de las comunidades más amplias de docentes universitarios y formuladores de políticas, la OIT y el Banco Mundial desean invitar a las partes interesadas, los particulares y las organizaciones, a re-

alizar análisis más detallados y específicos. La riqueza y el alcance de la base de datos ofrecen un gran potencial para realizar más análisis. Esperamos que no pase mucho tiempo antes de que este modesto trabajo dé lugar a un uso extendido de la base de datos.

La elaboración de la base de datos y del presente informe corrió por cuenta de equipos competentes y dedicados de ambas instituciones, la OIT y el Banco Mundial, a los que tuvimos el placer de supervisar.

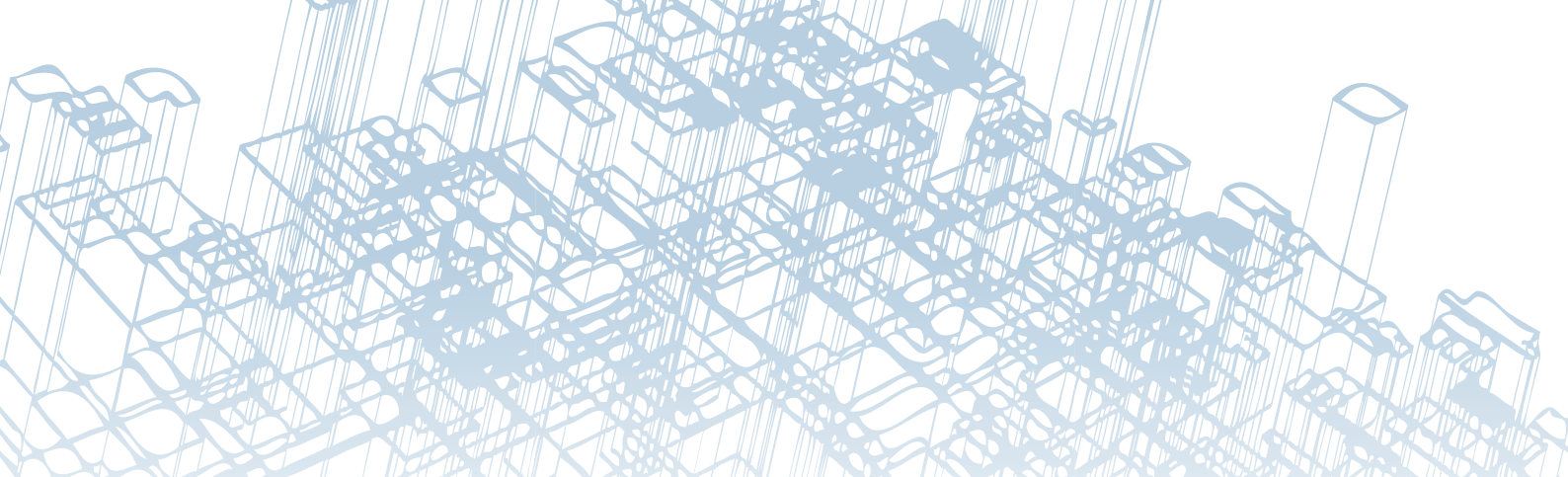
Agradecemos el entusiasta apoyo que dieron a este proyecto la Secretaría de Asuntos Económicos (SECO) de Suiza, y el Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes (MDTF-SS), constituido por los gobiernos de Alemania, Austria, Corea, Noruega y Suiza.

**Arup Banerji**

Director, Protección Social y Trabajo  
Banco Mundial

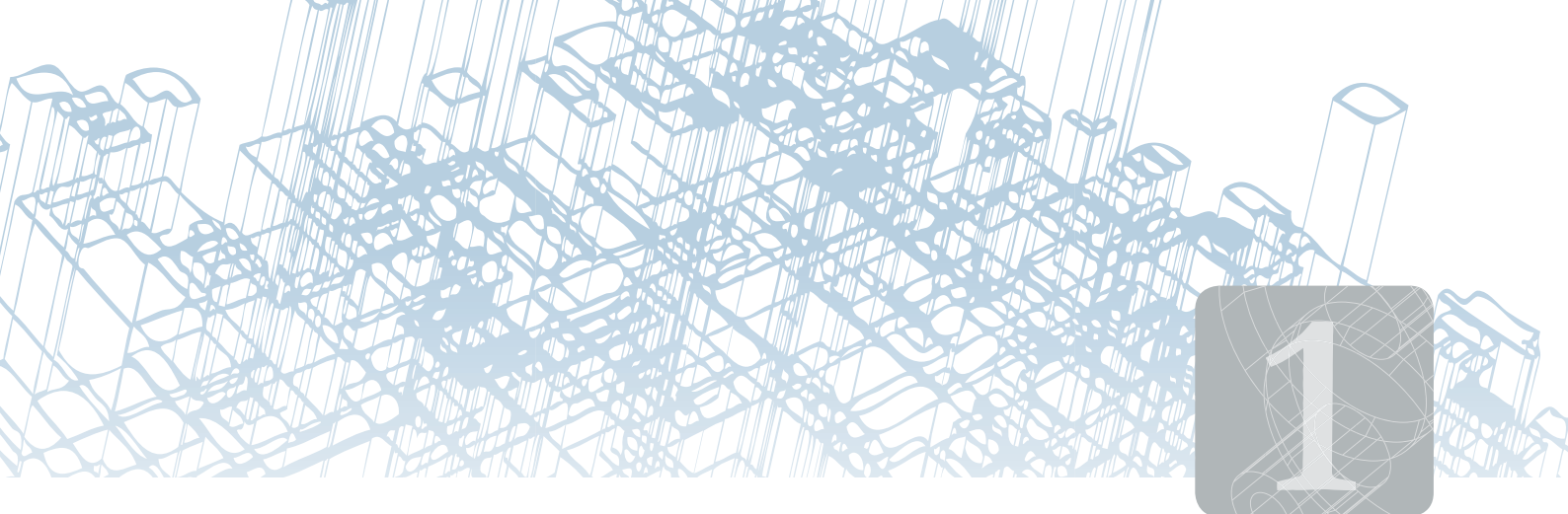
**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Director Ejecutivo  
Sector del Empleo



# Agradecimientos

Este informe fue redactado por un equipo mixto integrado por funcionarios de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial, entre quienes cabe citar a Moazam Mahmood y Catherine Saget, de la Oficina Internacional del Trabajo, y a David Robalino, Friederike Rother y David Newhouse, del Banco Mundial.



# Introducción<sup>3</sup>

Tras extenderse desde el mercado de hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos hasta el sistema financiero internacional, la crisis financiera mundial de los años 2008 y 2009 tuvo una apreciable repercusión en la economía mundial. El crecimiento del producto interior bruto (PIB) registró una significativa desaceleración en todas las regiones, y algunos países afrontaron una recesión profunda. La crisis tuvo dos consecuencias patentes: el pronunciado aumento del desempleo y el enlentecimiento del crecimiento de los ingresos. En los países en desarrollo, con frecuencia se ha experimentado una caída sustancial del empleo, seguida de una mayor pobreza, más hambre y desnutrición.

Quienes más sintieron las repercusiones de la crisis fueron las economías avanzadas (véanse los cuadros 1 y 2), donde el PIB se contrajo en un 3,9 por ciento en 2009, y también en Europa central y oriental, donde ese año la contracción alcanzó un 5,9 por ciento, seguidas de América Latina y el Caribe, con una contracción del -1,7 por ciento de crecimiento del PIB en 2009. Las economías de Asia, África y Oriente Medio no se contrajeron, pero sus índices de crecimiento del PIB se redujeron significativamente en 2009. El crecimiento del PIB en Asia oriental cayó de los dos dígitos que registraba en 2007, al 7 por ciento en 2009; en Asia sudoriental y el Pacífico, dicho índice se redujo del 7 al 2 por ciento en ese periodo; los índices de crecimiento de Asia meridional pasaron del 9 al 6,2 por ciento; en el África subsahariana, del 7 por ciento en 2007, al 3 por ciento en 2009; en el mismo periodo, en África del Norte, el índice de crecimiento del PIB bajó del 6 al 3,5 por ciento, y en Oriente Medio, del 7 por ciento en 2007 al 2 por ciento en 2009.

Las consecuencias de la crisis sobre el empleo han sido graves, y no se aprecian indicios de recuperación, en parti-

cular en los países desarrollados. En el cuadro 2 se observa que entre 2007 y 2009 —punto máximo de la crisis— se perdieron unos 27 millones de puestos de trabajo en el mundo; la mitad de ellos estaban en economías avanzadas, cinco millones en Asia oriental, tres millones en América Latina y el Caribe, y un millón en Asia meridional. La tasa mundial de desempleo trepó del 5,5 por ciento en 2007 al 6,2 por ciento en 2009. Las más perjudicadas fueron las economías avanzadas, donde la tasa de desempleo pasó del 5,8 al 8,3 por ciento en este periodo, pero otras regiones también sufrieron. En Europa central y oriental, la tasa de desempleo subió del 8,4 al 10,2 por ciento; en Asia oriental, del 3,8 al 4,3 por ciento; y en América Latina, del 7 al 7,7 por ciento<sup>4</sup>.

Otros dos indicadores de la perturbación del mercado laboral han sido particularmente reveladores: la tasa de desempleo juvenil en el mundo subió del 11,7 por ciento en 2007, al 12,8 por ciento en 2009; el aumento más pronunciado se registró en las economías avanzadas, donde en este periodo la tasa pasó del 12,5 al 17,3 por ciento; también hubo un efecto de desaliento entre los trabajadores, y la relación empleo-población descendió a escala mundial del 61,2 al 60,3 por ciento entre 2007 y 2009 (del 73,6 al 72,6

<sup>3</sup> Las conclusiones del presente informe y de la recopilación se expusieron el 20 de abril de 2012 en las «Reuniones de Primavera» del FMI, celebradas en Washington, y el 12 de junio de 2012, en la sesión de información de la Conferencia Internacional del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo. También están siendo publicadas y difundidas en informes más pormenorizados de la OIT y del Banco Mundial. La base de datos está disponible en Internet a la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/empelm/projects/lang-es/index.htm>.

<sup>4</sup> OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra, 2012).

por ciento en el caso de los hombres, y del 48,9 al 48,1 por ciento en el de las mujeres). La reducción fue más severa en el caso de las economías avanzadas, donde la cifra cayó del 57,1 al 55,5 por ciento (del 65,2 al 62,5 por ciento en el caso de los hombres; y del 49,5 al 48,9 por ciento en el de las mujeres).

Las medidas de política propiciaron una recuperación del crecimiento del PIB, pero no un incremento significativo de los puestos de trabajo. Nunca antes se había registrado una reacción tan extendida en forma de adopción de medidas de política durante una crisis. Si bien el crecimiento del PIB ha registrado cierta recuperación, aunque titubeante, sigue habiendo un faltante de 27 millones de empleos destruidos por la crisis. En la figura 1 puede apreciarse el porqué de la persistencia de dicha disparidad. El crecimiento demográfico de la fuerza de trabajo, indicada por la línea superior de color negro, cada año añade unos 40 millones de nuevas incorporaciones al mercado de trabajo mundial. El crecimiento del PIB antes de la crisis, que en el último decenio iba registrando un aumento de entre el 4 y el 5 por ciento anual, arrojó, hasta 2008, una tasa de crecimiento del empleo del 1,6 por ciento anual, que en la figura se indica con la línea inferior de color verde. Esta tasa de crecimiento del empleo no lograba una buena correspondencia con la realidad demográfica en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo y a la brecha de desempleo equivalente a unos 177 millones de puestos, cifra que representa el incremento

del empleo que sería necesario para lograr el pleno empleo a nivel mundial. Es evidente que el desfase a largo plazo de 177 millones de puestos de trabajo no podría eliminarse con las tasas de crecimiento del PIB previas a la crisis, de entre el 4 y el 5 por ciento anual aproximadamente.

La caída del crecimiento del PIB y del crecimiento del empleo a tendencias inferiores a las que había antes de la crisis provocó un déficit añadido de 27 millones de empleos, reflejado en la brecha entre las proyecciones actuales de crecimiento del empleo tras la crisis (línea de color naranja) y dichas proyecciones antes de la crisis (línea verde). Las políticas han facilitado la recuperación del crecimiento del PIB hacia las tendencias previas a la crisis. Ello también ha propiciado la recuperación del crecimiento del empleo a alrededor del 1,8 por ciento anual, hasta niveles cercanos a los anteriores a la crisis, con lo cual se compensa el factor demográfico con la creación de 40 millones de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, al igual que antes, con este índice de crecimiento del empleo no se podrá colmar la brecha existente con respecto al desempleo, ni el déficit a largo plazo de 177 millones de puestos de trabajo, ni el correspondiente a los 27 millones eliminados por la crisis. Por consiguiente, es evidente la necesidad de diseñar políticas que aumenten la tasa de crecimiento del empleo por encima de los niveles precedentes a la crisis, inicialmente para solucionar el déficit equivalente a 27 millones de empleos, y, ulteriormente, para resolver el problema a más largo plazo del faltante de 177 millones.

**Cuadro 1: Tasas anuales de crecimiento del PIB real (como porcentaje)**

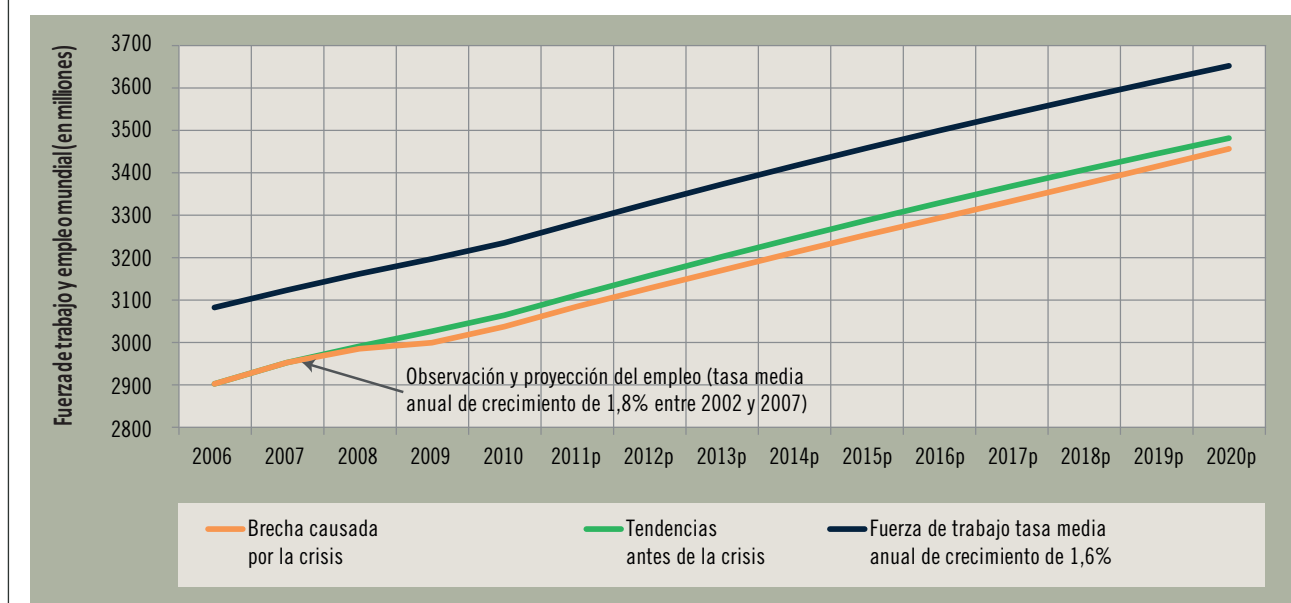
| Región                                     | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011p | 2012p | 2013p | 2014p | 2015p | 2016p |
|--------------------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MUNDO                                      | 5,4  | 2,8  | -0,7 | 5,1  | 4,0   | 3,5   | 4,4   | 4,6   | 4,8   | 4,9   |
| Economías desarrolladas y Unión Europea    | 2,7  | 0,1  | -3,9 | 2,6  | 1,4   | 1,1   | 2,0   | 2,4   | 2,5   | 2,5   |
| Europa central y sudoriental (no UE) y CEI | 7,8  | 4,3  | -5,9 | 5,3  | 4,9   | 3,7   | 4,0   | 4,1   | 4,0   | 4,0   |
| Asia oriental                              | 12,1 | 7,8  | 7,1  | 9,8  | 8,7   | 7,7   | 8,8   | 8,4   | 8,6   | 8,8   |
| Asia sudoriental y el Pacífico             | 6,7  | 4,5  | 1,6  | 7,6  | 5,1   | 5,2   | 5,8   | 6,0   | 6,0   | 6,0   |
| Asia meridional                            | 9,4  | 5,9  | 6,2  | 9,2  | 7,0   | 6,6   | 7,6   | 7,9   | 7,7   | 7,9   |
| América Latina y el Caribe                 | 5,8  | 4,3  | -1,7 | 6,1  | 4,4   | 3,7   | 4,0   | 4,0   | 4,0   | 4,2   |
| Oriente Medio                              | 7,1  | 4,4  | 2,2  | 4,4  | 5,0   | 3,7   | 4,1   | 4,4   | 4,5   | 4,5   |
| África del Norte                           | 5,8  | 5,1  | 3,5  | 4,4  | 2,1   | 3,1   | 4,3   | 5,0   | 6,0   | 6,3   |
| África subsahariana                        | 7,1  | 5,6  | 2,8  | 5,4  | 5,1   | 5,6   | 5,5   | 5,4   | 5,2   | 5,3   |

Fuente: Estimaciones de la OIT de 2012 basadas en los *Modelos Económicos de Tendencias*, octubre de 2011, de la OIT, y en *Perspectivas de la economía mundial*, del FMI, septiembre de 2011.

| Cuadro 2: Desempleo (en millones)         |       |       |       |       |       |       |       |       |       |       |
|-------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Región                                    | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011p | 2012p | 2013p | 2014p | 2015p | 2016p |
| MUNDO                                     | 170,7 | 176,4 | 197,7 | 197,3 | 197,3 | 201,2 | 204,3 | 205,7 | 206,6 | 207,8 |
| Economías desarrolladas y Unión Europea   | 29,1  | 30,8  | 42,5  | 44,7  | 43,5  | 44,3  | 44,4  | 43,5  | 42,2  | 41,2  |
| Europa central y sudorienta (no UE) y CEI | 14,5  | 14,7  | 18,1  | 17,0  | 15,5  | 15,6  | 15,7  | 15,6  | 15,6  | 15,7  |
| Asia oriental                             | 31,6  | 35,8  | 36,7  | 35,6  | 35,5  | 36,0  | 36,3  | 36,4  | 36,6  | 36,7  |
| Asia sudoriental y el Pacífico            | 16,1  | 15,7  | 15,5  | 14,7  | 14,6  | 14,9  | 15,2  | 15,4  | 15,6  | 15,8  |
| Asia meridional                           | 23,6  | 23,3  | 24,5  | 25,0  | 25,0  | 25,5  | 26,2  | 26,7  | 27,2  | 27,7  |
| América Latina y el Caribe                | 18,4  | 17,9  | 21,2  | 20,2  | 20,5  | 21,0  | 21,5  | 22,0  | 22,4  | 22,7  |
| Oriente Medio                             | 6,4   | 6,6   | 6,6   | 6,7   | 7,1   | 7,4   | 7,7   | 7,9   | 8,1   | 8,2   |
| África del Norte                          | 6,6   | 6,4   | 6,5   | 6,7   | 7,9   | 8,1   | 8,3   | 8,4   | 8,4   | 8,4   |
| África subsahariana                       | 24,5  | 25,2  | 26,0  | 26,7  | 27,6  | 28,3  | 29,0  | 29,8  | 30,6  | 31,4  |

Fuente: OIT: *Modelos Económicos de Tendencias*, de la OIT, octubre de 2011.

Figura 1: Crecimiento del PIB y crecimiento del empleo



Fuente: Estimaciones de la OIT de 2012, basadas en *Modelos Económicos de Tendencias*, de la OIT, octubre de 2011, y en *Perspectivas mundiales del empleo*, del FMI, septiembre de 2011, enero de 2012.

Los gobiernos de todas partes del mundo han estado buscando respuestas viables para limitar los costos económicos y sociales de la crisis. Dos interrogantes captan toda la atención. En primer lugar, ¿cuáles son las posibles políticas e instrumentos del mercado laboral que pueden limitar las consecuencias adversas sobre el empleo y sobre los ingresos de los hogares, y que pueden contribuir a relanzar el creci-

miento y a mitigar la pobreza en los países en desarrollo? En segundo lugar, ¿qué lecciones se han extraído de episodios de crisis anteriores, y de las consiguientes medidas de política, que sirvan de orientación a los formuladores de políticas? El Catálogo de medidas de política y la base de datos que le acompaña pueden proporcionar claridad y dar orientación a quienes buscan respuesta a esos dos interrogantes.

La encuesta de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis tenía una triple finalidad: i) elaborar un catálogo de base amplia de dichas medidas respecto de una muestra grande y suficientemente representativa de países, que resultó en una muestra final de 77 países encuestados; ii) conferir una dimensión cuantitativa al catálogo; y iii) almacenar la información en una base de datos que admitiera búsquedas y fuera fácil de utilizar, que se hiciera pública para uso de los responsables de las políticas, los gobiernos y el público en general. Los 23 países añadidos al inventario inicial de la OIT se eligieron en función de prioridades conjuntas, entre las prioridades de los donantes, de la OIT y del Banco Mundial. La información destinada a la base de datos se recabó entre mediados de 2008 y mediados de 2010.

El Catálogo virtual de la OIT y el Banco Mundial fue ideado como plataforma centrada en los usuarios, para facilitar la interacción entre las partes interesadas, incluidos los ministerios, los interlocutores sociales, el sector privado, los organismos de ejecución, las asociaciones de empresas, los particulares y las ONG. Se accede a través de [www.ilo.org/crisis-inventory](http://www.ilo.org/crisis-inventory) (en inglés) y de la plataforma Jobs Knowledge, en [www.jobsknowledge.org](http://www.jobsknowledge.org).

Los 77 países incluidos en la base de datos (véase el anexo 1) representan a todas las regiones y a un abanico de niveles de desarrollo. La base de datos se estructura en torno a siete categorías de políticas: políticas macroeconómicas, medidas para incrementar la demanda de empleo, políticas activas del mercado de trabajo, prestaciones de desempleo, otras medidas de protección social, diálogo social y normas del trabajo (véase el anexo 2).

En este informe se expone un resumen de las conclusiones generales de esta singular base de datos de la OIT y el Banco Mundial. Sólo se utiliza una fracción de esta amplia y diversa base de datos, y es una suerte de invitación a investigadores y formuladores, para que utilicen los datos allí incluidos en estudios más a fondo; podrá servir de ayuda a los responsables de formular las políticas a la hora de definir enfoques eficaces para mantener y promover el empleo, al tiempo que se protege el nivel de vida en época de crisis. Concretamente, en el informe se examinan 62 políticas distintas sobre empleo y protección social, diálogo social y normas del trabajo en 55 países de bajos ingresos y de ingresos medianos, y en 22 países de ingresos altos.

En el presente informe se realiza un balance de las medidas de política durante la reciente crisis económica y financiera, y se proponen esferas en las que debieran centrarse los formuladores de políticas, para mejorar su capacidad de respuesta ante eventuales crisis. Se comienza por un repaso de las políticas macroeconómicas y sectoriales (sección 2). Seguidamente, se pasa a un análisis de las políticas del mercado de trabajo para promover la demanda de empleo (sección 3), de los programas para facilitar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo y para preservar las calificaciones (sección 4), de la protección social (sección 5), de los salarios mínimos (sección 6), del diálogo social (sección 7), y de las normas internacionales del trabajo (sección 8). En la última sección se resumen las principales conclusiones, y se propone una agenda para la labor futura.

# Políticas macroeconómicas y sectoriales

## Políticas macroeconómicas

Si la gran depresión provocó la formalización de las políticas macroeconómicas, la actual crisis financiera y económica está escribiendo el capítulo siguiente. De haberse elaborado una recopilación de las políticas aplicadas para abordar ese fenómeno, que hubiese ofrecido la posibilidad de observar la variedad de políticas aplicadas, la gama de países que las aplicaban, y las diferentes repercusiones, hubiese sido más fácil y más congruente formalizar las lecciones extraídas en forma de teoría macroeconómica, pues se hubiera podido apreciar el panorama con mayor amplitud. Este debiera ser, pues, el modesto objetivo del presente catálogo de políticas: tratar de captar una visión de conjunto de las prácticas mundiales macro en 77 países, para ayudar a formalizar la práctica y la teoría macroeconómicas. El repertorio de políticas no cubre en grado suficiente la incidencia en el nivel macro, respecto de la cual se recomienda un estudio de seguimiento más pormenorizado.

Habida cuenta de la necesidad de una visión verdaderamente global del problema, en este estudio se ha observado toda la muestra de países, dividiéndolos en dos categorías: países de ingresos altos, y países de bajos y de medianos ingresos. Tres elementos particularmente importantes del repertorio pueden utilizarse para analizar las medidas de política tomadas durante los años de la crisis:

1. La incidencia o la utilización en el país de las diferentes políticas, elemento que indicaría aspiraciones y preferencias respecto de una política determinada.
2. Los presupuestos asignados a las políticas, en toda la muestra de países, lo cual indicaría la viabilidad y el margen político para aplicar una política determinada.
3. El presupuesto destinado a las políticas, por país.

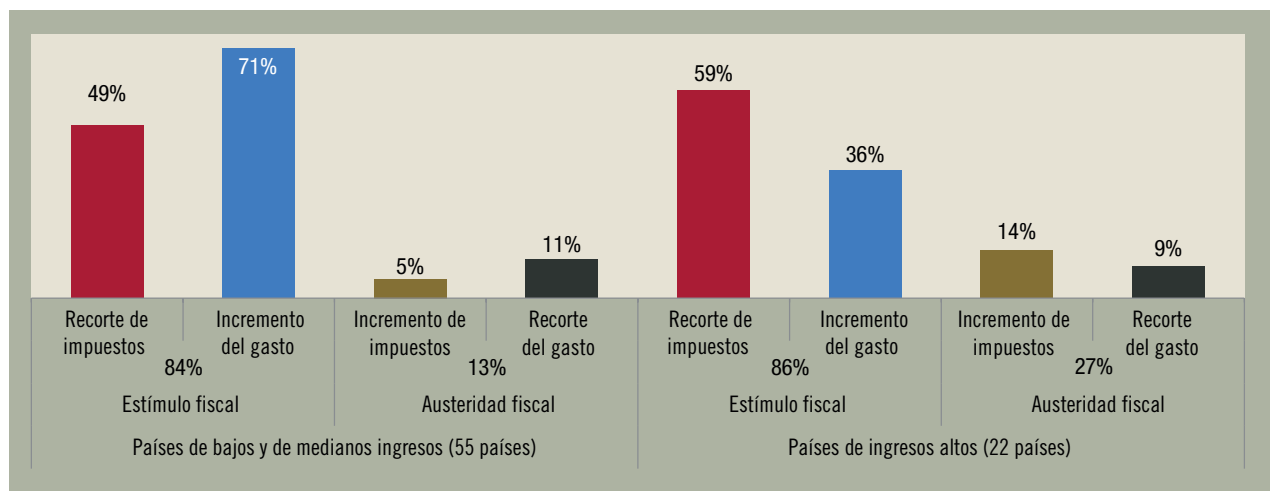
Ante la crisis financiera se optó por dos tipos principales de políticas: las políticas fiscales y las políticas monetarias. El contenido proporciona amplia información sobre las medidas adoptadas en esas dos esferas.

## Políticas fiscales

De la encuesta se desprende una conclusión importante en relación con el recurso a políticas fiscales: la mayor parte de los 77 países encuestados aplicaron políticas fiscales; sólo una minoría adoptó una política de austeridad. No parece que el nivel de ingresos de los países incidiera en esa marcada preferencia por los estímulos fiscales. Alrededor del 86 por ciento de los países de ingresos altos de la muestra recurrieron a estímulos fiscales, y lo propio hizo el 84 por ciento de los países de bajos y de medianos ingresos (figura 2).

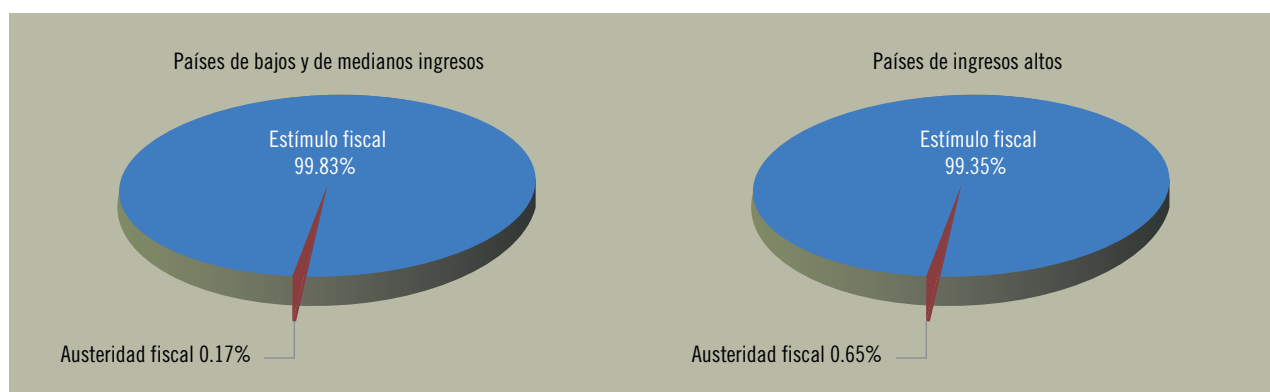
Otra conclusión importante es que la modalidad de estímulo fiscal preferida en la mayoría de los países fue un aumento del gasto. La figura 2 revela, sin embargo, una mayor tendencia de los países de ingresos altos a optar por el recorte de impuestos (el 59 por ciento de la muestra de países de ingresos altos), seguidos de incrementos del gasto, en el 36 por ciento de la muestra. Entre los países de bajos y de medianos ingresos hubo una mayor tendencia al aumento del gasto (el 71 por ciento de la muestra de esta categoría de países), seguido de recortes de impuestos, opción por la que se inclinó el 49 por ciento de la muestra.

**Figura 2: Número de países que optaron por políticas fiscales (como porcentaje)**



*Fuente:* Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

**Figura 3: Presupuesto asignado a políticas fiscales, en miles millones de dólares EE.UU., en PPA (como porcentaje)**



*Fuente:* Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

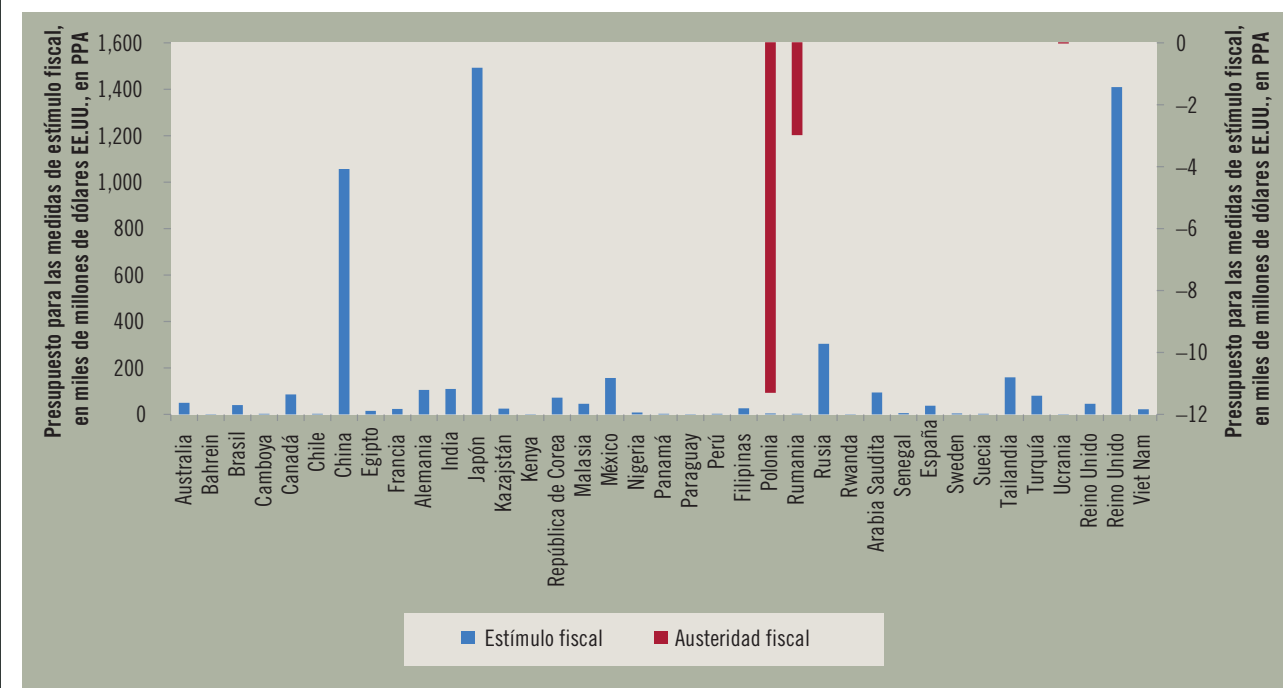
En cuanto a la aplicación de medidas de austeridad, una proporción aproximadamente similar de países de ingresos altos optó por recortar el gasto (el 9 por ciento) y aumentar impuestos (el 14 por ciento), mientras que más países de bajos y de medianos ingresos optaron por recortar el gasto (el 11 por ciento), en lugar de aumentar impuestos (el 5 por ciento).

Una tercera revelación importante de la encuesta es que, si bien los presupuestos deben tratarse como magnitudes aproximadas, en todos los países que optaron por estímulos

fiscales, éstos rondaron los 5,5 billones de dólares estadounidenses en paridades del poder adquisitivo (PPA)<sup>5</sup>. Las tres mayores economías del mundo, los Estados Unidos, Japón y China, todas afectadas por la crisis, emprendieron los tres programas de estímulo fiscal de mayor magnitud, por valor de más de un billón de dólares estadounidenses (en PPA) cada uno (figura 4).

<sup>5</sup> Se ha utilizado el factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo de los Indicadores del Desarrollo Mundial, del Banco Mundial.

**Figura 4: Presupuesto asignado a políticas fiscales, por país, en miles de millones de dólares EE.UU., según la paridad del poder adquisitivo**



Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

## Políticas monetarias

Las políticas monetarias se tornaron bastante más complejas en esta crisis. La gravedad de la situación supuso que no sólo se aplicaran medidas monetarias convencionales<sup>6</sup> destinadas a hacer bajar los tipos de interés y facilitar el acceso al crédito, para complementar la política fiscal, sino también medidas no convencionales<sup>7</sup>, según las cuales se redujo y se mantuvo baja la estructura temporal de los tipos de interés en los mercados de capital, y se propició una mayor circulación monetaria. En gran medida, ello adoptó la forma de distensión cuantitativa, según la cual los bancos centrales esencialmente compraron bonos del público mediante la emisión de dinero. La compra de bonos en el mercado interno por parte del banco central tiene un efecto doble: el aumento de la demanda de bonos aumenta el precio de los mismos y baja su rendimiento; por lo tanto, baja el coste de los empréstitos en los mercados de capitales; y comprar bonos del público aumenta la circulación monetaria de que dispone el público. Hay un tercer efecto sobre la economía mundial: como los tipos de interés locales bajan, la moneda local sufre una depreciación respecto de las monedas mundiales.

El concepto de distensión cuantitativa se afirmó con fuerza en la primera y la segunda ronda de medidas de política

en los Estados Unidos, cuando, ante el debilitamiento del crecimiento de Europa, el Banco Central Europeo (BCE) compró bonos, y cuando en Suiza se equiparó el franco suizo al euro.

Entre los principales instrumentos de una política monetaria convencional, cabe citar: la fijación de tipos de interés, la fijación de tipos de cambio, y la ampliación de la disponibilidad de crédito. Entre los principales mecanismos de las políticas monetarias no convencionales cabe citar la distensión del crédito, la distensión cuantitativa, y el apoyo a instituciones específicas. La distensión cuantitativa no convencional reviste la forma de compras de valores de alta calidad en el mercado abierto, concretamente, bonos del tesoro, deudas de empresas, respaldadas por el gobierno, y valores garantizados por hipotecas. La ayuda no convencional a instituciones específicas consiste en pro-

<sup>6</sup> Loisel, Olivier, y Jean-Stéphane Mésonnier. "Unconventional Monetary Policy Measures in response to the crisis". *Banque de France*. Abril de 2009. [www.banque-france.fr/publications/current\\_issues.htm](http://www.banque-france.fr/publications/current_issues.htm) (consulta de junio de 2011).

<sup>7</sup> Bernanke, Ben S, Reinhart Vincent, y Brian P Sack. *Monetary Policy Alternatives at the Zero Bound: An Empirical Assessment*. Washington D.C., septiembre de 2004.

porcionar financiación a instituciones importantes desde el punto de vista sistémico<sup>8</sup>. Puede revestir varias formas: proceder a la compra pública de activos problemáticos, conceder garantías sobre los activos, capitalizar a los bancos malos, y promover iniciativas para reducir las ejecuciones hipotecarias prevenibles.

El catálogo de políticas permite extraer cinco conclusiones en relación con la aplicación de políticas monetarias para luchar contra la crisis fiscal. En primer lugar, la mayor parte de los países encuestados aplicaron una política monetaria anticíclica para capear la crisis. Una proporción reducida aplicó también una política monetaria cíclica, pero como complemento de su política monetaria anticíclica. Muy pocos países aplicaron una política monetaria cíclica exclusivamente. Estos resultados sí se ven afectados por el nivel de ingresos; en la figura 5 se observa que una proporción menor, el 9 por ciento, de la muestra de países de ingresos altos optó por una política cíclica, mientras una proporción mayor, el 24 por ciento, de países de bajos y de medianos ingresos optó por una política cíclica.

En segundo lugar, de los países que aplicaron una política monetaria anticíclica, la mayoría utilizó instrumentos monetarios convencionales, si bien una proporción apreciable también aplicó como complemento medidas monetarias no convencionales. En la figura 6 se observa que el nivel de ingresos también incide en este resultado, pues es menor la proporción de países de bajos y de medianos ingresos, el 33 por ciento, que optaron por instrumentos monetarios convencionales, y mayor, el 55 por ciento, la de países de ingresos altos que aplicaron medidas no convencionales.

En tercer lugar, en los presupuestos se repite esta tendencia; de la figura 6 se desprende que en los países de ingresos altos, casi el 70 por ciento del presupuesto destinado a la política monetaria corresponde a políticas monetarias no convencionales, en comparación con el 37 por ciento de los países de bajos y de medianos ingresos.

La siguiente conclusión es que las medidas concretas más aplicadas por los países que optaron por una política monetaria convencional fueron la ampliación de la disponibilidad de crédito y el recorte de los tipos de interés, tal como se observa en la figura 5, mientras que en el caso de aquellos que optaron por una política monetaria no convencional, los instrumentos más aplicados fueron la distensión cuantitativa y el apoyo a instituciones específicas.

Como última conclusión, cabe señalar que en el caso de las políticas monetarias cíclicas, en gran medida se recurrió a

instrumentos convencionales: contracción del crédito e incrementos de los tipos de interés, tal como se observa en la figura 5.

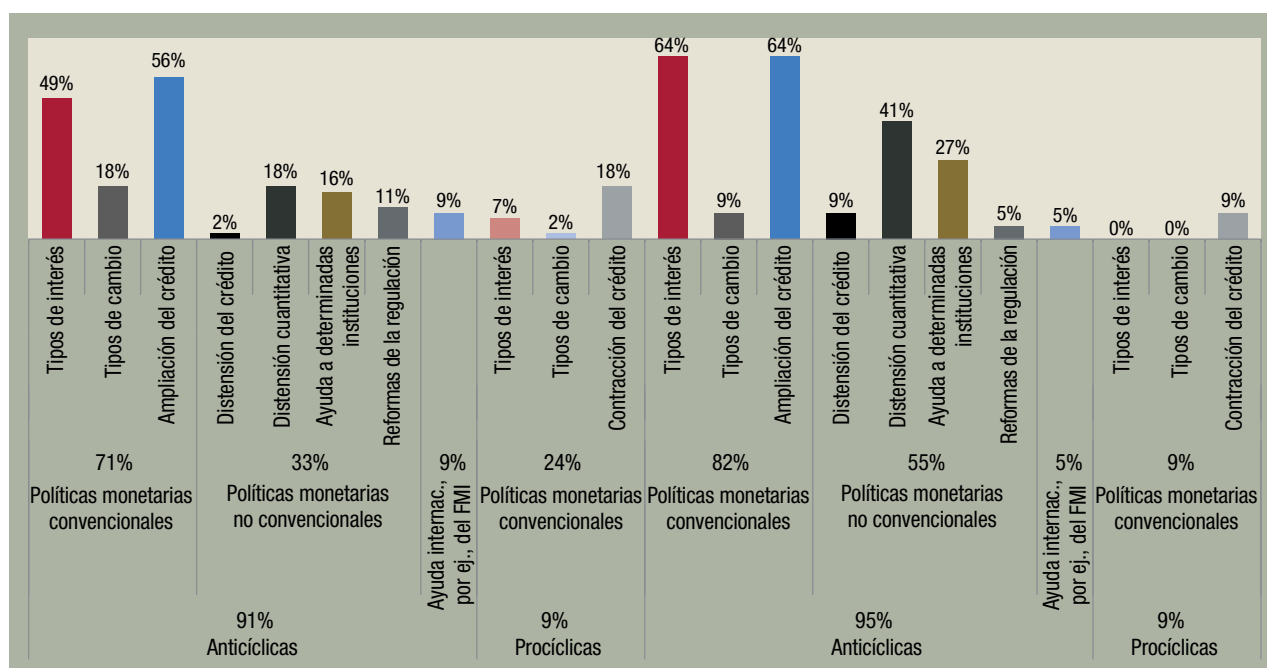
## Políticas sectoriales

Las políticas sectoriales fueron cruciales en esta crisis financiera y económica, precisamente porque la crisis comenzó en el sector fiscal, y ello supuso una ayuda pública sin precedentes. La crisis del balance se extendió a una crisis del crédito, que luego afectó a la economía real, ya que se registró una caída de la demanda de las exportaciones, del consumo, y de la producción en general. De hecho, la crisis se extendió desde el sector financiero a los sectores reales de la economía, algunos de los cuales también requirieron y recibieron un grado de apoyo. El catálogo de políticas permite evaluar el apoyo que dieron los países a los sectores.

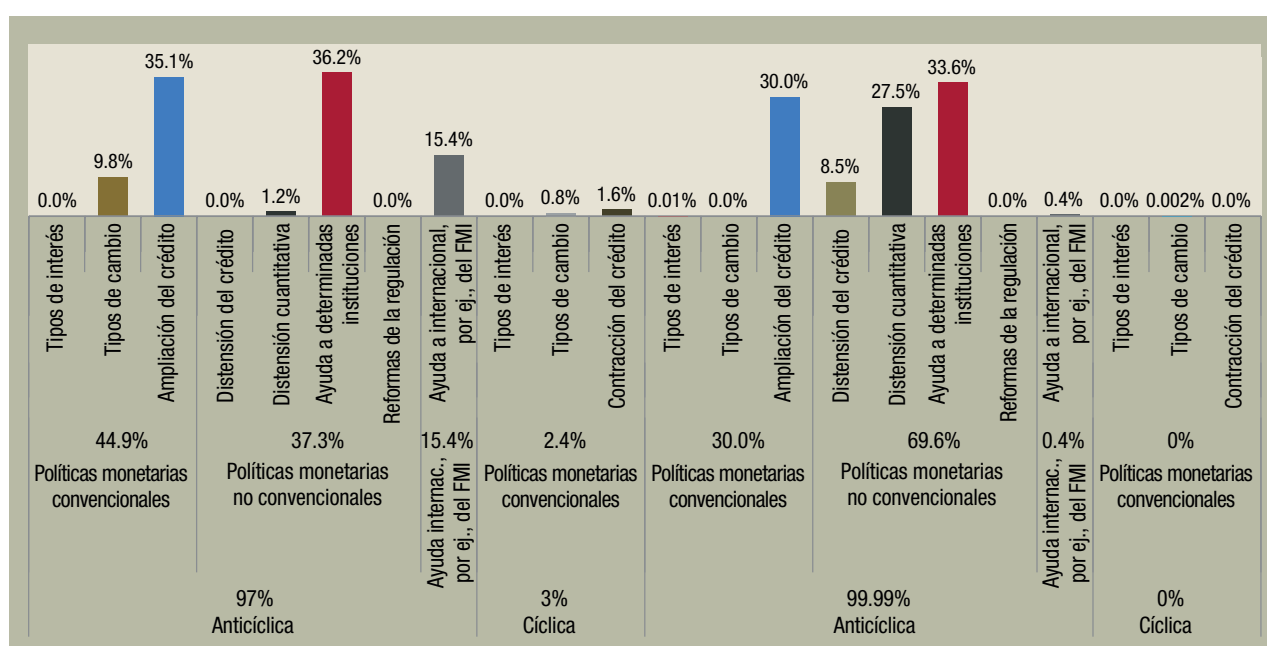
De la recopilación de políticas se desprenden varias conclusiones en relación con el recurso a políticas sectoriales para mitigar los efectos de la crisis. En primer lugar, en términos de prioridades de los países respecto de sectores específicos, la mayoría de los países parecen haber respaldado al sector de las exportaciones, seguido de los de la agricultura, la manufactura, la construcción, las finanzas, y la infraestructura en forma de comunicación y servicios. Tal como se observa en la figura 7, la amplia mayoría de los países de ingresos altos dieron prioridad a las exportaciones, y luego a la manufactura y a las finanzas. La mayor parte de los países de bajos y de medianos ingresos dio prioridad a las exportaciones, seguidas de la agricultura y la manufactura.

No obstante, la encuesta permite constatar que las asignaciones presupuestarias reales invirtieron estas prioridades sectoriales. De un presupuesto sectorial total de aproximadamente 2,4 billones de dólares estadounidenses para los 77 países de la muestra, el sector financiero recibió la mitad, y un muy débil segundo lugar correspondió a la manufactura, con unos 240.000 millones, seguida de la educación, con 127.000 millones de dólares estadounidenses (base de datos de la OIT y el Banco Mundial sobre las medidas tomadas ante la crisis). En todos estos países, ni las

<sup>8</sup> Bernanke, Ben S. "The Federal Reserve's Balance Sheet. Speech at the Federal Reserve bank of Richmond 2009 Credit Markets Symposium, Charlotte, North Carolina". *Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal*. 3 de abril de 2009. <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst.htm> (última consulta en junio de 2011).

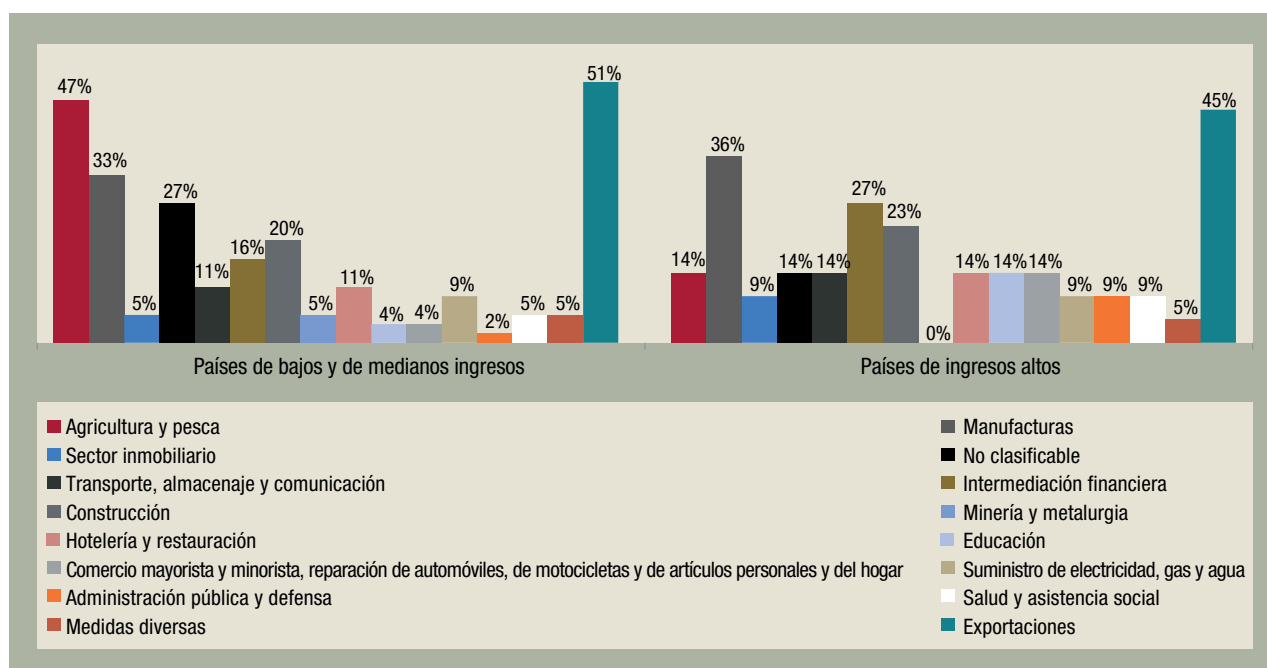
**Figura 5: Número de países que optaron por políticas monetarias (como porcentaje)**


Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

**Figura 6: Presupuesto asignado a políticas monetarias, en miles de millones de dólares EE.UU., en PPA (como porcentaje)**


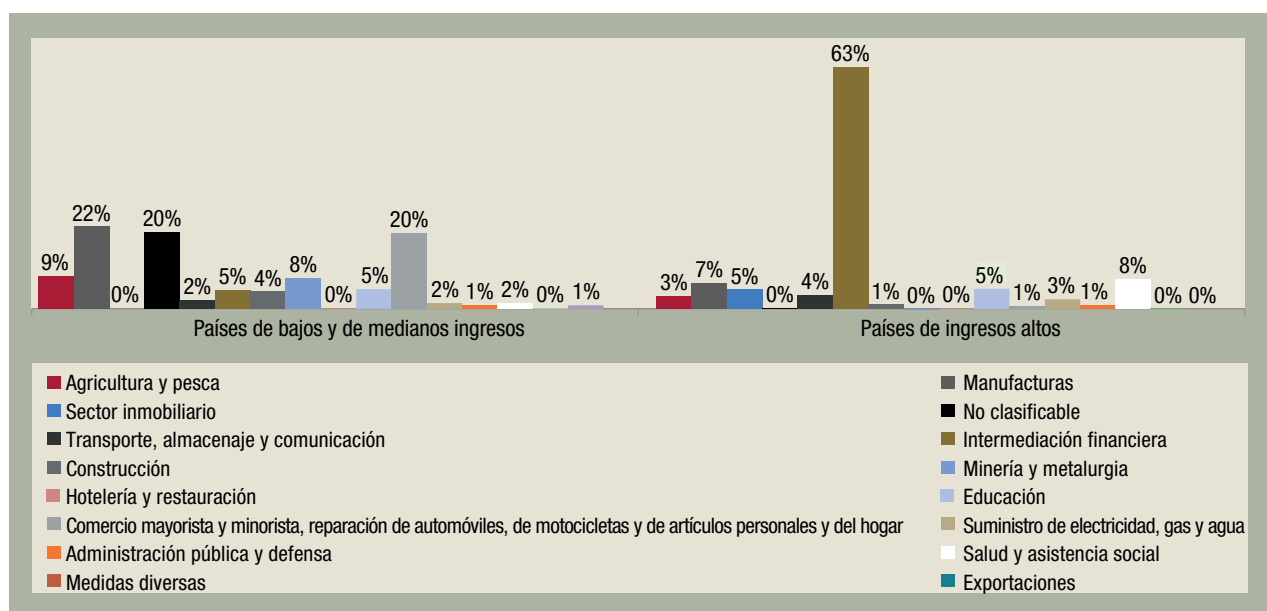
Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

**Figura 7: Número de países que optaron por políticas sectoriales (como porcentaje)**



Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

**Figura 8: Presupuesto asignado a políticas sectoriales, en miles de millones de dólares EE.UU., en PPA (como porcentaje)**



Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

exportaciones ni la infraestructura recibieron un apoyo significativo en términos de asignaciones presupuestarias.

En tercer lugar las asignaciones presupuestarias variaron claramente en función de la situación en materia de ingresos,

tal como se refleja en la figura 8. Los países de ingresos altos asignaron gran parte de su presupuesto al sector financiero, mientras que los países de bajos y de medianos ingresos asignaron las mayores proporciones presupuestarias a la manufactura. De los 1,9 billones de dólares estadounidenses

del presupuesto correspondiente a la PPA de los países de ingresos altos, 1,2 billones, casi dos terceras partes, se destinaron al sector financiero. En los países de ingresos altos, este rescate financiero mermó drásticamente las ayudas a otros sectores; los siguientes niveles más elevados de apoyo fueron: el 8 por ciento al sector salud, seguido de un 7 por ciento a la manufactura, un 5 por ciento tanto para la educación como para el sector inmobiliario, un 4 por ciento para el transporte, y un 3 por ciento tanto para la agricultura como para la infraestructura.

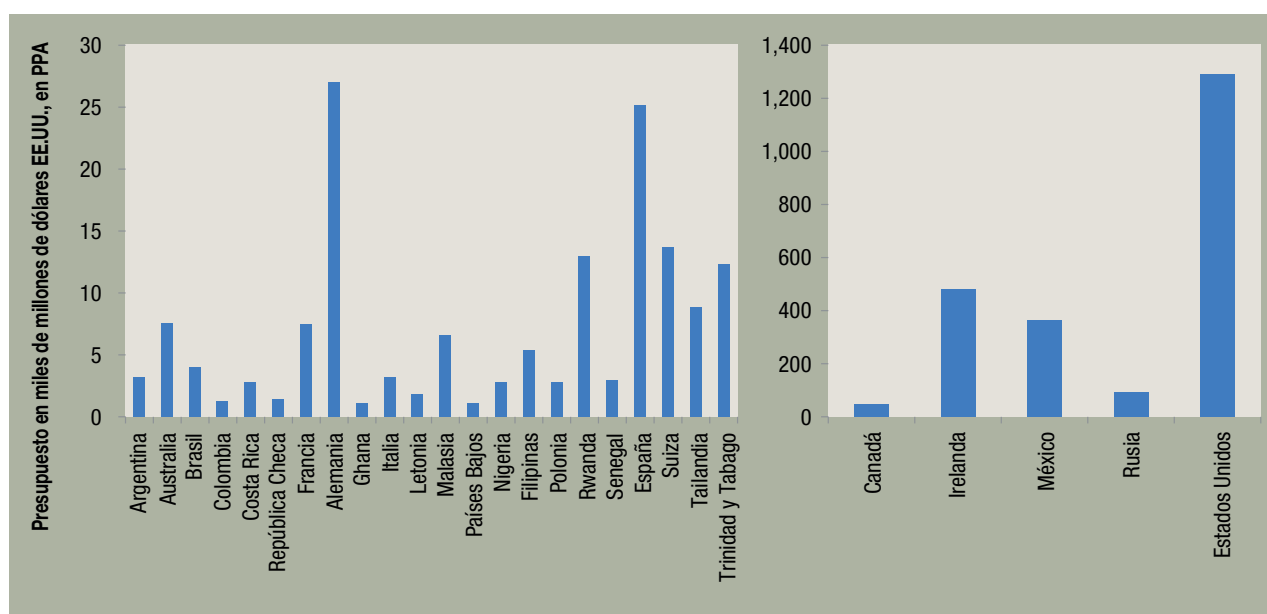
El modelo de ayuda económica en los países de bajos y de medianos ingresos no fue el mismo. Del presupuesto sectorial de 520.000 millones de dólares estadounidenses, la máxima asignación, un 22 por ciento, se destinó a la manufactura, seguida de la destinada a la agricultura, un 9 por ciento, al sector de las finanzas y de la construcción, 5 por ciento, y al de la infraestructura, 4 por ciento.

Otra conclusión que arroja la encuesta es que, tal como se observa en la figura 9, los presupuestos cuantiosos de ayuda sectorial se concentran en gran medida en unos pocos países. La asignación de 1,9 billones de dólares estadounidenses en términos de PPA entre los países de ingresos altos corresponde ampliamente a los Estados Unidos de América, que destinó 1,3 billones de dólares, seguidos de Irlanda, con

480.000 millones en PPA, Canadá, con 46.000 millones, Alemania, con 26.000 millones, y España, con 25.000 millones. Del presupuesto asignado por los países de bajos y de medianos ingresos en términos de PPA, equivalente a 520.000 millones de dólares estadounidenses, una gran parte corresponde a México, que asignó 360.000 millones, y a la Federación de Rusia, que asignó 93.000 millones.

Mucho se ha debatido sobre las ofertas de rescate a Wall Street, en comparación con las realizadas a la arteria principal. Ante esta situación, la causalidad parece cronológica. La crisis financiera se desencadenó primero en los países de ingresos altos, y parece haberse situado por delante de la mayoría de los presupuestos de rescate sectorial. Cuando la crisis financiera contaminó la economía real, el margen presupuestario había sido reducido considerablemente. La crisis económico-financiera se extendió desde los países de ingresos altos hasta los de bajos y de medianos ingresos a través de la caída de la demanda de exportaciones, la reducción de los flujos de capital, y la reducción del crédito. A consecuencia de ello, en los países de bajos y de medianos ingresos la crisis perjudicó a la economía real de inmediato, lo cual tal vez explique la razón de que en esos países las políticas de ayuda sectorial se centraran en sectores reales, como la manufactura y la agricultura.

**Figura 9: Presupuesto asignado a políticas sectoriales, por país, en miles de millones de dólares EE.UU., en PPA (como porcentaje)**



*Fuente:* Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.





## Políticas de fomento la demanda de empleo

La mayoría de los países optó por políticas para fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo y para proteger los ya existentes. Estas medidas se centraron en asistir a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y a los empresarios, facilitándoles acceso al crédito, dando un trato preferente a las licitaciones públicas, o reduciendo impuestos. Entre otras políticas, cabe mencionar las subvenciones salariales, los mecanismos de repartición del trabajo, y los programas de obras públicas. En esta obra se centrará la atención en las tres últimas, después de realizarse un breve resumen de las políticas de fomento de la demanda de empleo.

La mayor parte de los países, tanto de ingresos altos, como de bajos y de medianos ingresos, aplicaron cinco medidas principales para generar la demanda de empleo: la creación directa de puestos de trabajo, la mejora del acceso al crédito, las subvenciones a los empleadores para preservar los empleos existentes, las medidas de apoyo a las PYME, y la reducción de los costos laborales no salariales (véase la figura 10).

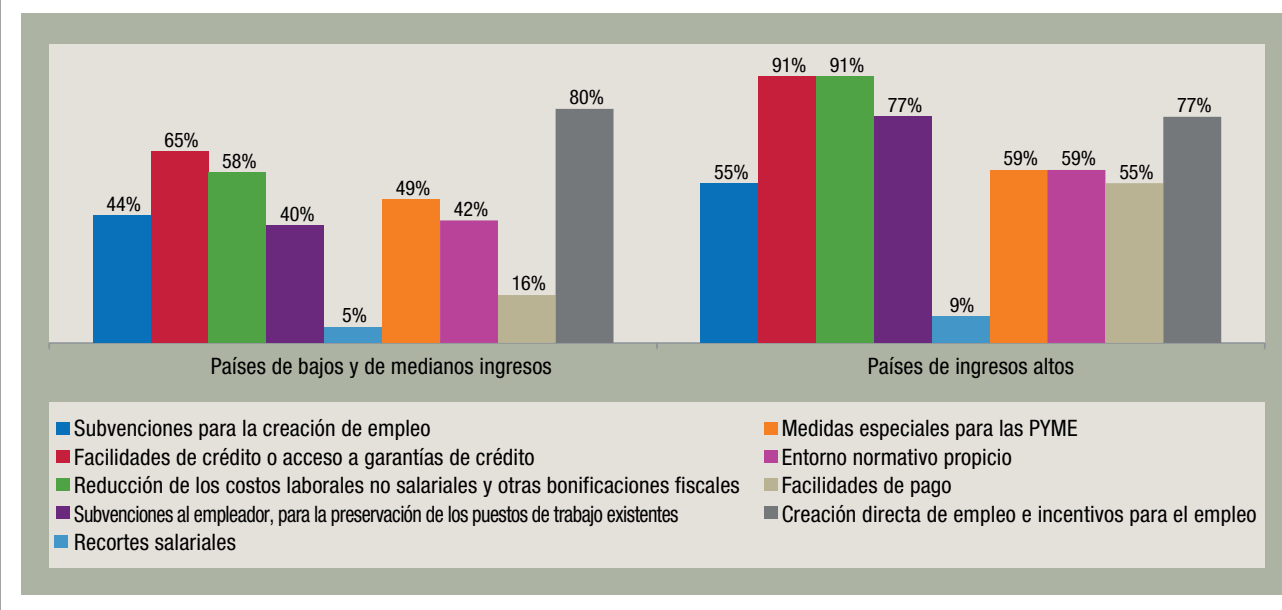
El elemento más notable de toda la gama de políticas aplicadas es que fue mínimo el número de países que recurrió a la reducción salarial en ambas categorías de ingresos: países de ingresos elevados y países de bajos y de medianos ingresos. Entre los 22 países de ingresos altos encuestados, sólo dos aplicaron recortes salariales para incrementar la demanda de empleo. Entre los 55 países encuestados de la segunda categoría, solo tres lo hicieron, aunque sí concedieron subvenciones salariales para preservar o crear puestos de trabajo.

La diferencia entre las dos políticas —de recorte o de subvenciones salariales— es que, si se recortan los salarios, en el nivel micro, merman el consumo y el bienestar de los trabajadores, lo cual en el nivel macro equivale a un descenso de la demanda agregada. Por el contrario, en época de crisis, las subvenciones salariales impiden la pérdida de ingresos y del consumo en el nivel micro, y la consiguiente pérdida de la demanda agregada en el nivel macro.

Los presupuestos para las políticas reducen la gama de aplicaciones de políticas eficaces (figura 11). Por lo que respecta a los países de ingresos altos, la proporción más importante del presupuesto, el 56 por ciento, se destinó a fortalecer el crédito, seguida del 19 por ciento destinado a la creación de empleo, del 13 por ciento al apoyo a las PYME, y del 9 por ciento a subvenciones para que los empleadores preservaran los puestos de trabajo. En el caso de los países de bajos y de medianos ingresos, la proporción más importante del presupuesto, más de dos terceras partes, se destinó a la creación directa de empleo, otro 15 por ciento, a subvenciones a los empleadores, y el 13 por ciento a fortalecer el crédito.

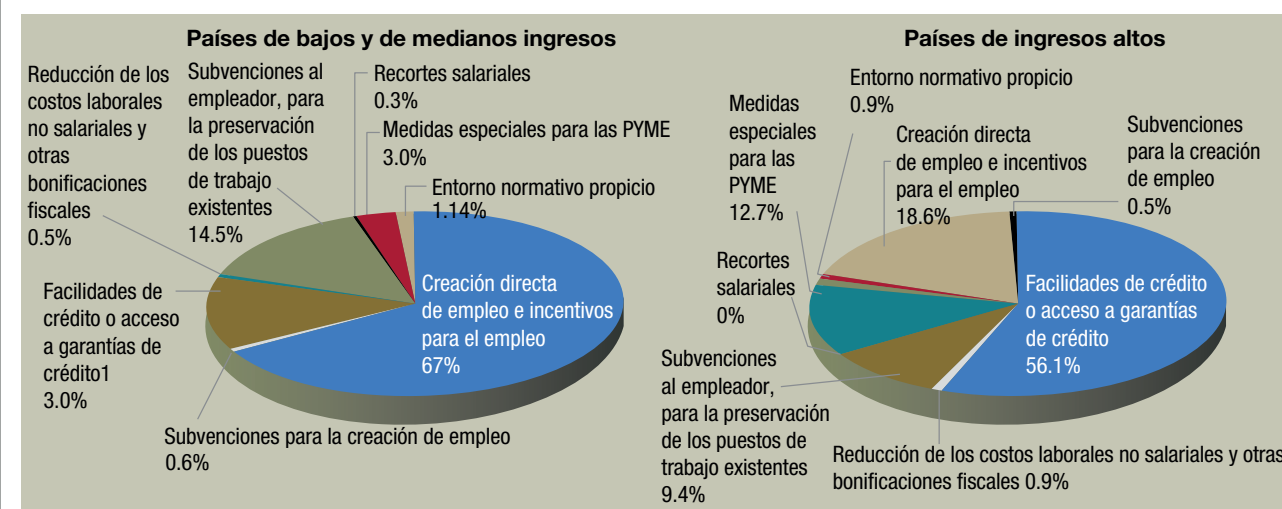
En la figura 12 se observa además que los países de ingresos altos con las asignaciones más cuantiosas para generar demanda de empleo —Alemania, Arabia Saudita, Canadá, España, los Estados Unidos, Japón, los Países Bajos y el Reino Unido— fundamentalmente aplicaron dos políticas: fortalecimiento del crédito y creación directa de empleo. Los países de bajos y de medianos ingresos con los presupuestos más elevados —India, México, Malasia y

**Figura 10: Número de países que aplicaron políticas para aumentar la demanda de empleo (como porcentaje)**



Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

**Figura 11: Presupuesto asignado a políticas para aumentar la demanda de empleo, en miles de millones de dólares EE.UU., en PPA (como porcentaje)**

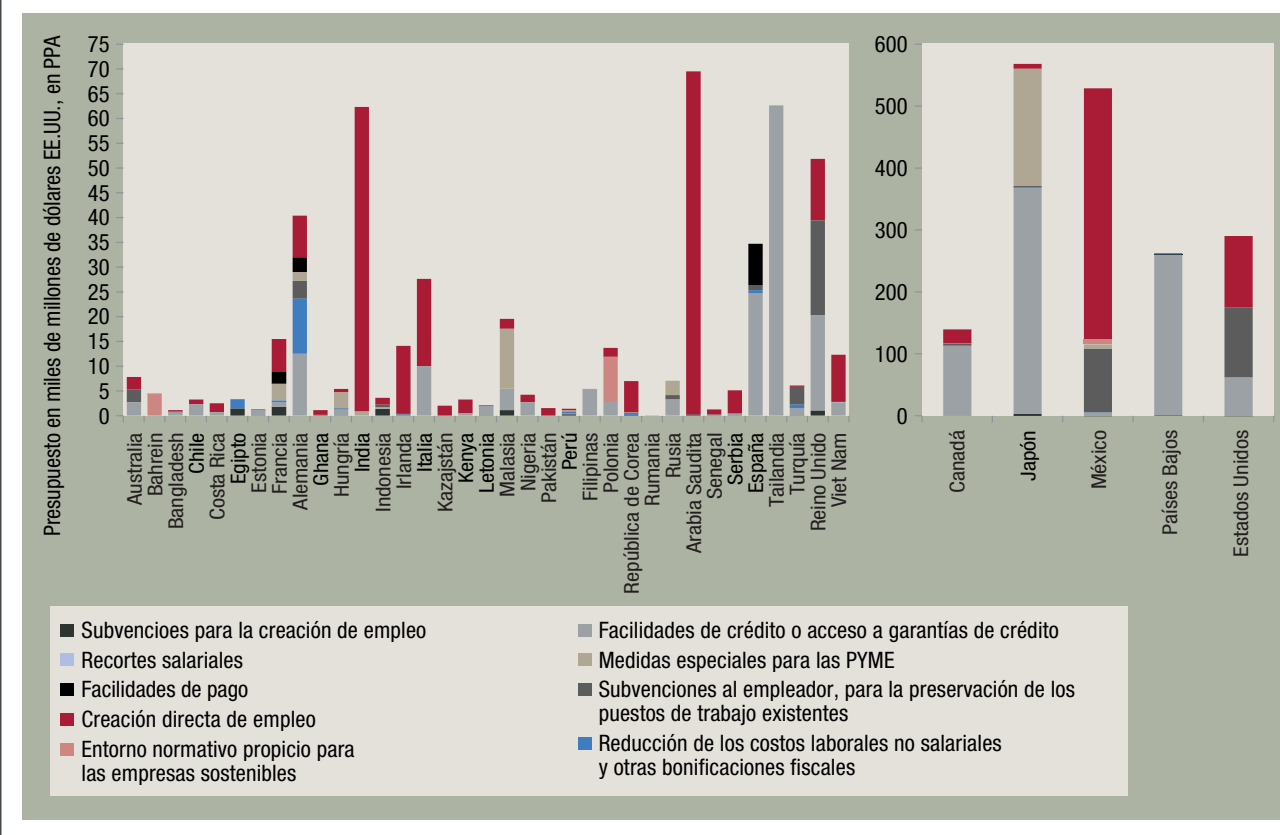


Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

Viet Nam— optaron sobre todo por la creación directa de empleo, mientras que Tailandia apostó por fortalecer el crédito. Los países que, para preservar los empleos existentes, asignaron un presupuesto bastante importante a las

subvenciones salariales a empleadores, popularizadas como «minitrabajo» en Alemania (*Kurzarbeit*), fueron: Alemania, Australia, Canadá, los Estados Unidos, Japón, México y el Reino Unido.

**Figura 12: Presupuesto asignado a políticas de activación de la demanda de empleo, por país, en miles de millones de dólares EE.UU., en PPA**



Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

## Subvenciones salariales

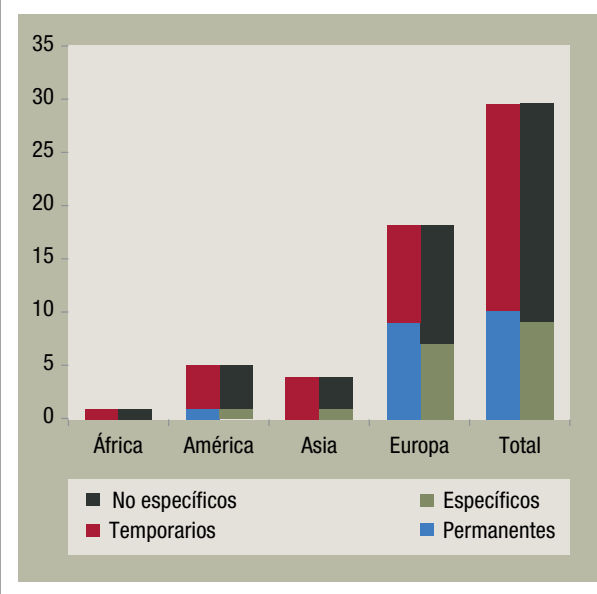
Las subvenciones salariales revisten diferentes formas, y persiguen objetivos distintos, pero relacionados. Las subvenciones a los empleadores pueden concederse para estimular la demanda o para proporcionar incentivos para la reinserción laboral. Pueden adoptar la forma de transferencias directas, bonificaciones sobre las cotizaciones a la seguridad social, o créditos sobre el impuesto sobre la renta. Pueden destinarse a trabajadores vulnerables o concederse de manera generalizada, y, tal como quedó demostrado durante la crisis, pueden centrarse en las personas ya empleadas o en los nuevos empleados exclusivamente. Para contrarrestar la crisis, las subvenciones salariales se concedieron como transferencias directas, o se aplicaron mediante bonificaciones sobre las aportaciones a la seguridad social.

Entre 2008 y 2009, muchos países, en particular en Europa, optaron por las subvenciones salariales, principalmente mediante bonificaciones sobre las cotizaciones a la seguridad

social; a menudo, se destinaron específicamente a las pequeñas empresas o a los grupos desfavorecidos. De los 77 países encuestados para elaborar el catálogo, 24 rebajaron las cotizaciones a la seguridad social durante la crisis; diez de ellos lo hicieron de forma definitiva (Alemania, Bulgaria, Colombia, España, Hungría, Macedonia, Polonia, República Checa, Suecia y Turquía); y el resto de forma provisional (entre cinco y 24 meses).

Francia, por ejemplo, en 2009 redujo las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social a empresas con menos de 10 empleados, que contrataran a nuevos trabajadores con salarios bajos. La deducción tenía su nivel máximo al contratar al trabajador con el salario mínimo, e iba reduciéndose hasta que el salario superaba en 1,6 veces el valor del salario mínimo. En Alemania, se concedió una bonificación sobre las cotizaciones de los empleados y de los empleadores al sistema de seguro de desempleo. España redujo las cotizaciones a la seguridad social a aquellos empleadores que contrataran a personas desempleadas con hijos en proceso

**Figura 13: Bonificaciones sobre las cotizaciones a la seguridad social**



Fuente: 71 medidas tomadas por 24 países. Nota: Los recortes pueden ser permanentes, provisionales, específicos o generales.

de acceder a un contrato de trabajo permanente a tiempo completo, durante los dos primeros años. También aplicó una bonificación sobre las cotizaciones a la seguridad social a los jóvenes o las personas con discapacidad que crearan

una empresa como autónomos. En el Reino Unido se aplicó un enfoque distinto: las empresas recibían 2.500 libras esterlinas por contratar a trabajadores que hubieran estado desempleados durante más de seis meses. En general, las subvenciones a la contratación comenzaron a quedar sin efecto a principios de 2011.

En 13 países (Alemania, Bulgaria, Canadá, Estonia, Hungría, Letonia, Macedonia, México, Perú, República Checa, Suecia, Tailandia y Turquía) las bonificaciones sobre las cotizaciones a la seguridad social tenían un alcance general; por ejemplo, para todos los empleados o para todos los nuevos contratados. En el caso de 11 países, con los descuentos se procuró beneficiar a los desempleados de larga duración (España, los Estados Unidos de América, Rumania y Suecia), a las PYME (Colombia, España, Francia y Polonia), a los jóvenes (España y Suecia), a los trabajadores mayores (España, Italia), a sectores específicos (textiles en Camboya), a empresas específicas (China), a desempleados con responsabilidades familiares (España), o a trabajadores mal remunerados (República Checa). En el caso de ocho países (Alemania, Bulgaria, Colombia, Hungría, Macedonia, Polonia, República Checa y Turquía), las bonificaciones sobre las cotizaciones a la seguridad social tuvieron carácter permanente y no tuvieron destinatarios específicos.

### Recuadro 1: El modelo de Turquía de apoyar el empleo mediante la rebaja de las cotizaciones a la seguridad social. Estudio de caso.

Gracias a un decenio de firmes políticas y reformas macroeconómicas, Turquía capeó mejor la crisis financiera mundial que muchos otros países de la Europa emergente. Pese a que la producción se vio duramente perjudicada, a que el PIB sufrió una contracción del 4,7 por ciento en 2009, y a que la tasa de desempleo se disparó al 14 por ciento, el país experimentó una fuerte recuperación. A principios de 2011, la tasa de desempleo volvió a situarse en el nivel precedente a la crisis, y para marzo de 2011 había bajado a un 10,8 por ciento. Además de aplicar una política macroeconómica orientada a lograr la estabilidad, las medidas encaminadas a reducir los costos laborales no salariales, introducidas en 2008, animaron a la contratación de trabajadores, incrementaron el empleo no agrícola y ayudaron a reducir la informalidad. Entre las medidas tomadas por el Gobierno, cabe citar: una rebaja general de las cotizaciones a la seguridad social; bonificaciones específicas

por la contratación de jóvenes, de mujeres y de desempleados de larga duración; bonificaciones específicas a trabajadores que están capacitándose o que participan en investigación y desarrollo; e importantes deducciones sobre la seguridad social, el impuesto de sociedades y el impuesto al valor agregado (IVA) a las empresas que invirtieran en las regiones menos desarrolladas. Estas deducciones se compensaron mediante transferencias de las arcas públicas a las instituciones de seguridad social.

En un esfuerzo para animar la contratación y la retención de mujeres y de jóvenes (en edades comprendidas entre los 18 y los 29 años), entre mayo de 2008 y mayo de 2010, el Fondo de Seguro de Desempleo ha asumido la parte correspondiente al empleador, de las cotizaciones a la seguridad social por la contratación de mujeres y de jóvenes. La subvención cubrió el 100 por

## **Recuadro 1: El modelo de Turquía de apoyar el empleo mediante la rebaja de las cotizaciones a la seguridad social. Estudio de caso (*continuar*)**

ciento el primer año, y va reduciéndose gradualmente hasta el 20 por ciento en el quinto año. Para poder percibir esta prestación, el empleador debía contratar a mujeres y/o jóvenes que, antes de la contratación, hubieran figurado como desempleados durante seis meses como mínimo. Esta medida parece haber tenido un rápido efecto: en 2009 se crearon 61.615 nuevos puestos de trabajo, de los cuales 31.482 fueron para mujeres, y en 2010 se crearon 63.230, de los cuales 33.395 fueron para mujeres. El costo ascendió a 81 millones de liras turcas (38 millones de euros) en 2009, y a 137 millones de liras turcas (63,4 millones de euros) en 2010.

Además, el Fondo de Seguro de Desempleo también asumió por seis meses las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social correspondientes a nuevos empleados/as que antes de la contratación hubieran estado desempleados durante tres meses como mínimo, siempre y cuando el empleado adicional representara un incremento del nivel de la dotación de personal de la empresa con respecto a abril de 2009. En 2009, 64.505 trabajadores se beneficiaron de este programa, cifra que en 2010 ascendió a 76.144. El Fondo de Seguro de Desempleo también asumió las cotizaciones a la seguridad social correspondientes a los empleados contratados mientras percibían el seguro de desempleo, hasta que terminaran de percibir la prestación. En este programa, para poder solicitar la subvención, los nuevos contratados debían representar un incremento de la dotación de personal de la empresa contratante con respecto a abril de 2009.

Se han puesto en marcha otros nuevos programas de incentivos con deducciones de las aportaciones a la seguridad social, a fin de incrementar el empleo, con nuevas condiciones y periodos de prestación para el empleador, que varían entre seis y 54 meses, dependiendo de la edad, el estado civil y las calificaciones del empleado.

Por otra parte, el empleador que ofrece formación profesional al personal se beneficia de una cotización inferior a la seguridad social, y al empleador que contrata a trabajadores en el campo de la tecnología y la investigación y el desarrollo se le reintegra la mitad de las correspondientes aportaciones a la seguridad social

durante cinco años. En febrero de 2011, 21.647 trabajadores de la investigación fueron empleados con sujeción a este plan, un incremento del 150 por ciento, en comparación con 2008. Además, el Gobierno de Turquía estableció incentivos para las regiones menos desarrolladas. En 2004, por primera vez se ofreció recortar las cotizaciones a la seguridad social a las empresas del sector textil, la vestimenta y el cuero, de regiones desarrolladas, que estuvieran dispuestas a desplazar sus actividades a regiones menos desarrolladas. Desde 2007, todos los sectores disponen de estos incentivos regionales, y ya no se requiere desplazar las actividades de regiones más desarrolladas. Se preveía que estas medidas se retirarían paulatinamente en 2009, pero el plazo se amplió a 2010 como respuesta a la crisis. En el marco de este plan, el Estado asumió las cotizaciones a la seguridad social correspondientes al personal existente y a las nuevas contrataciones, por un periodo de cinco años, y el impuesto de sociedades se redujo del 20 al 5 por ciento por un plazo de cinco años. Los tipos de interés sobre los préstamos también se benefician de subvenciones, y las empresas gozan de exenciones del IVA y del derecho de aduanas para comprar maquinaria y equipo. La duración exacta de las exenciones de la seguridad social depende del nivel de desarrollo regional: dos años en la «primera categoría», correspondiente a las regiones subdesarrolladas, y un aumento a siete años para las regiones de la «cuarta categoría». Con este plan de incentivos regionales se empleó a un total de 626.649 trabajadores en 2009; de 722.891 en 2010, y de 730.000 en los primeros dos meses de 2011 (el 17 por ciento del empleo total en la manufactura en Turquía). El costo total para el presupuesto central fue de 741 millones de liras turcas (322 millones de euros) en 2009, y de 926 millones de liras turcas (402 millones de euros) en 2010. Se necesitará una evaluación más precisa del impacto sobre el empleo.

*Fuente:* Esta información se basa en la contribución de la OIT a la publicación conjunta de la OIT y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Resumen informativo sobre Turquía para el G20 (2011), que a su vez se basa en el inventario de medidas tomadas ante la crisis. [http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20\\_2011/turkey\\_supporting\\_employment\\_through\\_reduced\\_social\\_security\\_contributions\\_web.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_2011/turkey_supporting_employment_through_reduced_social_security_contributions_web.pdf) (en inglés)

En América Latina, en enero de 2009, Chile introdujo una nueva subvención para el empleo de jóvenes. Este programa ofrecía una subvención equivalente al 30 por ciento del salario anual de aquellas personas de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años, que habían terminado los estudios secundarios, tenían un empleo formal, y percibían un salario inferior a 360.000 pesos chilenos (600 dólares EE.UU.) anuales<sup>9</sup>. En Colombia, las subvenciones salariales fueron más amplias, y revistieron la forma de suspensiones de los impuestos sobre nóminas para las nuevas PYME.

## Mecanismos de repartición del trabajo

La repartición del trabajo consiste en una reducción del tiempo de trabajo, encaminada a distribuir un volumen reducido de trabajo entre el mismo número (o un número similar) de trabajadores, para evitar despidos. En épocas de crisis económica, este recurso no solo ayuda a evitar despidos masivos, sino que también permite que las empresas retengan al personal, y, por lo tanto, permite reducir al mínimo el coste de los despidos y de la re-contratación, preservando las empresas en funcionamiento y respaldando el ánimo del personal. En general, los programas y las medidas de repartición del trabajo constan de cinco elementos principales: la reducción de las horas de trabajo de todos los trabajadores en una empresa o una unidad de trabajo específica de una empresa, en lugar de los despidos; la consiguiente reducción prorrateada de las ganancias (salarios totales); la provisión de suplementos salariales a los trabajadores afectados, para «amortiguar» los efectos de las reducciones temporales de las ganancias; la fijación de plazos concretos para el periodo de repartición del trabajo, para reducir al mínimo el peso muerto potencial y las repercusiones de los desplazamientos; y la vinculación de los programas de repartición del trabajo con las actividades de formación<sup>10</sup>.

En Europa y Japón, los índices de implantación entre los beneficiarios crecieron rápidamente; los más importantes se registraron en Italia (3,3 por ciento), Alemania (3,2 por ciento) y Japón (2,7 por ciento). El diseño de los programas, particularmente por lo que respecta a requisitos para ser elegido, tipo y nivel de apoyo, mecanismos de financiación, y duración, variaron considerablemente. En pocos países, este recurso solo se utilizaba para reducir las horas de la jornada laboral distribuidas en toda una semana. La mayor parte de los países europeos ofrecieron ayuda financiera tanto para la reducción de las horas semanales, como para la regulación de empleo temporal (por ejemplo, Francia y España, de entre los países comprendidos por la encuesta). En Alemania, Francia e Italia, los empleados recibían los pagos del emple-

ador (parcial o totalmente subvencionado por el Gobierno); en otros países, como Irlanda, España y el Reino Unido, los empleados percibían la indemnización pública por las horas no trabajadas, directamente del sistema de seguro de desempleo. Pese a esta ayuda financiera, los índices de implantación de la repartición del trabajo fueron algo bajos durante la crisis; tal fue el caso de España. Un número reducido de países, entre ellos, los Países Bajos, impusieron la obligación de que los trabajadores con horario reducido participaran en cursos de formación. Sin embargo, en la mayor parte de los países, entre ellos, Alemania, Japón y Suiza, no había tal obligación.

*En América Latina, los principales mecanismos de repartición del trabajo tuvieron lugar en Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay.* Argentina reactivó el *Programa de Recuperación Activa*, que había sido ideado durante la crisis de 2002. Consistía en un suplemento salarial mensual proporcionado a los empleados por un periodo de hasta 12 meses, sobre la base de acuerdos con los empleadores, para no tener que proceder directamente al despido, y más bien ajustar los programas laborales. En Costa Rica se aplicó un enfoque diferente, según el cual la reducción del número de horas de trabajo no suponía una reducción del salario por hora. En Colombia y México, los programas de acortamiento del tiempo de trabajo se complementaron con formación subvencionada. En todos los casos, la atención se centró en empresas formales, pero hay escasa información sobre los dispositivos de aplicación, e incluso sobre el número de trabajadores que se beneficiaron de los programas.

## Programas de obras públicas

Los programas de obras públicas incluyen la creación directa de empleo mediante obras públicas y/o proyectos con financiación pública, como programas asistenciales para construir infraestructura. Los programas para crear puestos de trabajo para trabajadores de bajos ingresos o sin calificaciones a través de obras públicas son bastante comunes en los países de bajos y de medianos ingresos, y resultaron ser importantes herramientas para mitigar las consecuencias de la reciente crisis financiera. Pueden aliviar el desempleo o

<sup>9</sup> Esta Ley también contempla ampliaciones a prestaciones por maternidad y a las licencias adicionales por actividades de formación.

<sup>10</sup> Véase: ILO TRAVAIL. *Reseña sobre cuestiones políticas* N.º 1, 2009; Messenger y Rodríguez, ILO TRAVAIL *Reseña sobre cuestiones políticas* N.º 2, 2010.

## Recuadro 2: Mecanismos de repartición del trabajo, con subsidios de desempleo para trabajadores a tiempo parcial

Desde el 1º de abril de 2009, en los Países Bajos existe la posibilidad de percibir un subsidio de desempleo por trabajar a tiempo parcial. Los empleadores tienen la opción de reducir el número de horas de trabajo hasta en un 50 por ciento como máximo; durante el periodo en cuestión, los empleados reciben un subsidio de desempleo por las horas no trabajadas. No son aplicables las obligaciones previstas en la Ley de subsidios de desempleo sobre reincorporación al trabajo y preaviso. Inicialmente, el plan se aplica durante un periodo máximo de tres meses tras el alta, si bien puede ser ampliado dos veces, por un plazo de seis meses como máximo en cada ocasión. Más de 100.000 trabajadores percibieron el subsidio por el recorte de la jornada laboral y por desempleo a tiempo parcial. Estos acuerdos contribuyeron significativamente a limitar el aumento del desem-

pleo. Este plan se desactivó en julio de 2011, con la distensión del impacto de la crisis.

Polonia introdujo un subsidio de desempleo para los trabajadores cuya jornada laboral fue reducida. Este subsidio se concede en el caso de una reducción de hasta la mitad del tiempo de trabajo, por un periodo no mayor a los seis meses, en el caso de empresas con problemas financieros transitorios. La financiación procede de un Fondo Garantizado de Prestaciones para los Empleados, y puede aumentarse hasta un máximo del 70 por ciento del subsidio de desempleo. Se procura así preservar los puestos de trabajo existentes. Esta medida fue incluida en un conjunto de medidas contra la crisis, creado a resultas del diálogo social.

la pobreza de corta duración mediante la creación de empleo temporal, y pueden ayudar a las personas en situación desfavorecida y a los trabajadores pobres y a los desempleados de larga duración, a retomar contacto con el mercado laboral. Los gobiernos pueden gestionar estos proyectos directamente, o subcontratarlos a organizaciones sin fines de lucro o a empresas privadas. Un aspecto positivo de estos programas es que pueden dar lugar a la producción de bienes y servicios públicos, y desarrollar la infraestructura física o social elemental; de hecho, en muchos casos, este es el objetivo principal, y no la creación de empleo. A corto plazo, también pueden constituir redes de seguridad efectivas. El aspecto negativo de estos programas es que, a largo plazo, suelen tener una repercusión insignificante en el mercado de trabajo; en algunos países, los puestos de trabajo para obras públicas suelen conllevar el estigma de que, a largo plazo, puede mermar las posibilidades de empleo de esos trabajadores.

*Los países que pudieron emprender obras públicas durante la crisis ya contaban con los sistemas para hacerlo.* Tal fue el caso, por ejemplo, de México, con su Programa de Empleo Temporal (PET), que en 2009 se amplió para proporcionar empleo a unos 250.000 trabajadores (0,5 por ciento de la fuerza de trabajo) por un lapso de entre cuatro y seis meses, con un salario equivalente al doble del salario mínimo. En Europa y Asia central, se ejecutaron dos importantes inter-

venciones: en Kazajstán y en Turquía. En Kazajstán, donde las tasas de crecimiento de la producción y del empleo se contrajeron en 7,8 y 2,2 puntos porcentuales respectivamente, las obras públicas se centraron en la construcción y el mantenimiento de las redes de agua corriente, electricidad y gas, en los servicios de alcantarillado, las autopistas y carreteras locales, las escuelas, los hospitales y otras instalaciones de importancia social<sup>11</sup>. En África también se ejecutaron programas similares. En abril de 2009, Kenya puso en marcha el programa Kazi Kwa Vijana (KKV) (en swahili: trabajo para los jóvenes), destinado a emplear a jóvenes de zonas rurales y de zonas urbanas, a través de obras públicas con alta densidad de mano de obra, ejecutadas por los diferentes ministerios competentes. Para crear empleo temporal con racionalidad, en 2008, Botswana introdujo el programa *Ipelegeng*, que luego fue ampliado a más trabajadores y a zonas más amplias que las previstas inicialmente. Por último, una de las medidas adoptadas por Sudáfrica ante la drástica contracción del empleo (-4,2 puntos porcentuales) fue ampliar su programa de obras públicas.

<sup>11</sup> La estrategia también contempla crear hasta 63.100 «puestos de trabajo social» (hasta seis meses, con una subvención salarial del 50 por ciento de los costos salariales), más 34.400 empleos para jóvenes recién recibidos, subvencionados al 100 por ciento durante seis meses.

*Los países que trataron de ejecutar estos programas desde cero no lograron que fueran efectivos en el momento adecuado.* Buen ejemplo de ello es el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), de El Salvador. El diseño de PATI era original en varios aspectos: se garantizaba un nivel mínimo de ingresos a familias urbanas pobres, y se ofrecía experiencia en el mercado laboral a nivel municipal. Contrariamente a lo que ocurre con los clásicos programas de apoyo a los ingresos, PATI financiaba la participación de personas que trabajaban en proyectos presentados por municipalidades,

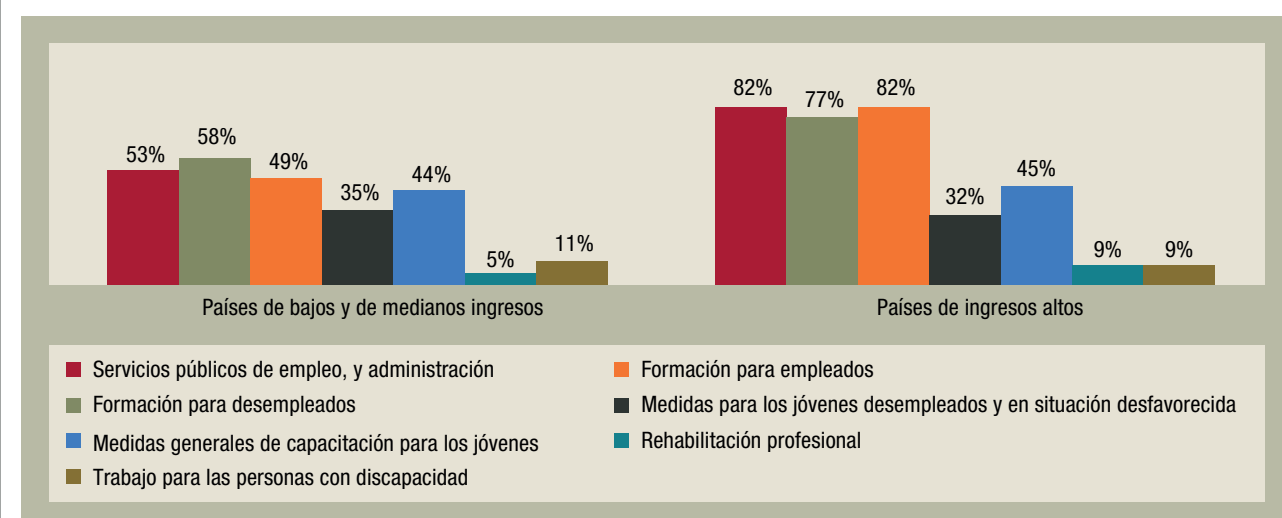
haciendo hincapié en la provisión de servicios sociales. También comprendía un componente innovador en cuanto a formación, pues apuntaba a mejorar las calificaciones técnicas de los beneficiarios, así como sus competencias personales y sociales básicas. El Gobierno preveía captar a jóvenes de zonas urbanas de entre 16 y 24 años de edad, y también a mujeres cabezas de familia. Lamentablemente, el programa comenzó a funcionar en marzo de 2011, dos años después de que comenzara la crisis; en consecuencia, tuvo poco efecto para paliar las consecuencias de la misma.

## Programas para facilitar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, y para preservar las calificaciones

Entre las medidas tomadas en relación con la oferta, para facilitar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo, así como para preservar las calificaciones, cabe citar las referentes a los servicios públicos de empleo y a la esfera de la formación. Los países de ingresos altos prefirieron sobre todo las primeras, en las proporciones siguientes: con medidas para los servicios públicos de empleo, el 82 por ciento de la muestra; con medidas de formación para los empleados, otro 82 por ciento; y con medidas para los desempleados, el 77 por ciento. Los países de bajos y de

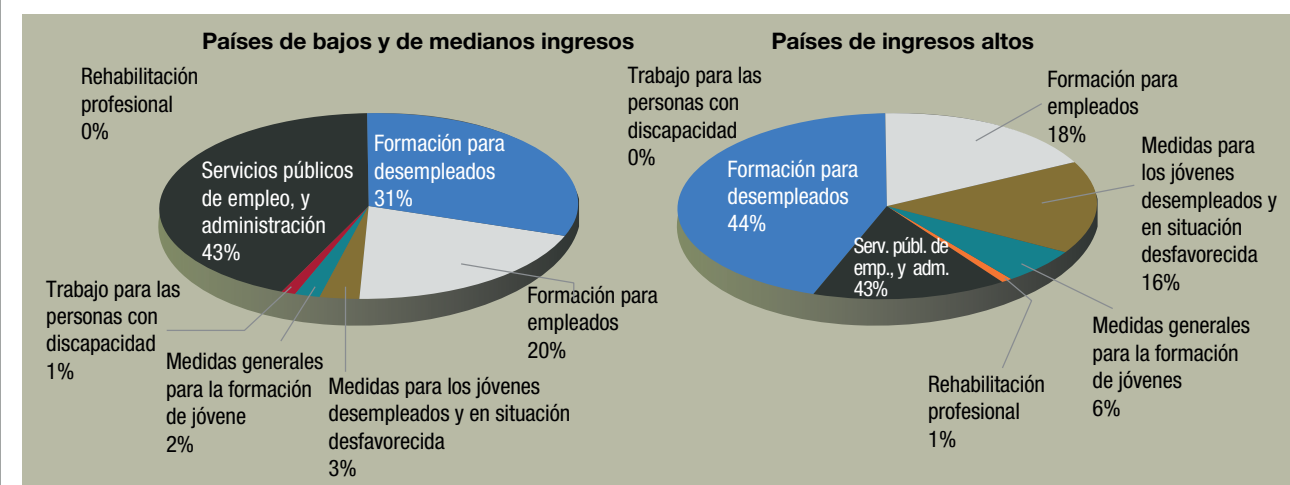
medios ingresos también tomaron esos tres tipos de medidas, el 53 por ciento de los países de la muestra optó por los servicios públicos de empleo, el 49 por ciento aplicó medidas de formación para los empleados; y el 58 por ciento, medidas de formación para los desempleados. Además, los países de esta última categoría adoptaron, en proporción casi similar, medidas de formación general para los jóvenes, el 44 por ciento, y de formación para los jóvenes desempleados y los jóvenes en situación desfavorecida, el 35 por ciento de la muestra (figura 14).

**Figura 14: Número de países que adoptaron políticas activas del mercado de trabajo (como porcentaje)**



*Fuente:* Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

**Figura 15: Presupuesto asignado a políticas activas del mercado de trabajo, en miles de millones de dólares EE.UU., en PPA (como porcentaje)**



Fuente: Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

Los presupuestos representados en la figura 15 reflejan un cambio en el orden de prioridades de las políticas. Los países de ingresos altos dieron prioridad a los desempleados, destinando a las medidas anejas el 44 por ciento del presupuesto; a continuación, a la formación para los empleados, a la que asignaron el 18 por ciento del presupuesto; seguidamente, a grupos concretos de jóvenes desempleados, con el 16 por ciento del presupuesto, y finalmente a los servicios públicos de empleo, con el 15 por ciento. Los países de bajos y de medianos ingresos dieron prioridad a los servicios públicos de empleo, a los que destinaron el 43 por ciento del presupuesto, y, a continuación, a la formación de los desempleados y de los empleados, a la que destinaron el 31 y el 20 por ciento de los presupuestos respectivamente, siendo muy reducida la asignación destinada a grupos concretos de jóvenes.

Los presupuestos relativos a la oferta que destacan son los de los Estados Unidos, que asignó alrededor de 14 mil millones de dólares EE.UU. en términos de PPA; Italia, que asignó 10 mil millones; Chile, con 9 mil millones; México, con 8 mil millones; Turquía, con 5 mil millones, y Francia, con 3 mil millones (figura 16).

*Ante el aumento del número de desempleados, la mayoría de los países de ingresos altos reaccionó con un incremento de la dotación de personal de los servicios públicos de empleo.* En los últimos tres años, dicho incremento fue del 10 por ciento en Alemania, Hungría y Japón<sup>12</sup>. Austria asignó recursos adicionales a los servicios públicos de empleo, para prestar asistencia a los jóvenes en la búsqueda de empleo. En Francia, se asignaron recursos adicionales para las personas con con-

tratos de corta duración. Varios países también ampliaron la función de los servicios de empleo privados, para que prestaran servicios suplementarios (por ejemplo, Francia, Italia y la República de Corea). En general, sin embargo, dado el elevado número de casos, en 2008 y en 2009, el número de colocaciones de desempleados descendió: el mayor porcentaje de descenso se registró en la República de Corea (-33,1 por ciento) y en Australia (-20,4 por ciento).

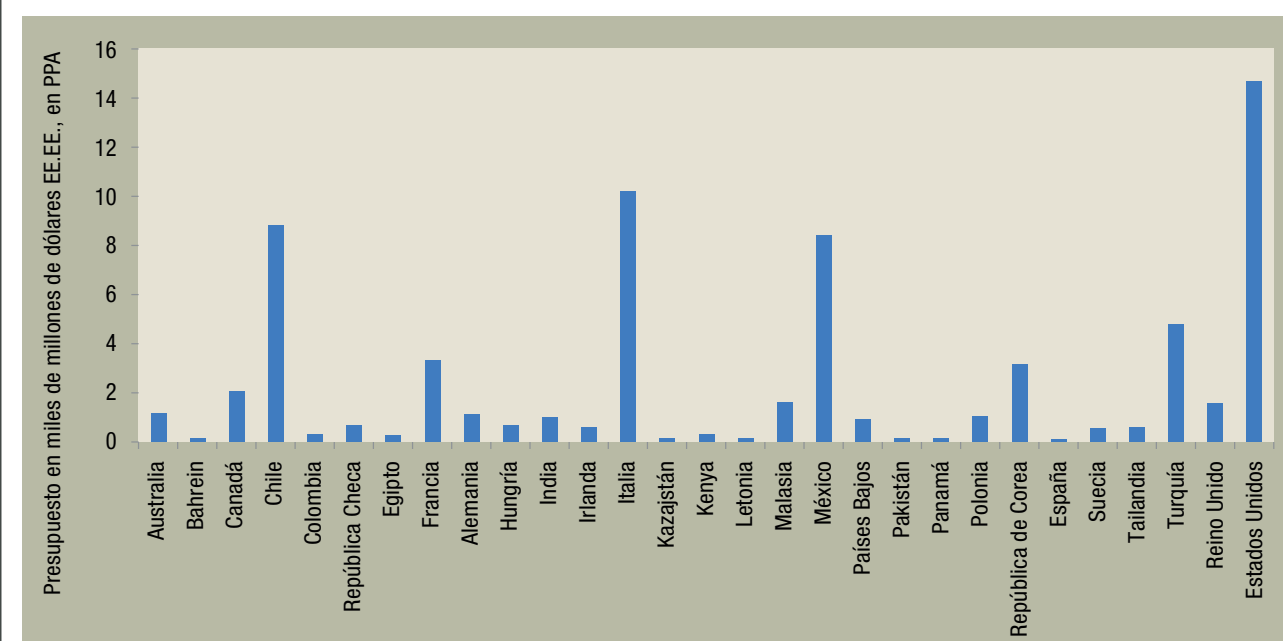
*Varios países aumentaron significativamente la financiación de programas de empleo «tradicionales» ejecutados a través de los servicios públicos de empleo (véase el cuadro 3).* A juzgar por el número de beneficiarios, los programas más aplicados giraron en torno al asesoramiento y a la orientación profesional, a la asistencia para encontrar trabajo, y a la formación (véase más adelante). En Letonia, por ejemplo, aumentó el número de beneficiarios de los programas de asistencia en la búsqueda de empleo y de orientación, de 65.300 beneficiarios en 2008 a 171.800 en 2009, y en Kazajstán, de 130.000 a 250.000, respectivamente.

Para poder atender a más usuarios, varios países aumentaron la dotación de personal de los servicios públicos de empleo en 2008<sup>13</sup>. Otros, por el contrario, introdujeron una

<sup>12</sup> Véase OCDE, 2010. "Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París

<sup>13</sup> Por ejemplo, en Estonia, la dotación aumentó de 352 a 455 empleados en 2009, y en la Federación de Rusia, de 36.400 a 42.300.

**Figura 16: Presupuesto asignado a políticas activas del mercado de trabajo, por país, en miles de millones EE.UU., en PPA**



*Fuente:* Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

redistribución de funciones, y asignaron más personal a las mesas de entrada (por ejemplo, Bulgaria, Letonia y Moldova). En general, sin embargo, el número estimado de usuarios de los servicios de empleo se mantuvo bajo.

De entre los países sobre los que se disponía de datos, la proporción más elevada de usuarios de los servicios de empleo, en comparación con el número anual de desempleados inscritos, se registró en Kazajistán y en Montenegro:

| Cuadro 3: Presupuestos para los servicios de empleo en países seleccionados de Europa central y oriental, y de Asia central (como porcentaje del PIB) |      |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|
| País                                                                                                                                                  | 2008 | 2009 |
| Estonia                                                                                                                                               | 0,04 | 0,12 |
| Letonia                                                                                                                                               | 0,06 | 0,24 |
| Bulgaria                                                                                                                                              | 0,04 | 0,39 |
| Montenegro                                                                                                                                            | 0,39 | 0,50 |
| Armenia                                                                                                                                               | 0,03 | 0,02 |

*Fuente:* servicios públicos de empleo de los países; los datos sobre el PIB proceden del Fondo Monetario Internacional (FMI), base de datos *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2010. Nota: las estimaciones del PIB de Bosnia y Herzegovina, Croacia, Montenegro y Eslovenia corresponden a 2009.

alrededor del 25 por ciento. En otros países, este porcentaje fue inferior al 5 por ciento<sup>14</sup>.

*En América Latina, al menos cuatro países aplicaron políticas para respaldar la búsqueda de empleo.* En la mayoría de los casos, la intervención consistía en reforzar las funciones fundamentales de las oficinas de empleo, entre ellas, las encargadas de la orientación, la intermediación y la búsqueda de empleo. Tal fue el caso, por ejemplo, de Argentina, Chile, Perú y México. México, por ejemplo, asignó fondos presupuestarios adicionales al Servicio Nacional de Desempleo, para ampliar las horas de trabajo y mejorar los servicios.

## Preservar las calificaciones mediante la formación

Las medidas de formación son complementarias de las relacionadas con los servicios públicos de empleo, y consisten en impartir formación a los interesados, entregándoles los certificados de competencias que requieren los empleadores.

<sup>14</sup> Número de desempleados inscritos al año: número de desempleados registrados por los servicios públicos de empleo al comenzar el año, más el número de nuevos inscritos a lo largo del año.

Entre las medidas de formación para hacer frente a la crisis adoptadas con mayor frecuencia, cabe citar la prestación de servicios de orientación profesional, orientación sobre capacidades básicas para la vida, enseñanza de idiomas, y capacitación técnica a grupos vulnerables, como los jóvenes (véase el recuadro 3).

*En los países de Europa, los programas de formación ocuparon un lugar destacado, y se centraron en los desempleados (a menudo, los jóvenes), y en los trabajadores que corrían el riesgo de ser despedidos.* Algunos países, como Alemania y Suecia, ampliaron programas ya en marcha, hasta abarcar al 36 por ciento de la fuerza de trabajo. A menudo, los programas de formación formaban parte de los servicios de empleo, y corrían por cuenta de instructores debidamente acreditados, al igual que las propias empresas a cargo. En estos casos, los servicios de empleo asumían la totalidad de las cotizaciones a la seguridad social y los costos de la formación. Además, tal como se indicó anteriormente, los mecanismos de repartición del trabajo, como el de Alemania, estaban sujetos a la formación. En Letonia, por ejemplo, el número de participantes en programas de formación aumentó de 8.600 en 2008 a 29.200 en 2009, y en la Federación de Rusia, de 248.000 a 453.000. Es importante señalar que en algunos países el sector privado participó activamente en la provisión de servicios para el mercado de trabajo, incluso de formación, como parte integral de la reforma de los servicios públicos de empleo. Ello redujo la presión sobre los presupuestos públicos, y proporcionó una gama más amplia de opciones a la diversidad de usuarios. Según los servicios públicos de empleo nacionales, en 2009 había 51 agencias de empleo privadas en Eslovenia, 63 en Letonia, 531 en Bulgaria, 2.176 en la República Checa, y más de 2.800 en Polonia.

*En América Latina también fue frecuente el recurso a programas de formación, si bien pareciera que la prioridad atribuida a los servicios tradicionales fue en función de cuán innovadores eran sus programas.* Colombia, por ejemplo, duplicó el número de puestos relacionados con la formación a través de las oficinas de empleo y los institutos de enseñanza, y se centró en los jóvenes de entre 16 y 26 años. Chile, Costa Rica y México introdujeron programas de capacitación para trabajadores en empresas afectadas por la crisis, al tiempo que concedieron incentivos para preservar los puestos de trabajo. El ambicioso plan de estímulo fiscal de Chile también preveía créditos fiscales a empresas que organizaran actividades de formación con sus trabajadores.

En África y Asia, fueron más frecuentes los programas distintos de la formación profesional técnica clásica, la formación en el trabajo y los servicios de empleo. Valga el ejemplo de Mauricio, donde en mayo de 2010, el Gobierno anunció que la Fundación Nacional para el Empleo pondría en marcha un plan de «formación y trabajos prácticos». Los destinatarios del programa eran empresas del sector manufacturero y del turismo, que experimentaban una reducción de su facturación; se les animaba a enviar a sus empleados a recibir formación en lugar de despedirlos. Los cursos duraban hasta dos días por semana, y se impartían por un periodo máximo de 18 meses. Las autoridades preveían impedir unos 6.000 despidos, al tiempo que mejoraban las calificaciones de estos empleados<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> S. Cazes, S. Verick y C. Heuer: "Labour market policies in times of crisis", *Sector del Empleo. Documento de trabajo N.º 35* (Ginebra, OIT, 2009).

### Recuadro 3: Intervenciones centradas en grupos específicos

#### Intervenciones centradas en los jóvenes

Los países adoptaron medidas en relación con los servicios públicos de empleo y la formación, y concedieron subvenciones destinadas a los jóvenes, para contrarrestar las elevadas tasas de desempleo posteriores a la crisis. La mayoría de los países aplicaron medidas destinadas a los jóvenes. Alrededor del 58 por ciento de los países encuestados aplicaron al menos un tipo de medidas para ellos, con inclusión del 53 por ciento de los países de África, América y Asia; del 67 por ciento de los países de Oriente Medio, y del 70 por ciento de los países de Europa<sup>a</sup>.

Los servicios públicos de empleo prestaron asistencia en la búsqueda de trabajo, asesoramiento y orientación, para mejorar la correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo (Arabia Saudita, Japón, los Países Bajos, Perú y el Reino Unido). Además de la impartir formación profesional y de emitir certificados de competencias, medidas frecuentes en la esfera de la formación, se ejecutaron otros programas destinados especialmente a los jóvenes desempleados. Por ejemplo, se organizaron diversas pasantías en Armenia, Cabo Verde, la República de Corea, Colombia, Ecuador, Jamaica, Kenya, los Países Bajos, Suiza y Turquía.

### Recuadro 3: Intervenciones centradas en grupos específicos (continuar)

Las medidas precedentes no solo se centraban en los jóvenes en general, sino también en el empleo de jóvenes en situación desfavorecida (Estados Unidos, Francia, Nigeria, Senegal). Más concretamente, en los Estados Unidos se ejecutaron dos programas para este último grupo. La Ley de 2009 de recuperación y reinversión de los Estados Unidos de América asignó 250 millones de dólares al programa Job Corps, encaminado a mejorar los logros educativos de los estudiantes y aumentar la participación de los graduados en el empleo y la enseñanza. Además, el programa Youth Build destinó otros 50 millones de dólares a la formación de jóvenes que habían abandonado la escolaridad secundaria y/o que habían estado en el sistema judicial de menores.

También se procedió a conceder subsidios de empleo e incentivos para la creación de empresas, y para la creación de puestos de trabajo. Se ofrecieron subvenciones a los empleadores, para promover el empleo formal de las personas (la República de Corea, Chile, China, Estonia, Hungría, India, Italia y Letonia). Varios países, incluidos Senegal y España, también apoyaron las iniciativas de creación de empresas, para aumentar el autoempleo entre los jóvenes. Sin embargo, la creación directa de empleo fue una medida menos aplicada durante la crisis.

En general, 47 países dieron cuenta de ayuda a los jóvenes en el periodo 2008-2009, lo que representa un total de 97 intervenciones de política. Las intervenciones documentadas en el Catálogo conjunto de la OIT y el Banco Mundial tenían por objeto: i) incrementar la demanda de empleo de los jóvenes mediante incentivos para el empleo, la creación directa de empleo, y el apoyo al espíritu empresarial; y ii) mejorar la empleabilidad de los jóvenes mediante la formación, la experiencia práctica en el lugar de trabajo y un enfoque global en relación con los jóvenes de difícil colocación. Sobre la base de esta tipología, la encuesta reveló diez tipos de medidas, a las que también se añadió la protección social de los jóvenes. En tal sentido, cabe citar, por ejemplo, una asignación para alimentos y alojamiento para jóvenes desempleados, en Camboya.

Por lo que respecta a la frecuencia, la mayoría de las medidas buscaban mejorar la empleabilidad de los jóvenes, más que actuar sobre la demanda de trabajadores jóvenes. Un 78 por ciento de las medidas de políticas se centraron en la oferta del mercado de trabajo. Por otra parte, el 20 por ciento de las medidas apoyaban a la demanda. En un contexto distinto de la crisis, una recopilación de políticas de empleo juvenil sobre 84

países determinó que más de las tres cuartas partes procuraban asistir al lado a la oferta<sup>b</sup>.

La mayor parte de las medidas de política catalogadas se ejecutaron en los países de ingresos altos y en los países de ingresos medianos. Además, los países de ingresos altos disponían de una cartera más amplia de opciones, tal como puede apreciarse en la columna «Europa» del cuadro. En cuanto a los países de bajos y de medianos ingresos, sólo seis de 11 países africanos dieron cuenta de medidas en materia de empleo juvenil, centradas en tres esferas: formación profesional, apoyo a la iniciativa empresarial, y creación directa de empleo. Por lo que respecta a los presupuestos, el gasto adicional en políticas de empleo juvenil en el periodo 2008-2009 con respecto a los niveles anteriores a la crisis representó un promedio del 0,4 por ciento del PIB en los cinco países africanos sobre los que se disponía de datos<sup>c</sup>. Estas políticas permitieron dar una protección social valiosa a los jóvenes vulnerables, mediante obras públicas y pasantías.

No todas las intervenciones iban destinadas exclusivamente a los jóvenes. Uno de cada cinco programas admitía beneficiarios de todas las edades, u otros grupos destinatarios.

#### Medidas centradas en la discapacidad

Durante la crisis, unos pocos países -el 12 por ciento de los incluidos en la recopilación- incrementaron el gasto en la integración y la rehabilitación de personas con discapacidad. Por ejemplo, Perú y Sudáfrica crearon puestos de trabajo para personas con discapacidad. Japón mejoró la integración de los trabajadores con discapacidad ofreciendo servicios especiales para esos trabajadores. Letonia aumentó las subvenciones para el empleo de personas con discapacidad, y Estonia impartió formación especial para la rehabilitación e integración de estas personas.

<sup>a</sup> Cabe señalar que aquí la información solo se refiere al número de países. Estas medidas difieren entre sí según el presupuesto asignado y el número de beneficiarios. Por consiguiente, para comparar su efecto en los distintos países, será preciso evaluar más las políticas.

<sup>b</sup> Betcherman, Gordon; Godfrey, Martin; Puerto Olga Susana, Rother Friederike, y Stavreska Antoneta, (2007) "Global inventory of interventions to support young workers: Synthesis Report". Banco Mundial, Washington, DC.

<sup>c</sup> C. Saget y J.-F. Yao: "The impact of the financial and economic crisis on ten African economies and labour markets in 2008-2010: Findings from the ILO/World Bank policy inventory," *Sector del Empleo, Documento de trabajo* N.º 100 (Ginebra, OIT, 2011).

*Tailandia llevó a cabo otro proyecto interesante para capacitar a personas desempleadas.* El programa de formación intensiva denominado Tonkla Archeep (germinación profesional) se propuso impartir formación a 500.000 personas desempleadas, candidatos inminentes al desempleo, y nuevos graduados. El programa ofrecía un mes de formación y una prestación en metálico durante tres meses, para poner en marcha una empresa o encontrar un trabajo. A septiembre de 2009, de los 550.000 inscritos, 173.000 ya habían completado la formación, y 134.000 ya no necesitaban la

formación, por haber encontrado un trabajo. Según fuentes del Gobierno, gracias a *Tonkla Archeep*, 150.000 alumnos ya habían encontrado trabajo, y entre 20.000 y 30.000 habían creado su propia empresa, un porcentaje sustancial de los 572.000 trabajadores tailandeses desempleados en 2009<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Véase: <http://www.nationmultimedia.com/home/Tonkla-Archeep-target-to-be-lowered-amid-recovery-30111997.html>.

# Creación de sistemas de protección social y protección de la población

En casos de crisis, los principales instrumentos para proteger los ingresos de los trabajadores son los programas del seguro social y de la asistencia social. Entre los programas de seguro social más habituales cabe citar el seguro de salud; las pensiones de vejez, de discapacidad y de sobrevivientes; y los subsidios de desempleo. Generalmente, la financiación de los programas procede, al menos en parte, de las cotizaciones de los trabajadores y de los impuestos sobre nóminas. Por su parte, los programas de asistencia social incluyen diversas formas de prestaciones generales o específicas para determinados beneficiarios, en efectivo o en especie, financiadas con cargo a las rentas generales.

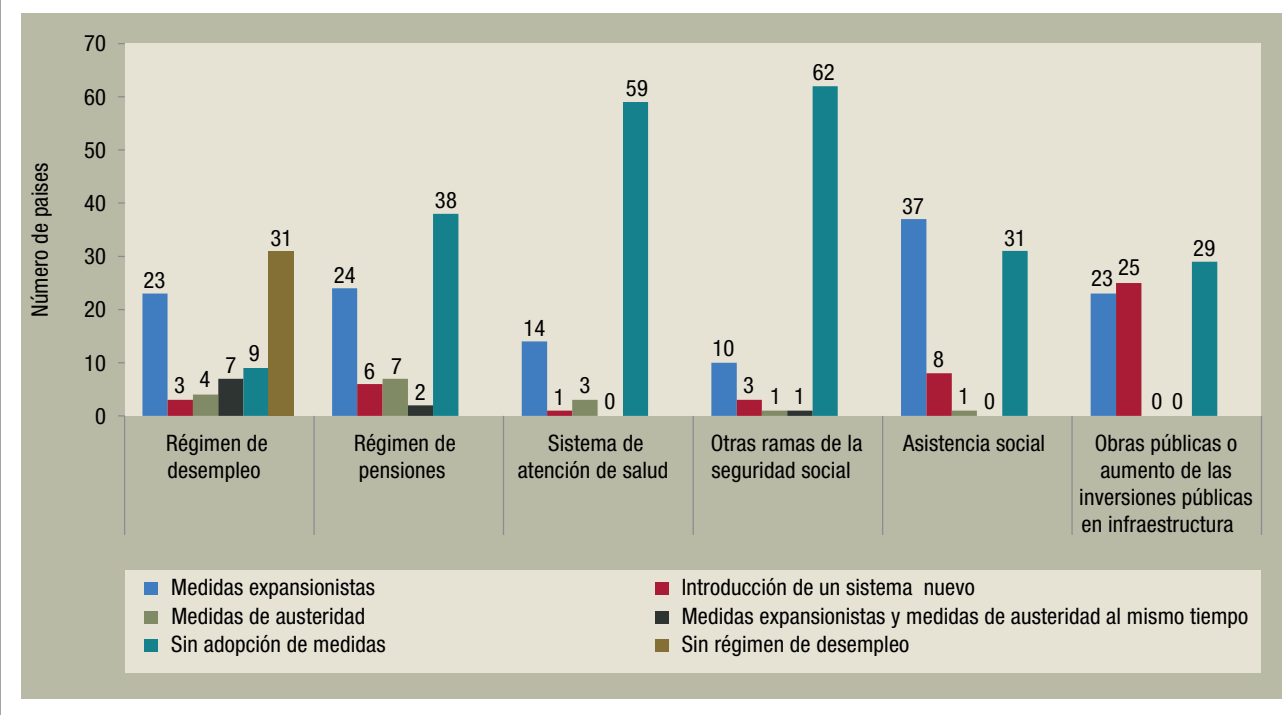
Ante el aumento de las necesidades, 69 países ampliaron los programas de seguro social y asistencia social, mientras que tres se limitaron a adoptar medidas de austeridad<sup>17</sup>. Hubo una clara tendencia a ampliar los planes existentes, en lugar de crear otros nuevos. Excepto con respecto a las obras públicas, la frecuencia de las medidas encaminadas a cambiar los planes ya existentes superó la creación de nuevos planes en una proporción de seis a uno. Cuando se produce una necesidad repentina de protección social, la planificación y las inversiones necesarias para crear capacidad dificultan la introducción de sistemas nuevos. Por el contrario, las obras públicas ofrecen la ventaja de ser más rápidas de ejecutar, y de que pueden interrumpirse una vez superadas las necesidades, si bien la ejecución de las obras públicas más innovadoras también lleva tiempo.

La encuesta revela claramente las tendencias regionales en términos de medidas aplicadas. Los países de ingresos altos se inclinaron más por modificar el sistema de subsidios de desempleo. Los países de medianos ingresos, la mayoría de los cuales carece de un régimen de desempleo establecido, tendieron más a habilitar transferencias de efectivo —que pueden ejecutarse con más rapidez que los planes de seguridad social, e interrumpirse una vez superada la crisis— y a poner en marcha planes de obras públicas. En los países de bajos ingresos, a menudo se optó por conceder subvenciones para alimentos y, en menor medida, por las obras públicas.

Del análisis de los regímenes de desempleo se desprende que 23 países adoptaron medidas expansionistas: relajaron los requisitos de elegibilidad, ampliaron la duración de los subsidios de desempleo, o aumentaron el nivel de las ayudas; siete países adoptaron tanto medidas de ampliación como de austeridad; por ejemplo, redujeron el nivel de las prestaciones, al mismo tiempo que ampliaron la duración máxima; cuatro países adoptaron principalmente medidas de austeridad (figura 17); tres países introdujeron un nuevo régimen

<sup>17</sup> Véase: F. Bonnet, C. Saget y A. Weber: “Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory”, *Sector del Empleo. Documento de trabajo N.º 113* (Ginebra, OIT, 2012); véase [http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_166606/lang=en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_166606/lang=en/index.htm).

**Figura 17: Distribución de las medidas de protección social, por ramas de la seguridad social**



*Fuente:* Calculado sobre la base de la muestra completa de 77 países encuestados para elaborar el catálogo de la OIT y el Banco Mundial de medidas adoptadas para hacer frente a la crisis.

de desempleo que ya tenían previsto antes de la crisis; y nueve países no introdujeron ningún cambio. Los 31 países restantes no disponen de un régimen de desempleo<sup>18</sup>.

Por lo que respecta a las pensiones, 24 países aplicaron medidas expansionistas, por ejemplo, aumentando el nivel de la pensión básica o efectuando un pago excepcional; dos países tomaron medidas expansionistas y medidas de austeridad; siete países optaron por medidas de austeridad, como el aumento de la edad de jubilación o del periodo obligatorio de cotización (cuyos efectos son, sobre todo, a largo plazo); y seis países introdujeron un nuevo plan de pensiones, como el de la pensión mínima no contributiva. Los restantes 38 países no introdujeron cambios en sus sistemas de pensiones vigentes.

Catorce países dieron cuenta de la adopción de medidas expansionistas en los sistemas de salud, como la ampliación de la cobertura o las subvenciones para el seguro de salud de grupos determinados. Un país, Filipinas, introdujo un nuevo sistema (PhilHealth); el plan no se introdujo a consecuencia de la crisis; sin embargo, ante la crisis mundial, se amplió la cobertura y se incrementaron las prestaciones. Tres países adoptaron medidas de austeridad en sus sistemas de seguro de salud.

En la esfera de la asistencia social, la recopilación proporciona información sobre las medidas adoptadas por 46 países, entre ellos, 37 que ampliaron la asistencia social, mediante la habilitación de subvenciones para alimentos y la ejecución de programas de erradicación de la pobreza. Ocho países pusieron en marcha programas nuevos de asistencia social, y un país introdujo medidas de austeridad.

## Programas y transferencias de asistencia social

*En muchos países de ingresos altos, quienes no tenían empleo y que no reunían los requisitos para acogerse a una prestación de desempleo, con frecuencia podían acceder a ayudas sociales (bienestar) y a pagos de ayudas para la vivienda.* Por ejemplo, en los Estados Unidos, se proporcionó financiación federal para el pago de ayudas sociales a los desempleados que habían agotado el subsidio de desempleo, mientras que Francia realizó un pago suplementario excepcional a los beneficiarios de la asistencia social. En Japón, otra nueva medida

<sup>18</sup> OIT: *Informe mundial sobre la seguridad social* (Ginebra, 2012, de próxima aparición).

asistencial revistió la forma de asistencia gubernamental a los empleadores que seguían dando alojamiento a los trabajadores despedidos. Una intervención interesante tuvo lugar en el Canadá, donde, como parte del Plan de Acción Económico, en enero de 2009, el Programa de Protección del Asalariado (en inglés, WEPP)<sup>19</sup> fue ampliado para que diera cobertura a los pagos por rescisión y de indemnización por despido. Con esta ampliación se procuró fundamentalmente proteger a los trabajadores de empresas que no podían afrontar el pago de las indemnizaciones. Evidentemente, planteó el riesgo moral en relación con la provisión de reservas para cubrir responsabilidades relacionadas con los pagos por indemnización.

*Las transferencias en efectivo condicionadas fueron más frecuente en América Latina, donde 15 países ya las habían puesto en práctica antes de la crisis, para dar cobertura a alrededor de 22 millones de hogares (más de 90 millones de personas, o el 16 por ciento de la población de la región).* La mayoría de los países ampliaron estos programas, por lo que se protegieron los ingresos de los más pobres. Por ejemplo, en el Brasil, el programa *Bolsa Familia* respondió rápidamente, ampliando la cobertura a 12 millones de familias, y aumentando la cuantía de las transferencias en un 10 por ciento en 2009. En Colombia, el programa *Familias en Acción*, centrado en mejorar la nutrición y la educación de los niños, se hizo extensivo a 1.500.000 familias más. El programa *Oportunidades*, de México, aumentó las prestaciones pagadas en 1.500 millones de dólares de los Estados Unidos. Paraguay amplió el programa *Tekepora*, beneficiando así a otras 120.000 familias pobres, hasta cubrir a un total de 600.000 personas (la mitad de la población del país que vive en situación de pobreza extrema)<sup>20</sup>. Un país encuestado que carecía de programas de transferencias de efectivo condicionadas, Barbados, los habilitó en 2009.

*Durante la crisis, también se realizaron otros tipos de transferencias.* Los países que disponían de planes de pensiones no contributivos o de sistemas de seguro de salud no contributivos ampliaron estos programas. Entre los ejemplos de países encuestados, cabe mencionar a la Argentina y a El Salvador. Por el contrario, algunos países, como Panamá, optaron por las transferencias en especie (sobre todo, programas de alimentos). En el extremo opuesto, Argentina amplió la cobertura de las asignaciones familiares —prestaciones ofrecidas de ordinario a los beneficiarios de la seguridad social— a los trabajadores del sector informal. Si bien no se dispone de datos sobre la incidencia del programa, es una de las pocas intervenciones que podrían haber beneficiado a trabajadores del sector informal que no eran pobres. Chile también introdujo una prestación extraordinaria de

40.000 pesos chilenos (67 dólares de los Estados Unidos) para familias y particulares beneficiarios de determinados programas sociales (*Subsidio Familiar, Asignación Familiar, Chile Solidario, Asignación Maternal*).

*En África y Asia, la mayoría de los países encuestados intervinieron con transferencias en efectivo o en especie.* Aparentemente, las transferencias en especie fueron más frecuentes que en otras regiones, y siguieron representando un mecanismo importante para proteger a los trabajadores. No obstante, hubo más países que introdujeron o ampliaron programas de ayudas sociales en forma de transferencias en efectivo. En África, el Gobierno de Kenya realizó un esfuerzo y una inversión de fondos considerables para ampliar el programa asistencial de transferencias de efectivo vigente, para ayudar a los hogares con huérfanos y niños vulnerables (CT-OVC). Con la financiación adicional se procuraba duplicar el número de familias beneficiarias del programa (de unas 48.000 en junio de 2009, a alrededor de 115.000 familias a finales de junio de 2010). En Bangladesh, el Gobierno amplió el programa de transferencias en efectivo destinado al bienestar de las personas con discapacidad, financieramente insolventes, de las madres lactantes, de los estudiantes huérfanos, de los estudiantes con discapacidad, y de los afectados por desastres.

Algunos datos indican que los países que estaban mejor preparados para proteger a las personas más vulnerables durante la reciente crisis ya contaban con sistemas de seguridad social establecidos que funcionaban bien. Cuando se carecía de estos sistemas, las opciones de los formuladores de políticas fueron mucho más limitadas, y se vieron obligados a aplicar intervenciones menos eficaces, como subvenciones generales para alimentos, o programas laborales asistenciales temporales, que eran costosos y de efectos limitados<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> El Programa de Protección del Asalariado (WEPP) es un programa específico que entró en vigor el 7 de julio de 2008. Los empleados que perdieron el empleo a causa de una quiebra o de la suspensión de pagos por parte del empleador, reciben una ayuda social a través del WEPP.

<sup>20</sup> ECLAC: «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» (Chile, Naciones Unidas, 2009).

<sup>21</sup> Véase Ferreira, Francisco, y David Robalino “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”. (2011) en: José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.) “Handbook of Latin American Economics”. Oxford: Oxford University Press.

*Antes de la crisis, los programas de transferencias de efectivo condicionadas representaron una importante contribución a la reducción de la pobreza, al menos en algunos de los países donde se habían ejecutado.* Dicha reducción se debió fundamentalmente a la correcta selección de los destinatarios de las transferencias, y a que éstas no se compensaban sustancialmente con los desincentivos a la oferta de empleo<sup>22</sup>. Por lo tanto, una de las principales razones de la efectividad de los programas de transferencias de efectivo condicionadas fue que, para seleccionar a las familias beneficiarias, se combinó el aspecto de la orientación geográfica de las transferencias, con medidas indirectas para la comprobación de medios económicos. Por ejemplo, el programa *Oportunidades*, de México, entregó el 45 por ciento de todos los beneficios al 10 por ciento más pobre de su población, y los programas de Chile y Jamaica beneficiaron a entre el 35 y el 40 por ciento del decil más bajo<sup>23</sup>.

*Si bien las transferencias de efectivo condicionadas pueden constituir un componente importante como intervención ante una crisis, ejecutarlas correctamente no es fácil, y son, fundamentalmente, herramientas de asistencia social.* Todo programa debería incluir, como mínimo, una base de datos fiable de familias inscritas; sistemas de gestión de la información; mecanismos de pago y ejecución; y herramientas elementales de seguimiento, supervisión y control. Así pues, es preciso abordar tres cuestiones. La primera es mejorar la gestión de las condiciones a las que están sujetas las transferencias, y la calidad de las intervenciones del lado de la oferta. En países como Ecuador, por ejemplo, se prevén condiciones, pero éstas no se cumplen. En todos los casos, la mala calidad de la enseñanza y de los servicios de salud constituye una grave limitación y reducen la repercusión de los programas. En segundo lugar, es preciso adaptar los programas a las zonas urbanas, donde hay probabilidades de que los aspectos relacionados con los incentivos y la selección de los destinatarios sean diferentes<sup>24</sup>. Por último, son cruciales los sistemas de inscripción, de registro y de renovación de la certificación, en particular en una crisis. El objetivo a largo plazo es disponer de dispositivos más flexibles para gestionar los flujos de entrada y de salida del sistema, para que las familias pobres no tengan que esperar para percibir las prestaciones, y para que los beneficiarios cuyos ingresos han aumentado hasta superar un umbral determinado puedan abandonar el programa. Habida cuenta de las exigencias administrativas que ello conlleva, las transferencias de efectivo condicionadas no pueden sustituir adecuadamente los programas de seguro social, y pueden estar sujetas a la inestabilidad fiscal.

## Subsidios de desempleo

En la mayoría de los países, la protección contra el desempleo consistió, básicamente, en el pago de indemnizaciones por despido. Sin embargo, incluso entre los países que habilitaron planes de subsidios de desempleo, la cobertura fue muy baja. En el mundo, solo el 15,4 por ciento<sup>25</sup> de los desempleados tenía probabilidades de percibir la prestación; ello se debió a tres causas: la primera y más importante es la ausencia de un sistema de seguro de desempleo que ofreciera tal prestación (en el mundo, el 57,2 por ciento de los países no dispone de ningún sistema de este tipo, que prevea prestaciones periódicas en efectivo; la proporción asciende al 40 por ciento de los 77 países encuestados). En segundo lugar, cuando sí había un sistema de seguro de desempleo, los trabajadores no pasaban el tiempo necesario en un empleo en el sector formal que les permitiera aspirar a la prestación (situación al parecer frecuente entre los jóvenes)<sup>26</sup>. En tercer

<sup>22</sup> Véanse las evaluaciones de México (Skoufias, Emmanuel, y Vincenzo di Maro. 2006. "Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty". *Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas* 3973, Banco Mundial, Washington, DC.), Ecuador (Edmonds, Eric, y Norbert Schady. 2008. "Poverty Alleviation and Child Labor". Documento de trabajo NBER 15345, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Cambridge, MA.) y Camboya (Filmer, Deon, y Norbert Schady. 2009. "Are There Diminishing Returns to Transfer Size in Conditional Cash Transfers?" Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 4999, Banco Mundial, Washington, DC.). Si bien en un documento (Bourguignon, Francois, Francisco Ferreira, y Philippe Leite. 2003. "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program", *World Bank Economic Review* 17 (2): 229-54.), se indica la escasa repercusión del (antiguo) programa Bolsa Escola en el trabajo infantil, Edmonds y Schady (2008) señalan un mayor impacto en Ecuador.

<sup>23</sup> Véase el capítulo 3, en Fiszbein, Ariel, y Norbert Schady. 2009. "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty". Informe sobre investigaciones relativas a políticas, Banco Mundial, Washington, DC.

<sup>24</sup> Véase Ribe, Helena, David Robalino, e Ian Walker. 2010. *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean: From Right to Reality*. Washington, DC: Banco Mundial.

<sup>25</sup> Fuente: OIT, 2010: Informe mundial sobre la seguridad social 2010/11: Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de las crisis. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?ressourceId=15263>.

<sup>26</sup> Véase Robalino, David, y Helio Zylberstajn. 2009. "Ex-Ante Methods to Assess the Impact of Social Insurance Policies on Labor Supply with an Application to Brazil". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 5027, Banco Mundial, Washington, DC y Capítulo 2 en Ribe *et al.* (2010).

lugar, algunos trabajadores seguían desempleados al agotarse el plazo de duración de la prestación, y no había provisiones de desempleo complementarias (por lo general, ayudas para el desempleo) para proporcionar ingresos de sustitución (de menor nivel).

*Varios países ampliaron la cobertura de los subsidios de desempleo, sobre todo, los países de ingresos altos y de ingresos medianos altos. La normativa sobre el subsidio de desempleo cambió en algunos países de Europa oriental y Asia central, tanto en términos de duración como de nivel del subsidio. En Polonia, el periodo de prestación del subsidio de desempleo fue ampliado de 12 a 18 meses en 2009, y en Rumania, pasó de seis a nueve meses. En la República Checa, se añadió un mes a la duración del subsidio de desempleo, y se favoreció a los adultos, en comparación con los trabajadores jóvenes (si la persona tenía menos de 50 años de edad, el subsidio se pagaba durante seis meses; si tenía entre 50 y 55 años, se pagaba durante nueve meses, y si era mayor de 55 años, se pagaba durante 12 meses). La República Checa, al igual que la Federación de Rusia, también aumentó el nivel de los subsidios (los dos primeros meses, del 65 al 80 por ciento del salario mensual medio neto de la persona desempleada; los siguientes dos meses, del 50 al 55 por ciento, y los meses restantes, del 45 al 55 por ciento)*<sup>27</sup>.

*En América Latina y el Caribe, la mayoría de los países que contaban con un sistema de seguro de desempleo operativo también lo ampliaron durante la crisis. Tal fue el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. En estos países, se amplió la duración del pago del subsidio de desempleo en sectores específicos o en todos los sectores, a fin de proteger a los trabajadores del sector formal de periodos de desempleo más prolongados. Brasil, por ejemplo, amplió en dos meses la duración del subsidio de desempleo, pero solo en los sectores más afectados por la crisis, como la minería y la metalurgia. En Chile, se amplió el seguro de desempleo para cubrir a trabajadores con un empleo de duración determinada o con contrato de servicios de hasta dos meses, a un índice de sustitución del 35 por ciento de los ingresos. México no cuenta con un sistema de seguro de desempleo; sin embargo, durante la crisis, el Gobierno aprobó normas que facilitaron el retiro de ahorros de las cuentas individuales obligatorias de pensiones. Sin embargo, esta medida no sería sostenible a mediano o a largo plazo. No hay información sistemática para analizar la incidencia de los subsidios de desempleo en América Latina y el Caribe, pero tal como ocurrió en el caso de Asia oriental y central, las tasas de cobertura fueron bastante bajas*<sup>28</sup>. Por ejemplo, se estima que en Argentina, sólo entre el 7 y el 13 por ciento del total de la población

desempleada gozaba de cobertura del seguro de desempleo en 2008. En el caso del Brasil, la ampliación de las prestaciones benefició solo a 216.500 trabajadores, de un total que oscilaba entre los 7 y los 8 millones de desempleados aproximadamente<sup>29</sup>.

## Atención de salud

Durante la crisis, las revisiones de la política de salud fueron menos frecuentes que las medidas relacionadas con el empleo; en tal sentido 14 países introdujeron cambios<sup>30</sup>. Entre ellos, cabe mencionar medidas destinadas específicamente a los pobres, y otras medidas para proteger a los desempleados contra la pérdida del acceso a la atención de salud. Ghana prestó apoyo estatal para conceder primas de atención de salud a las personas de la franja más pobre de la población, y asumió el coste de las primas de 28.434 hogares, además del de las dietas de manutención que éstas percibían. India hizo extensivo el plan de atención sanitaria al sector informal y a las familias que vivían por debajo del umbral de pobreza. Japón aumentó los servicios médicos para los ancianos y para los habitantes de zonas remotas. En las Filipinas, PhilHealth otorga el seguro

<sup>27</sup> A medida que la recuperación va desarrollándose, unos pocos países están endureciendo la normativa sobre subsidios de desempleo. En Hungría, el Gobierno tiene en marcha un programa denominado «Camino al trabajo», que endurece los criterios de elegibilidad de las prestaciones de bienestar a los desempleados de larga duración que ya han agotado el plazo de percepción de dichas prestaciones. Con esta medida se pretende fomentar una formación más eficaz y la búsqueda de trabajo.

<sup>28</sup> Un estudio reciente revela que la cobertura del subsidio de desempleo es incluso inferior a la de las pensiones de vejez. En los países que han aplicado este sistema, probablemente quede cubierto menos del 20 por ciento de la fuerza de trabajo. En parte, ello se debe a que la elegibilidad también depende del número de meses de aportaciones continuas al sistema de seguridad social (véase Ribe *et al.*, 2010).

<sup>29</sup> En otras regiones, la prevalencia de los subsidios de desempleo es muy inferior. En África, solo Argelia, Egipto, Jordania, Mauricio, Marruecos y Sudáfrica cuentan con alguna modalidad de programa de subsidio de desempleo. En Asia, solo Indonesia, Tailandia y Viet Nam (véase Pham, 2009. "Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Vietnam: A Rapid Assessment". OIT (Bangkok), y OIT, 2010, Informe mundial sobre seguridad social, OIT (Ginebra).

<sup>30</sup> F. Bonnet, C. Saget y A. Weber: "Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory", *Sector del Empleo. Documento de trabajo N.º 113* (Ginebra, OIT, 2012).

médico a alrededor del 66 por ciento de la población (la cobertura es de casi el 100 por ciento para los trabajadores del sector formal, y del 50 por ciento para los trabajadores del sector informal). Ante la crisis, se ordenó ampliar la cobertura del sistema y mejorar las prestaciones concedidas a los miembros. Se puso en marcha la aplicación paulatina del conjunto de medidas propuestas para aumentar los subsidios en un 35 por ciento, y, se amplió la cobertura; las unidades gubernamentales locales colaboraron proporcionando financiación para las primas de los seguros de «familias indigentes» seleccionadas. El Gobierno de Trinidad y Tabago aumentó las subvenciones de la asistencia pública ideadas para prestar ayuda financiera a los adultos que no pueden trabajar por razones de salud.

Cuando la atención de salud y el seguro de salud guardan relación con el empleo, los trabajadores que quedan desempleados (y sus familias) no solo pierden su trabajo —y, por lo tanto, sus fuentes de ingresos— sino que al mismo tiempo pierden servicios de salud asequibles cuando los necesitan. Así pues, las medidas para proteger a los desempleados contra la pérdida de acceso a la sanidad y a otros servicios sociales son cruciales; sin embargo, suelen pasarse por alto al diseñar los sistemas de protección a los afectados por el desempleo. Durante la crisis, algunos de los países abordaron esta cuestión en particular, concretamente, los Estados Unidos, que ofrecieron una subvención del 65 por ciento para ayudar a quienes habían perdido su trabajo o cuya jornada laboral se había visto recortada, para que pudieran comprarse el seguro de salud. De este modo, los beneficiarios pudieron mantener el seguro médico, pagando solo el 35 por ciento de la prima.

Jamaica fue uno de los pocos países en los que se registraron medidas de contracción relacionadas con el seguro médico, debido a la necesidad de adoptar medidas de austeridad ante las limitaciones financieras provocadas por la crisis. Al mismo tiempo, se previó un incremento del gasto de al menos un 25 por ciento en el ejercicio financiero 2010–2011 (el 0,3 por ciento del PIB) en determinados programas de asistencia social, entre ellos, algunos componentes como los programas de comedor escolar, y el Programa PATH, de promoción mediante la salud y la educación.

Malí fue el único país que en 2009 ejecutó un nuevo sistema de seguro médico. No obstante, esta medida estaba prevista desde 2006, por lo que no puede incluirse entre las medidas de respuesta a la crisis.

## Pensiones

Otra esfera de la seguridad social en la que se introdujeron varias revisiones fueron las pensiones. Casi en su totalidad, los cambios consistieron en la adopción de medidas expansionistas: 14 países incrementaron las prestaciones o bajaron el nivel de las cotizaciones, ampliando así las posibilidades de que grupos que antes no estaban cubiertos, pudieran aspirar a las prestaciones, en ocasiones, no sin reformas estructurales significativas.

Varios países hicieron reformas, a menudo no como respuesta directa a la crisis, sino con miras a ampliar la cobertura y/o a mejorar la eficacia y la eficiencia<sup>31</sup> (tal como ocurrió con la reforma del sistema de pensiones de Uganda, destinado a mejorar la eficiencia). Entre los países que introdujeron reformas estructurales, cabe mencionar a Argentina, Chile, Colombia, Malasia y Nigeria. El Gobierno de Argentina puso en marcha un conjunto de medidas de estímulo muy amplio, en el que se incluían reformas estructurales, como la renacionalización del sistema de pensiones y las reducciones de las cotizaciones a la seguridad social. Chile también aprobó, antes de lo previsto, algunas de las medidas de reforma estructural previstas antes de la crisis, y estableció un sistema solidario de pensiones, que beneficia a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiarse una jubilación digna. Es evidente que muchos países se propusieron ampliar la cobertura a quienes carecían de ella, en particular, a los trabajadores de la economía informal y a los pobres. Por ejemplo, el Gobierno de Malasia creó el Plan de Ahorro de Pensiones de Malasia, administrado por el Fondo de Previsión para los Empleados, para proporcionar una jubilación a los trabajadores autónomos. Mediante este régimen, el Gobierno proporciona la aportación correspondiente, equivalente al 5 por ciento de las ganancias declaradas durante un periodo de cinco años. Nigeria hizo una propuesta para introducir un régimen de pensiones básico universal, con el que se pretende incluir al sector informal en el sistema de la seguridad social. Colombia amplió la cobertura del programa de asistencia a los ancianos.

<sup>31</sup> Véase un resumen en Robalino, David A., Aleksandra Posarac, Friederike Rother, Michael Weber, Arvo Kuddo, y Kwabena Otoo, 2012. “Towards Smarter Worker Protection Systems: Improving Labor Regulations and Social Insurance Systems while Creating (good) Jobs”. Documento de Discusión sobre la Protección Social. Banco Mundial, Washington, DC.

Varios países incrementaron el nivel de las pensiones, en particular, el de las pensiones no contributivas destinadas a los pobres. Hubo varios casos en los que se incrementó el nivel de las pensiones no contributivas (Barbados, Cabo Verde, Costa Rica, la Federación de Rusia y Lesotho). Otros países —en particular, los países desarrollados— como medida inmediata y provisional, proporcionaron una prestación única -o al menos provisional- a los ancianos; en ocasiones, en especie (en Paraguay, pensión alimentaria a los jubilados). Entre los países que adoptaron este tipo de medidas se cuentan Bulgaria (suplementos de la pensión de vejez), Alemania («ampliación de la garantía de las pensiones», para mantener el nivel de las pensiones y estabilizar así la demanda interna), Italia (bono para los jubilados «Bonus famiglie»), Tailandia (distribución de un importe

mensual de 500 bat tailandeses (THB) (7,2 dólares de los Estados Unidos) a uno cinco millones de ciudadanos mayores, durante seis meses), el Reino Unido (pago de 60 libras esterlinas, 103 dólares de los Estados Unidos) a todos los jubilados en 2008), y los Estados Unidos (un pago excepcional a los jubilados, las personas con discapacidad y los beneficiarios de asistencia social).

Algunos países revocaron total o parcialmente las reformas de las pensiones del decenio de 1990 o principios del siguiente, encaminadas a privatizar parte del sistema de pensiones de la seguridad social. La contramarcha se debió en gran medida al alto costo presupuestario. Ejemplos de países que procedieron de este modo son Argentina, Estonia, Hungría, Letonia y Polonia.



## Salarios mínimos

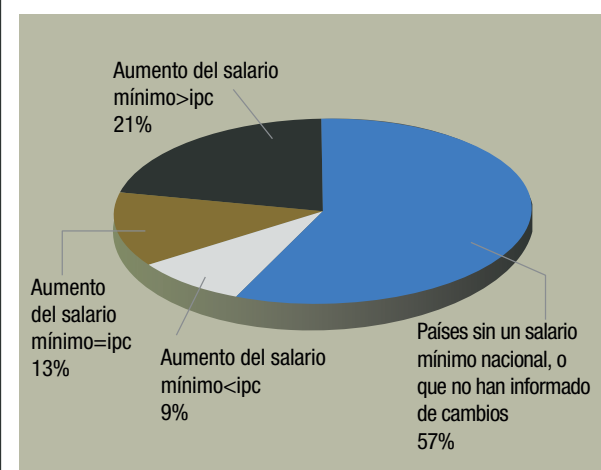
Una cuestión que se planteó durante la crisis concierne a la relación entre los salarios en un país y su demanda agregada de bienes y servicios. Por una parte, los salarios bajos, en relación con el crecimiento de la productividad, pueden servir para reducir los costes laborales unitarios e incrementar las exportaciones. Por la otra, los salarios bajos deprimen el consumo de los hogares. Las medidas sobre el salario mínimo aplicadas en los países encuestados ilustran estos diferentes aspectos de los salarios. De los 77 países encuestados, 33 países dieron cuenta de cambios en el salario mínimo en el periodo comprendido entre mediados de 2008 y finales de 2010 (figura 18). Entre los países que modificaron el nivel del salario mínimo durante la crisis,

21 tuvieron tasas de crecimiento negativas en 2009, y 30 registraron una reducción del crecimiento, de al menos un 50 por ciento en 2009, lo cual demuestra el grado hasta el cual la crisis afectó a estos países.

Entre los países que ajustaron el nivel del salario mínimo durante el periodo de crisis, 16 lo incrementaron en términos reales; 10 lo aumentaron más o menos en función del índice de precios al consumidor (IPC); seis lo aumentaron en una proporción menor al IPC; y solo uno lo recortó de forma temporal. Por lo tanto, cabe afirmar que la intervención en relación con el salario mínimo revistió importancia entre las medidas adoptadas por los países ante la crisis, contrariamente a lo que ocurrió con crisis anteriores en África, Asia y América Latina<sup>32</sup>. Los países que actuaron en tal sentido tienen diversos niveles de desarrollo, y comprenden economías exportadoras, pero también países afectados por una crisis alimentaria, y países que sufrieron una grave recesión. Ello permite apreciar una amplia gama de experiencias de intervenciones en relación con el salario mínimo en respuesta a la crisis.

En el periodo inicial de la crisis, tres países, Australia, Canadá (tres provincias), y China, tomaron la decisión de congelar el salario mínimo, ya fuera con miras a contrarrestar los efectos a la baja de la crisis sobre los mercados de exportación, o por temor a las consecuencias adversas generales sobre el empleo. Posteriormente, Australia y China incre-

**Figura 18: Cambios en el salario mínimo: julio de 2008 a finales de 2010**



Fuente: Catálogo de la OIT y el Banco Mundial de las medidas tomadas ante la crisis; muestra completa de 77 países.

<sup>32</sup> Fuente: OIT: *Informe Mundial sobre Salarios* (Ginebra, 2012, de próxima aparición); F. Eyraud y C. Saget: *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing* (Ginebra, OIT, 2005).

mentaron el nivel del salario mínimo en 2010. En Estonia, se tomó la decisión de no aumentar el salario mínimo. Tras congelar el salario mínimo en 2009, Irlanda recortó en 1 euro el salario mínimo por hora, situándolo en 7,65 euros en diciembre de 2010; posteriormente, en julio de 2011, volvió a situarlo en el valor anterior<sup>33</sup>.

Dos países incrementaron el salario mínimo, aunque en una proporción inferior al del IPC: España y Hungría. Un número mayor de países, entre ellos, Francia, México, Nepal, los Países Bajos, Perú, el Reino Unido, Rumania, Serbia, Tailandia y Turquía aumentaron el salario mínimo en el periodo 2009–2010, más o menos en la misma proporción que el índice de precios al consumidor.

El último grupo de países que incrementaron el salario mínimo en términos reales en ese periodo es el de Brasil, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Kenya, Moldova, Nepal, Polonia, Trinidad y Tabago y Ucrania, y, en menor medida, Chile, Colombia, Ecuador, la República de Corea, Letonia, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. En cuatro países, Kenya, Nepal, Pakistán y Sri Lanka, el aumento del salario mínimo a mediados de 2008 o principios de 2009 guardó relación con el aumento de los precios de los productos básicos hasta mayo de 2008 y la consiguiente necesidad de disminuir la tensión social.

Diversos motivos, además de la crisis alimentaria y la del combustible, indujeron a los países a aumentar el salario mí-

nimo obligatorio en términos reales durante la crisis. En los Estados Unidos, los aumentos del salario mínimo de julio de 2008 y julio de 2009 se derivaron de la aplicación de la Ley de 2007 sobre el salario mínimo justo. Brasil se mantiene fiel a la política a largo plazo de incrementar el umbral del salario mínimo. La Federación de Rusia y Moldova, cuyos salarios mínimos equivalían a alrededor de una cuarta parte del salario medio, los aumentaron en un 13 y un 70 por ciento respectivamente.

Pese a haber sufrido una grave recesión, dos países incrementaron el salario mínimo real durante la crisis. En 2009, Letonia registró un crecimiento negativo del –18 por ciento, y Ucrania, del –14,8 por ciento. En enero de 2009, en Letonia se incrementó el salario mínimo en un 12,5 por ciento, y en enero de 2011, en un 11,1 por ciento. Los salarios habían aumentado hasta abril de 2008 (entre el 20 y el 30 por ciento en el periodo anterior a la crisis), por lo que en el tercer trimestre de 2008 el Gobierno propuso un incremento del salario mínimo para 2009. Sin embargo, en 2009, los salarios se redujeron una media del 6 por ciento en Letonia (el 3 por ciento en el sector privado, y entre el 10 y el 20 por ciento en el sector estatal)<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> En Irlanda, el salario mínimo se había mantenido sin cambios desde julio de 2007.

<sup>34</sup> Observatorio europeo de relaciones industriales (EIRO), 2009: Letonia, Informe Anual.



## El diálogo social durante la crisis

Se organizaron muchas consultas y foros a nivel nacional e internacional, en los que los trabajadores, los empleadores y los gobiernos pudieron expresar sus ideas sobre cuestiones económicas fundamentales, tales como la política monetaria, los conjuntos de medidas fiscales, y las políticas de austeridad, que son ajenas a su esfera de influencia tradicional (la política social)<sup>35</sup>. Estas cuestiones se han documentado en la base de datos del catálogo, y se resumen en el cuadro 4.

<sup>35</sup> Véase Rychly Ludek (2009) Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions. DIALOGUE, *Documento de Trabajo N.º 1*, OIT: Ginebra; Ghellab, Youcef; Papadakis, Konstantinos (2011) “The politics of economic adjustment in Europe: State unilateralism or social dialogue”, en OIT (2011) *La Crisis Global: Causas, respuestas y desafíos*, OIT: Ginebra.

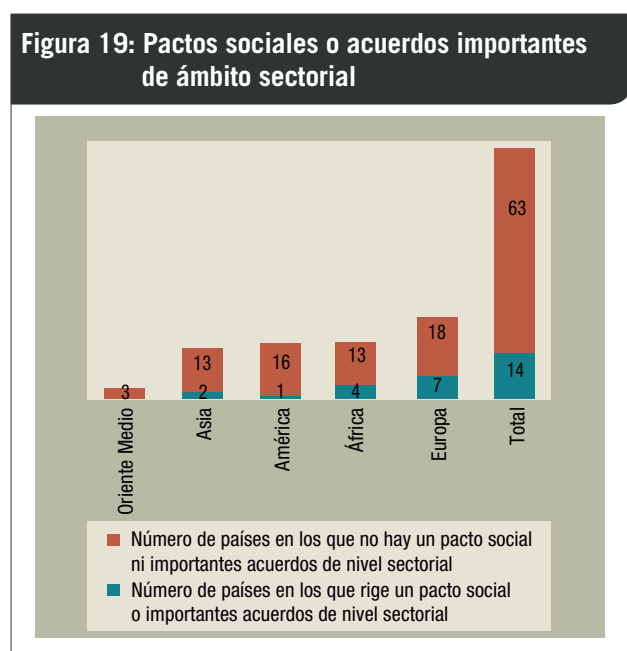
| Cuadro 4: Ejemplos de negociaciones de pactos sociales, y de acuerdos de ámbito sectorial; periodo 2008 a 2010 |             |                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| África                                                                                                         | Kenya       | Creación de varias instituciones laborales en 2007, antes de la crisis. No hubo medidas relacionadas con la crisis.                                                                                                                |
|                                                                                                                | Senegal     | No hubo pacto social: se selló un pacto tripartito sobre los salarios mínimos, pero las negociaciones comenzaron antes (en 2007), y no parecen estrictamente relacionadas con las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis. |
|                                                                                                                | Sudáfrica   | No hubo pacto social: se selló un pacto tripartito sobre los salarios mínimos, pero las negociaciones comenzaron antes (en 2007), y no parecen estrictamente relacionadas con las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis. |
| América                                                                                                        | Argentina   | No hubo una verdadera respuesta en torno al diálogo social; incremento del salario mínimo; acuerdos de ámbito empresarial sobre el recorte de los salarios (70 por ciento) o las horas de trabajo (30 por ciento).                 |
|                                                                                                                | Brasil      | Ampliación de los subsidios de desempleo; medidas de reconversión.                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                | Canadá      | No hubo medidas en torno al diálogo social ante la crisis, pero se ampliaron los mecanismos de repartición del trabajo en 14 semanas, desde febrero de 2009 hasta febrero de 2010.                                                 |
|                                                                                                                | Chile       | Medidas tripartitas en favor del mantenimiento del empleo, la formación y la protección social.                                                                                                                                    |
|                                                                                                                | El Salvador | Reforma de las estructuras de diálogo social durante la crisis, pero sin resultados.                                                                                                                                               |

| Cuadro 4: Ejemplos de negociaciones de pactos sociales, y de acuerdos de ámbito sectorial; periodo 2008 a 2010 (continuar) |                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caribe                                                                                                                     | Barbados                            | Acuerdo tripartito para limitar los aumentos salariales y para reducir al mínimo la pérdida de puestos de trabajo por todos los medios necesarios, ya fuera mediante la reducción de la jornada laboral o mediante dispositivos de repartición del trabajo.                                                                                                                                                                                                               |
|                                                                                                                            | Jamaica                             | Plan Kingston, iniciativa tripartita en todo el ámbito del Caribe, patrocinada por la OIT.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                            | Trinidad y Tabago                   | Si bien en teoría quedaba cubierta por el Plan Kingston, aún no se cuenta con un mecanismo de diálogo social para todo el país, pese a que los actores se han comprometido a crearlo.                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Europa                                                                                                                     | Armenia                             | Celebración de consultas en relación con la ayuda del Gobierno a los bancos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                            | Bulgaria                            | En gran medida el Gobierno actuó unilateralmente: incremento del salario mínimo en 2009, y congelamiento en 2010; subsidios de desempleo más generosos; ampliación del sistema de vales para alimentos; empleo subvencionado; ampliación obligatoria de los acuerdos sectoriales (erga omnes).                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                            | República Checa                     | Acuerdo tripartito: 38 medidas de corta duración para afrontar la crisis; prevención del uso erróneo de los subsidios de desempleo; reducción de los impuestos de los asalariados, viviendas sociales, medidas de formación.                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                            | Estonia                             | Acuerdo bipartito para mantener el nivel del salario mínimo en 2009, en el contexto de caída de los salarios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                                                            | Francia                             | No hubo medidas en torno al diálogo social, pero se acordó ampliar parcialmente el seguro de desempleo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                            | Alemania                            | No hubo un acuerdo nacional, pero se celebraron acuerdos sectoriales en torno al minitrabajo (Kurzarbeit); celebración de consultas nacionales sobre las medidas para hacer frente a la crisis.                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                                            | Hungría                             | No se celebraron pactos; incrementos del salario mínimo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                                                                            | Irlanda                             | Negociaciones fallidas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                                                                                                            | Italia                              | Acuerdos de escasa importancia: (enero de 2009) Reforma de los acuerdos contractuales (estímulo a la descentralización); (febrero de 2010) Acuerdo marco sobre la formación de los desempleados y la movilidad de los trabajadores: colaboración sectorial en torno a la forma de capear la crisis.                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                            | Letonia                             | Debate con los interlocutores sociales sobre los durísimos incrementos presupuestarios y recortes fiscales; el Gobierno introdujo esas medidas, pese al desacuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                            | Países Bajos                        | Las medidas para hacer frente a la crisis se negociaron con los sindicatos. Entre otras cosas, medidas en relación con el mercado laboral y la educación; la infraestructura; la sostenibilidad y las innovaciones; y la preservación de los niveles de las prestaciones. Como contrapartida, los sindicatos adoptan una postura de moderación respecto de los salarios, y los empleadores se comprometen a no plantear la cuestión del aumento de la edad de jubilación. |
|                                                                                                                            | Ex República Yugoslava de Macedonia | Acuerdo tripartito suscrito en agosto de 2010 para la creación del Consejo Económico y Social, con el que se consultarán los asuntos relativos al trabajo y al empleo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                            | Moldova                             | No hubo medidas en torno al diálogo social, pero en noviembre de 2010 se suscribió un acuerdo tripartito que dio lugar a la introducción del salario mínimo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|                                                                                                                            | Montenegro                          | Memorando tripartito sobre los principios que debían regir las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis; sin resultados concretos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                            | Polonia                             | En marzo de 2009, los interlocutores sociales negociaron las medidas para hacer frente a la crisis; el Gobierno las transpuso en dos proyectos de ley, pero los interlocutores sociales reclamaron que éste había ignorado sus propuestas.                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                            | Rumania                             | Si bien el Gobierno afirma que las medidas para hacer frente a la crisis fueron convenidas con los interlocutores sociales, éstos lo niegan, y protestan contra la «reforma» del sistema de remuneración del sector público.                                                                                                                                                                                                                                              |

| Cuadro 4: Ejemplos de negociaciones de pactos sociales, y de acuerdos de ámbito sectorial; periodo 2008 a 2010 (continuar) |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                            | Federación de Rusia | Consulta con los interlocutores sociales únicamente.                                                                                                                                                                                                                 |
|                                                                                                                            | España              | Ruptura del diálogo social ante las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a la crisis; sin embargo, posteriormente se firmó un acuerdo marco sobre los salarios. En 2010, el Gobierno decide unilateralmente recortar los salarios del sector público. |
|                                                                                                                            | Suiza               | Celebración de consultas oficiosas a nivel nacional; negociaciones sectoriales.                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                            | Suecia              | Acuerdos sectoriales sobre despidos temporarios y formación.                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                            | Serbia              | Celebración de consultas con un grupo de trabajo tripartito sobre la crisis. Sin acuerdos.                                                                                                                                                                           |
|                                                                                                                            | Turquía             | Acuerdos de repartición del trabajo en algunos sectores.                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Asia</b>                                                                                                                | Camboya             | Celebración de reuniones tripartitas sectoriales. Sin acuerdos concretos.                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                                                            | India               | En 2009, los Grupos de Expertos Tripartitos formularon recomendaciones sobre las medidas para hacer frente a la crisis.                                                                                                                                              |
|                                                                                                                            | Indonesia           | Se firma un acuerdo tripartito (Pacto de Indonesia por el Empleo) sobre políticas de recuperación en febrero de 2010. No se ejecuta.                                                                                                                                 |
|                                                                                                                            | Japón               | Marzo de 2009: Acuerdo Marco por la Estabilidad y la Creación de Empleo.                                                                                                                                                                                             |
|                                                                                                                            | República de Corea  | Febrero de 2009: Gran Acuerdo para superar la crisis económica; la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU) no participa.                                                                                                                                         |
|                                                                                                                            | Filipinas           | Celebración de consultas sectoriales.                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                            | Tailandia           | Celebración de consultas sectoriales.                                                                                                                                                                                                                                |

Fuente: Catálogo de la OIT y del Banco Mundial de medidas para hacer frente a la crisis.

De los 77 países encuestados, 14 sellaron acuerdos tripartitos de ámbito nacional, o acuerdos importantes de ámbito sectorial al formular las medidas para hacer frente a la crisis:



Fuente: Catálogo de la OIT y del Banco Mundial de medidas para hacer frente a la crisis, muestra completa de 77 países.

siete en Europa, cuatro en América, dos en Asia y uno en África (figura 19). Las fuertes tendencias regionales reflejan el desarrollo histórico de las relaciones laborales en Europa. La gravedad de la crisis, la fortaleza de los sindicatos, el legado tripartito (ya sea que el país cuente con un sistema institucional en el que por lo general las políticas públicas se debaten o se negocian con los interlocutores sociales), y la libertad de asociación, son factores que explican el recurso al diálogo social a fin de preparar las medidas para hacer frente a la crisis<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> L. Baccaro y S. Heeb: "Social dialogue during the financial and economic crisis. Resultados de la recopilación realizada por la OIT y el Banco Mundial, utilizando un análisis booleano de 44 países", *Sector del Empleo. Documento de Trabajo N.º 102* (Ginebra, OIT, 2011); véase [www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_167806/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_167806/lang-en/index.htm).



## Las normas laborales durante la crisis<sup>37</sup>

La observancia de la normativa laboral por parte de las empresas pudo verse dificultada por la importantísima contracción de la demanda y los problemas de liquidez acarreados por la crisis. En ocasiones, las restricciones presupuestarias también complicaron la tarea de los gobiernos de controlar el cumplimiento. Sin embargo, los Estados Miembros de la OIT tienen obligaciones con respecto a los Convenios de la OIT que han ratificado. Además, la gravedad de la crisis también indujo a los gobiernos y a los interlocutores sociales a celebrar consultas y a dialogar, y a confirmar que las normas internacionales del trabajo forman parte de la solución de la crisis.

Por lo que respecta a las condiciones de empleo y a los derechos laborales, la crisis económica puede apreciarse en términos de *riesgos* y de *posibilidades*. Los riesgos tienen que ver con el posible deterioro de las *condiciones de empleo* vigentes y las prestaciones, y con el recorte de *los derechos y las normas*. En cuanto a las posibilidades, puede ocurrir que las condiciones de empleo vigentes se mantengan, que los derechos y las normas se respeten, que las instituciones basadas en estos derechos y normas se fortalezcan, y que la relación entre estas condiciones y las funciones y la aplicación de las normas internacionales del trabajo sean reconocidas. Aplicar un criterio de riesgos y de posibilidades permite apreciar el amplio espectro de eventuales repercusiones —positivas y negativas— para el trabajador y los órganos nacionales, e incluso para las instituciones internacionales. Este criterio permite ir más allá de la cuestión dual de si los derechos laborales se respetaron o no, y analizar otros matices de este tema.

Tal como se desprende de las secciones sobre empleo, protección social y diálogo social, hubo casos de merma de las condiciones, en ocasiones, *de facto*, como la reducción de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo en Letonia; en otras, *de jure*, como en el caso de Australia y la República Checa, que flexibilizaron algunos requisitos para la terminación de la relación de trabajo. Varios países receptores de mano de obra inmigrante endurecieron los requisitos de incorporación de los trabajadores migrantes al mercado de trabajo nacional, o alentaron la repatriación.

En algunos casos, la crisis también constituyó la posibilidad de ampliar los derechos laborales y el control de los mismos, tal como ocurrió con muchas medidas de protección. En relación con los trabajadores migrantes, el Gobierno del Brasil y el de Irlanda ofrecieron a los migrantes indocumentados la posibilidad de regularizar su situación, reduciendo así su situación de vulnerabilidad durante la crisis financiera internacional.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Puede consultarse un análisis más a fondo sobre las normas laborales durante la crisis, realizado a partir del inventario, en Tajman, Saget, Elkin y Gravel (2011) “Rights at work in times of crisis: Trends at the country level in terms of compliance with international labour standards”, *Sector del Empleo, Documento de Trabajo N.º 101* (Ginebra, OIT, 2011); véase [http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/workingpapers/WCMS\\_167804/lang=en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/workingpapers/WCMS_167804/lang=en/index.htm).

<sup>38</sup> Por ejemplo, Arabia Saudita, España, la Federación de Rusia, Irlanda, Italia, Kazajstán, Malasia y Ucrania.

## Los derechos laborales con respecto a las normas internacionales del trabajo

En lo atinente a las normas internacionales del trabajo, se adoptaron varias medidas de política, dando efectividad a disposiciones de las normas internacionales del trabajo. Valgan como ejemplo las licitaciones públicas celebradas en Barbados y en los Estados Unidos, en las que se garantizaron las mejores condiciones a los trabajadores, gracias a la introducción de cláusulas laborales en los contratos públicos. Por lo que respecta a la promoción del espíritu empresarial y a la creación de pequeñas y medianas empresas, se tomaron varias medidas para dar seguimiento a las normas internacionales del trabajo, en particular, a la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, núm. 189 (1998).

Hubo pocos casos en los que no se diera curso a medidas para hacer frente a la crisis por falta de conformidad con las normas internacionales del trabajo. En 2010, en Costa Rica se propuso enmendar una ley sobre las horas de trabajo, para permitir una jornada laboral de 12 horas durante cuatro días consecutivos, seguidos de tres días de descanso. La enmienda hubiera dado más flexibilidad a las empresas en el periodo posterior a la crisis. La propuesta fue rechazada, pues contravenía las disposiciones del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), núm. 1 (1919), ratificado por Costa Rica.

En otros casos, se aprobaron medidas sin comprometer las disposiciones de las normas internacionales del trabajo. Por ejemplo, varios países ayudaron al sector del turismo, para contrarrestar la reducción de las llegadas de turistas y de los ingresos en el sector. Es posible que estas medidas se aplicaran de conformidad con las normas internacionales pertinentes (Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), núm. 172, (1991)).

## Normas del trabajo fundamentales

En el cuestionario utilizado para la recopilación de medidas se planteaban una serie de preguntas sobre la adopción de medidas de lucha contra el trabajo infantil, la trata de personas y la discriminación. Casi todas las medidas tomadas para mejorar la igualdad de oportunidades y de trato ante el empleo se referían a estrategias a largo plazo para reducir la discriminación, y no eran medidas a corto plazo para hacer frente a la crisis.

Entre los ejemplos, cabe citar el de Francia, que en la reunión tripartita organizada por el Gobierno en noviembre de 2007 adoptó un plan de acción de tres medidas para reducir la disparidad salarial entre mujeres y hombres en un lapso breve. La primera medida consistió en revisar la metodología de medición de las disparidades; se concretó en 2008. La segunda se concretó en 2009: alentar las negociaciones de los correspondientes temas en el nivel sectorial y de las empresas. La última medida fue la aplicación de una penalización monetaria a aquellas empresas que a finales de 2010, y tras la celebración de consultas con el comité de empresa, no hubieran presentado un plan de acción para solucionar las disparidades salariales por razones de género. Este plan, cuya ejecución no se vio alterada por la crisis, parece haber tenido un resultado modesto, pues se restringió a la introducción de un número limitado de indicadores en un ejercicio contable. Bulgaria también aplicó una estrategia nacional de promoción de la igualdad de género en el periodo 2009–2015. Chile y Estonia aprobaron una ley sobre el derecho a la igualdad de remuneración, en 2009 y 2008 respectivamente, y la República Checa promulgó una ley contra la discriminación en 2009.

También hay ejemplos de países que informaron de la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en el conjunto de medidas para hacer frente a la crisis. Por ejemplo, Estonia, donde se promulgó la Ley n.º 509, de 22 de junio de 2009, de enmienda a Ley de contratos de empleo de 17 de diciembre de 2008, y que estipula que el empleador podrá, extraordinariamente, poner fin a un contrato de empleo, si una caída del volumen de trabajo, la reorganización del trabajo u otro tipo de reorganización de su empresas hacen imposible mantener la relación de empleo convenida por ambas partes (empleado y empleador). Ante una situación de terminación de la relación de empleo, el empleador también debe tener en cuenta el principio de igualdad de trato.

En cuanto a la introducción de leyes contra la trata de personas, la promulgación de la Ley contra la trata de personas, en Bahrein en 2008, probablemente no guardó relación con la crisis. En este sentido, Tailandia también aprobó una Ley en 2009, en la que se estipulan medidas de prevención y eliminación de la trata de personas. Entre 2010 y 2011 se ejecutó un plan de acción para eliminar las prácticas de explotación de los trabajadores migrantes y de trabajo forzoso en el sector del tratamiento y procesamiento de productos alimentarios del mar. La finalidad del plan era generar una mayor conciencia entre los empleadores de sectores en riesgo, formular directrices para la inspección del

trabajo, impartir formación sobre las directrices, y crear una red de protección laboral que propiciara mecanismos de control laboral con más criterios de anticipación. Este plan no se adoptó a consecuencia de la crisis.

En relación con el trabajo infantil, se temía que la crisis pudiera invertir la tendencia de reducción de este fenómeno. La recopilación revela pocos programas sobre trabajo infantil introducidos o ampliados en respuesta a la crisis. Sin embargo, sí se recogen estrategias a largo plazo para luchar contra el trabajo infantil. Un ejemplo es el de Botswana, que en 2009 aprobó una Ley sobre los niños, que dispone la promoción y protección de los derechos de los niños. Para dar seguimiento a lo dispuesto por la Ley, se formulará un programa de acción sobre trabajo infantil conforme con el Convenio sobre la edad mínima, núm. 138 (1973), y con el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, núm. 182 (1999). Otro ejemplo es el de la Oficina de Estadística de Indonesia, que en 2010 publicó un estudio conjunto con la OIT, titulado «Encuesta sobre el trabajo infantil en Indonesia. Era la primera encuesta de este tipo realizada en el país, y sus resultados revelaron que, de un total de 58 millones de niños en edades comprendidas entre los 5 y los 17 años, unos 4,05 millones trabajaban, y 1,76 millones ejercían el trabajo infantil. La definición más clara de la situación del trabajo infantil en Indonesia permitirá al Gobierno hacer frente al desafío de erradicarlo.

En síntesis, las medidas sobre discriminación, trabajo infantil y trata de personas recopiladas mediante la encuesta

básicamente reflejan estrategias a largo plazo, y no programas o reglamentaciones introducidos a consecuencia de la crisis. Curiosamente, muy pocas medidas tomadas en ese periodo pretendían reducir las desigualdades de remuneración y en el empleo por razones de género, tal vez porque la crisis afectó primero a sectores de predominio masculino o porque en esa coyuntura no se consideraba prioritario.

Ante la gravedad de la crisis financiera y económica mundial, la mayor parte de los países encuestados realizó un enorme esfuerzo para impulsar la demanda agregada y proteger el nivel de vida de los trabajadores y las familias, en ocasiones, previa celebración de consultas con los interlocutores sociales. La mayoría de las medidas adoptadas en ese periodo parecen ajustarse a las normas internacionales del trabajo; sin embargo, hay pocos datos que revelen la influencia directa de dichas normas en las medidas tomadas por muchos países directamente afectados.

Muchos países que sufrieron un aumento del desempleo entre 2008 y 2010 tomaron otras medidas de reactivación acordes con el Convenio sobre la política del empleo, núm. 122 (1964). En ocasiones, las medidas derivadas de la crisis provocaron una mayor desregulación del mercado de trabajo, aunque no necesariamente una merma de la protección prevista en los derechos laborales consagrados en las normas internacionales del trabajo.



## De cara al futuro

Las conclusiones de la presente recopilación de medidas para hacer frente a la crisis indican varios ámbitos de las políticas que requieren más atención:

- Comprender la secuencia correcta de la política fiscal y la monetaria, y la orientación de las políticas sectoriales.
- Ampliar la cobertura del seguro social y de los programas de asistencia social.
- Revisar y mejorar el diseño de los programas activos del mercado de trabajo, en particular, los de subvenciones salariales y los mecanismos de repartición del trabajo.
- Mejorar los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, para controlar mejor los ajustes del mercado laboral y la repercusión en los diferentes tipos de trabajadores.
- Promover el diálogo social como forma de crear consenso en torno a las medidas de política para hacer frente a la crisis, y evitar la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

### Políticas fiscales, monetarias y sectoriales

La complementariedad de las políticas fiscales y las políticas monetarias observadas en los 77 países encuestados indica una cuidada secuencia. La mayoría de los países aplicó medidas de estímulo fiscal y de distensión monetaria. Los estímulos fiscales impulsaron la demanda agregada en la

medida en que el espacio fiscal lo permitía, lo cual está implícito en los pocos casos de austeridad fiscal en los que presumiblemente no había espacio fiscal. La distensión monetaria complementó la política fiscal, puesto que, como se redujo el espacio fiscal, la distensión monetaria facilitaba las inversiones y el consumo mediante los clásicos recortes de tipos de interés y la ampliación del crédito. Otra innovación respecto de la secuencia de las políticas se aprecia, quizá por primera vez en esta crisis, en forma de medidas monetarias no convencionales. Habida cuenta de que la política monetaria convencional llegó al límite en el recorte de los tipos de interés en los países de ingresos altos, se recurrió a políticas monetarias no convencionales: los bancos compraban bonos, lo cual determinaba un aumento del precio de los mismos, y un descenso de su rendimiento, y, por añadidura, de los préstamos. Además, esas políticas no convencionales proporcionaron mayor liquidez, permitiendo así que las empresas y los hogares invirtieran y gastaran más. Es muy necesario estudiar más a fondo en esta secuencia de medidas.

Aplicar una secuenciación puede servir para explicar el modelo de las políticas sectoriales específicas en todos los países: los de ingresos altos, bajos y medianos. Puesto que la crisis se inició en el sector financiero de los países de ingresos altos, ese sector necesitó y recibió gran ayuda. Cuando la crisis se extendió a los sectores reales de los países de ingresos altos, presumiblemente, el espacio fiscal se agotó, dejando menos recursos para ayudar a esos sectores de la economía. No es fácil abogar por un mayor equilibrio de la ayuda presupuestaria entre el sector financiero y los sectores reales de la economía, debido a la dificultad de evaluar cuál hubiera sido la consecuencia de haber optado por prestar menos

ayuda al sector financiero. Sin embargo, la reforma en curso de la regulación macroprudencial, según la cual el sector financiero habría de pagar en función del mayor riesgo, también debería propiciar un mayor equilibrio de las ayudas financieras.

## Protección social y de los ingresos

*El principal desafío para los programas de seguros es ampliar la cobertura.* Incluso en países de ingresos medios y altos, como Chile y México, el sistema de seguro social cubre a menos del 60 por ciento de la fuerza de trabajo. La protección del seguro social en África y en la mayor parte de Asia, por ejemplo, es inferior al 5 por ciento de la fuerza de trabajo. En Asia meridional y los países africanos, el porcentaje de trabajadores autónomos o que trabajan en empresas familiares supera al 50 por ciento<sup>39</sup>. Así pues, los programas de seguro social cubren sobre todo a los funcionarios públicos y a los trabajadores de empresas públicas. En casi todos los niveles de desarrollo económico hay países en los que incluso la asistencia social elemental es deficiente. Las obras públicas y los programas de transferencias selectivas están aumentando su cobertura con mucha más rapidez que en el pasado, pero aún distan mucho de llegar a todos los trabajadores que necesitan protección<sup>39</sup>. A escala mundial, la mayoría de los trabajadores del sector informal carecen de acceso efectivo a la protección social<sup>40</sup>.

*Los programas de asistencia social deberían dar máxima prioridad al objetivo de reunir los programas dispersos y a introducir mecanismos institucionales que les permitieran ampliarse y contratar en función de los ciclos económicos.* Por ejemplo, los países podrían plantearse establecer programas integrados de transferencias de efectivo, que incluyeran condiciones sobre la inversión en capital humano, la participación en obras públicas, o la participación en programas para mejorar la empleabilidad de las personas. Estas transferencias se destinarían a las personas más vulnerables, y se contaría con sistemas de gestión, control y evaluación bien diseñados.

## Programas activos del mercado de trabajo

*Los programas activos del mercado de trabajo pueden desempeñar una función importante para solucionar problemas de información en el mercado laboral y en el mercado de capital, así como para facilitar la reasignación de los puestos de trabajo; sin embargo, para que sean eficaces, deben formularse correc-*

*tamente y han de elegirse bien los destinatarios*<sup>41</sup>. En tiempos de cambios rápidos, la reasignación laboral se facilita si se cuenta con servicios de empleo bien diseñados, con programas de recalificación, y con subvenciones salariales selectivas establecidas estratégicamente, para la formación en el empleo. Sin embargo, estos programas suelen ser demasiado reducidos para servir con eficacia a gran número de trabajadores en caso de crisis, y sigue habiendo interrogantes con respecto al diseño y la ejecución.

Un punto crucial de la agenda de cara al futuro es la creación de capacidad para evaluar y controlar mejor los programas activos del mercado de trabajo. Pese a la difusión que van cobrando las evaluaciones de impacto; siguen siendo inusuales en los países de ingresos medianos y, particularmente, en los de bajos ingresos; las pocas evaluaciones realizadas se centran en los efectos inducidos por la presencia o la ausencia de determinados programas. Sin embargo, poco es lo que se comprende acerca de la forma en que las diferentes características de los programas afectan los resultados —por ejemplo, por lo que respecta a gobernanza, mecanismos de selección, duración de la intervención o interacciones con otros programas. El contexto también cuenta considerablemente, a punto tal que podría ser difícil formular recomendaciones generales acerca del diseño. La alternativa podría ser someter sistemáticamente a prueba toda intervención antes de ampliarla.

## Sistemas de información sobre el mercado de trabajo

*Por lo que respecta a los sistemas de información sobre el mercado de trabajo, es crucial que los formuladores de políticas faciliten:* 1) *la recolección y compilación de información;* 2) *la capacidad analítica;* y 3) *acuerdos institucionales con organismos especializados o instituciones de investigación.* Muchos y complejos fueron los canales por los cuales la crisis

<sup>39</sup> Con respecto a Asia meridional, véase Banco Mundial (2011), “More and Better Jobs in South Asia”, y con respecto a África, véase Fox, Louise, y Melissa Gaal. 2009. *Working Out of Poverty: Job Creation and the Quality of Growth in Africa*. Washington, DC: Banco Mundial.

<sup>40</sup> Grosh, Margaret, Carlo del Ninno, Emil Tesliuc, y Azedine Ouerghi. 2008. *Protección y promoción. Diseño y aplicación de políticas de protección social eficaces*. Washington, D.C., Banco Mundial.

<sup>41</sup> Véase Banco Mundial (2011), *Stepping Up Skills: For More Jobs and Higher Productivity*. Washington, DC: Banco Mundial.

afectó a los mercados de trabajo; las repercusiones dependieron de varios factores, como la exposición al comercio exterior, la dependencia de las remesas, la cuantía de la deuda o de los ahorros en bancos extranjeros, la importancia de las empresas de propiedad extranjera y las inversiones extranjeras directas, además de otros muchos elementos. Los ajustes introducidos en el mercado laboral variaron considerablemente de un país al otro. Además, es imprevisible la reacción o la no reacción de los particulares y los empleadores ante la aplicación de una política, de un modo y en un entorno determinados.

*Lamentablemente, muchos países en desarrollo no recopilan ni difunden los datos necesarios para configurar las políticas.* Pese a que en los últimos ocho años la mayoría de los países de la OCDE y algunos países más grandes de ingresos bajos y medianos (Argentina, China, la Federación de Rusia, Indonesia, México y Sudáfrica) realizaron una publicación anual de datos sobre el empleo, en algunos lugares del mundo, en especial, en África, sigue habiendo retrasos en la recolección y difusión. Según los datos de LABORSTA, CEIC y Haver Analytics, de 200 países estudiados en el mundo, sólo 110 han publicado algún tipo de datos sobre el mercado de trabajo desde 2000<sup>42</sup>. Pero incluso en este grupo, la frecuencia de la publicación es insuficiente. Por ejemplo, en el 57 por ciento de los 200 países cubiertos faltaban los datos sobre el empleo en 2008. En algunos casos (por ejemplo, en Bangladesh, Colombia, India, Kenya y Paraguay) no se disponía de datos para el intervalo de 2006-2008, mientras que en otros (Brasil, Egipto, Nigeria y Pakistán) el problema era más bien de puntualidad, pues a mediados de 2010 los países no habían publicado datos sobre la situación del mercado de trabajo en 2008.

*Para lograr una mejor recolección y difusión de los datos, los gobiernos deberán atribuirle prioridad, crear capacidad institucional y aplicar políticas de libre acceso de los datos.* En primer lugar, los gobiernos deben plantearse la recolección de los datos sobre el mercado de trabajo como condición fundamental para poder formular políticas productivas, y atribuir la misma importancia a la asignación de suficientes recursos para hacerlo. En general, el coste total de las encuestas necesarias para recopilar datos sobre el mercado de trabajo representa un pequeño porcentaje del gasto total de un gobierno. Además, las eventuales mejoras a que darán lugar dichos datos en el diseño de los programas pueden propiciar ahorros que compensarían los costes. Una vez asignados los recursos, la ejecución requiere una apreciable capacidad institucional, a menudo inexistente<sup>43</sup>. Sin embargo, se puede invertir en esta capacidad, y las organizaciones internacionales tienen una importante fun-

ción que cumplir en cuanto a la ayuda que pueden prestar a estas iniciativas. Una vez que se han recopilado los datos, la cuestión decisiva es cómo difundirlos<sup>44</sup>. Los institutos de estadística suelen proteger mucho los datos, a punto tal que, en ocasiones, los ministerios competentes no tienen acceso a la información que necesitarían para idear mejor sus medidas de política. Los gobiernos deben velar por que los datos sobre la situación del mercado laboral estén disponibles al público tanto del interior como del exterior del país.

## El diálogo social y las normas internacionales del trabajo

En el periodo inicial de la crisis, hubo muchos foros y posibilidades para el diálogo social sobre las medidas para hacer frente a la crisis, que en ocasiones, dieron lugar a la adopción de pactos sociales o de importantes acuerdos colectivos en los sectores. En el segundo periodo, estas posibilidades se redujeron, ya fuera porque los países habían logrado cierta recuperación, o porque había menos espacio fiscal disponible para ese tipo de acuerdos. Cabe recordar la importancia del diálogo social para generar confianza y consenso en torno a la aplicación de políticas que propicien la recuperación<sup>45</sup>. Por lo tanto, los gobiernos deben fomentar la coordinación de la negociación colectiva, ya sea formal u oficiosa, pues ello puede acelerar la adaptación en casos de crisis. El diálogo social puede aportar cambios positivos a través del intercambio de información, que los gobiernos pueden facilitar al proporcionar indicadores económicos y del mercado de trabajo que enriquezcan el debate público.

<sup>42</sup> Con el término «publicación anual» se indica la disponibilidad de series de al menos tres observaciones anuales consecutivas durante el intervalo comprendido entre 2000 y 2008.

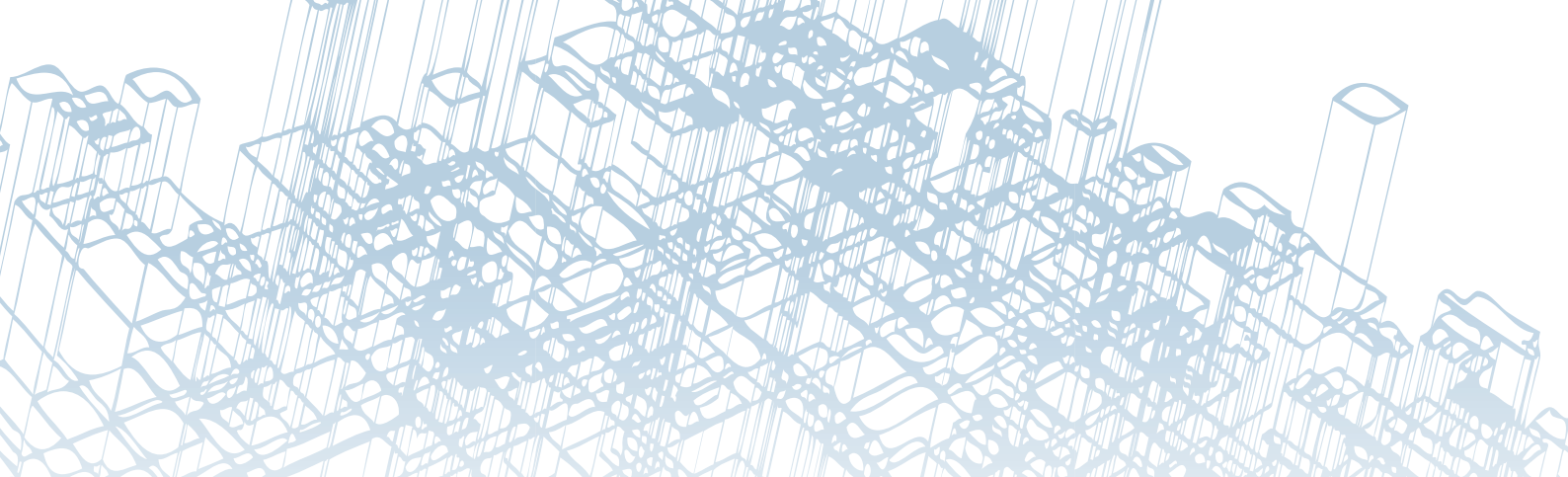
<sup>43</sup> Entre las principales actividades para las que se necesitan conocimientos especializados, cabe citar las siguientes: 1) gestión y logística; 2) elaboración de cuestionarios; 3) muestras; 4) dotación de personal y formación; 5) gestión de datos; 6) trabajo de campo; y 7) análisis de datos y documentación.

<sup>44</sup> La iniciativa Statistical Data and Metadata Exchange Initiative (<http://sdmx.org>) (en inglés) ofrece orientación a los países acerca de cómo presentar y difundir datos a la comunidad más amplia en un marco común, a fin de mejorar su comprensión y comparabilidad.

<sup>45</sup> Aidt y Tzanattos (2003): “*An interesting but often overlooked feature of collective bargaining is its capacity to provide insurance against shocks arising from international markets*”, en *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* (Washington, Banco Mundial, 184 páginas), pág. 119.

Varias medidas adoptadas durante la crisis guardaron relación directa con derechos laborales y normas internacionales del trabajo, como las condiciones de empleo, la protección social, los mecanismos de diálogo social, y otros mecanismos de cumplimiento. Las diferentes medidas adoptadas en este sentido durante la crisis parecen haber sido conformes a los instrumentos de la OIT; sin embargo, es importante una mayor vigilancia, para evitar la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Cabe recordar que el deterioro de las normas del trabajo, en particular en época de crisis, puede fomentar la generalización de salarios bajos, escasas calificaciones e industrias de elevada producción, e impedir el crecimiento del empleo estable y calificado en los países, y al mismo tiempo puede dificultar el crecimiento

de la economía de los asociados comerciales. Habida cuenta de que las normas internacionales del trabajo constituyen normas mínimas adoptadas por los gobiernos y los interlocutores sociales, a todo el mundo le interesa que estas reglas se apliquen de forma generalizada. Algunas de las medidas tomadas durante la crisis han demostrado que las prácticas laborales justas, acordes con las normas internacionales del trabajo, y aplicadas a través de un sistema jurídico nacional, pueden asegurar un mercado laboral eficiente y estable, tanto a los trabajadores como a los empleadores. Así pues, cuando los órganos de supervisión de la OIT señalan la falta de cumplimiento de normas internacionales del trabajo, los gobiernos deben dar el debido seguimiento a las recomendaciones en torno a esta cuestión.



# Anexos

## Anexo 1

| Cuadro A1: Lista de países, por nivel de ingresos y por región |                                         |                                         |                                    |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------|
| Ingresos altos                                                 | Ingresos medianos altos                 | Ingresos medianos bajos                 | Ingresos bajos                     |
| <b>América Latina y el Caribe</b>                              | <b>América Latina y el Caribe</b>       | <b>Asia oriental y el Pacífico</b>      | <b>África subsahariana</b>         |
| Barbados                                                       | Argentina                               | Indonesia                               | Kenya                              |
| Trinidad y Tabago                                              | Brasil                                  | Filipinas                               | Mali                               |
|                                                                | Chile                                   | Viet Nam                                | Mozambique                         |
| <b>Europa y Asia central</b>                                   | Colombia                                |                                         | Rwanda                             |
| República Checa                                                | Costa Rica                              | <b>Asia meridional</b>                  | Tanzanía, Rep. Unida de            |
| Estonia                                                        | Ecuador                                 | India                                   | Ugand                              |
| Hungría                                                        | México                                  | Pakistán                                |                                    |
| Polonia                                                        | Panamá                                  | Sri Lanka                               | <b>South Asia</b>                  |
|                                                                | Perú                                    |                                         | Nepal                              |
| <b>América del Norte</b>                                       | Uruguay                                 | <b>Europa y Asia central</b>            | Bangladesh                         |
| Canadá                                                         | Jamaica                                 | Armenia                                 |                                    |
| Estados Unidos                                                 |                                         | Moldova                                 | <b>Asia Oriental y el Pacífico</b> |
|                                                                | <b>Europa y Asia central</b>            | Ucrania                                 | Camboya                            |
| <b>Europa occidental</b>                                       | Bulgaria                                |                                         |                                    |
| Francia                                                        | Kazajstán                               | <b>América Latina y el Caribe</b>       |                                    |
| Alemania                                                       | Letonia                                 | El Salvador                             |                                    |
| Irlanda                                                        | Macedonia, Ex RY de                     | Paraguay                                |                                    |
| Italia                                                         | Montenegro                              |                                         |                                    |
| Países Bajos                                                   | Rumania                                 | <b>África subsahariana</b>              |                                    |
| España                                                         | Federación de Rusia                     | Lesotho                                 |                                    |
| Suecia                                                         | Serbia                                  | Camerún                                 |                                    |
| Suiza                                                          | Turquía                                 | Cabo Verde                              |                                    |
| Reino Unido                                                    |                                         | Ghana                                   |                                    |
|                                                                | <b>África subsahariana</b>              | Nigeria                                 |                                    |
| <b>Asia oriental y el Pacífico</b>                             | Sudáfrica                               | Senegal                                 |                                    |
| Australia                                                      | Botswana                                | Mauricio                                |                                    |
| Japón                                                          |                                         | Guinea                                  |                                    |
| Corea, República de                                            | <b>Oriente Medio y África del Norte</b> |                                         |                                    |
|                                                                | Jordania                                | <b>Oriente Medio y África del Norte</b> |                                    |
|                                                                |                                         | Egipto                                  |                                    |
| <b>Oriente Medio y África del Norte</b>                        | <b>Asia oriental y el Pacífico</b>      |                                         |                                    |
| Bahrein                                                        | China                                   |                                         |                                    |
| Arabia Saudita                                                 | Malasia                                 |                                         |                                    |
|                                                                | Tailandia                               |                                         |                                    |

## Anexo 2

### La base de datos



Todas las regiones del mundo y los diversos niveles de desarrollo están representados con los 77 países incluidos en la base de datos (véase el cuadro A1). Gracias a la coordinación de consultores nacionales y la colaboración del personal de la OIT y del Banco Mundial, se recogieron datos para el periodo comprendido entre mediados de 2008 y mediados de 2010. La verificación de la calidad de los datos estuvo a cargo de especialistas técnicos en las esferas del empleo, la protección social, las normas del trabajo y el diálogo social. La estructura de la base de datos está en inglés, aunque las medidas de política figuran en uno de los tres idiomas oficiales de la OIT (inglés, francés y español). A modo de ejemplo, la información sobre la mayoría de los países de América Latina está en español.

La base de datos del catálogo, quizás la primera de este tipo, es fácil de utilizar y permite consultar las políticas por país, por categoría y por subcategoría, así como por población destinataria, tal como se muestra en las capturas de pantalla.

La información incluida en el catálogo se estructura en torno a siete categorías de política: políticas macroeconómicas, medidas para incrementar la demanda de empleo, políticas



activas del mercado de trabajo, prestaciones de desempleo, otras medidas de protección social, diálogo social y normas del trabajo.

Dentro de cada una de estas siete categorías figuran subcategorías más detalladas y específicas. Por ejemplo, dentro de las medidas para incrementar la demanda de empleo (*measures to increase labour demand*) se incluye: acceso a





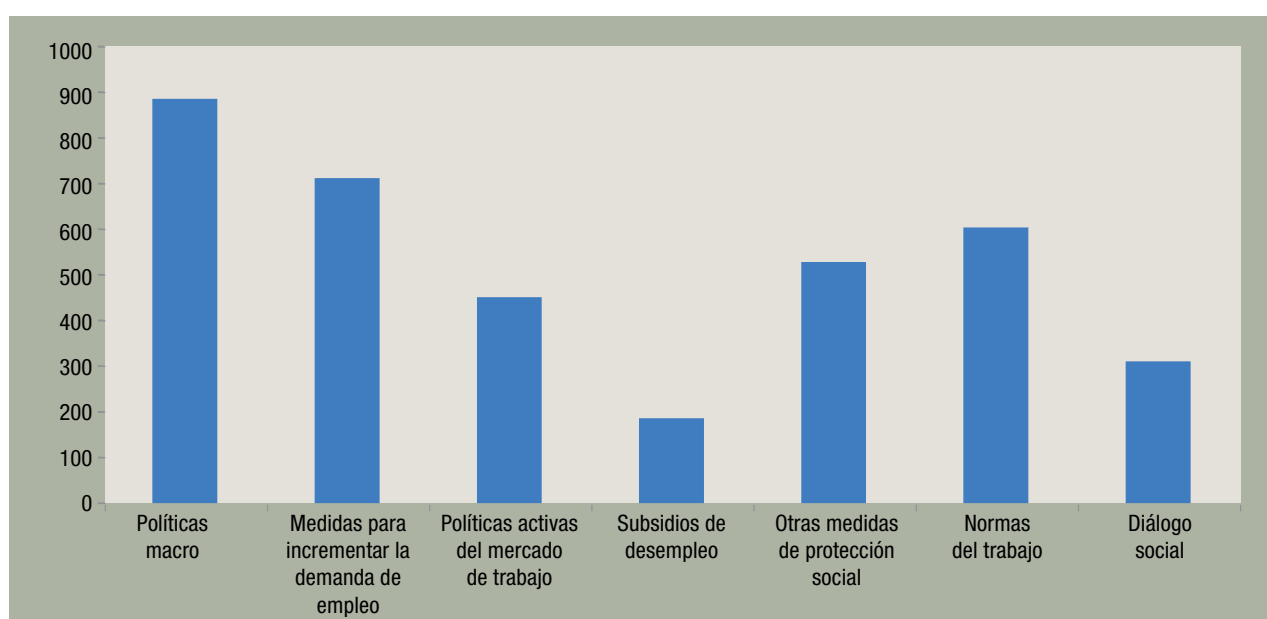
licitaciones públicas; facilidades de crédito y acceso a garantías de crédito; medidas de conservación del empleo; otras medidas especiales para las PYME, las microempresas y las cooperativas; facilidades de pago; creación de puestos

de trabajo en el sector público; subvenciones específicas para la creación de puestos de trabajo nuevos; otros subsidios de diversa índole; entorno normativo propicio para empresas sostenibles; bonificaciones fiscales; y recortes salariales. Se puede observar una muestra de estas medidas en la captura de pantalla.

Tratar de definir a la población destinataria es un objetivo ambicioso, pese a la dificultad de lograrlo en una primera encuesta aislada. El término «población destinataria» remite a dos grupos: el primero incluye a particulares y hogares, a saber, niños, personas mayores, personas con discapacidad, trabajadores empleados, población activa, hogares de bajos ingresos, trabajadores poco calificados, trabajadores migrantes, trabajadores en situación irregular, trabajadores mayores, empleados del sector público, trabajadores rurales, trabajadores por cuenta propia, desempleados, mujeres y jóvenes. El segundo abarca a empresas, como PYME y empresas multinacionales, empresas afectadas por la crisis, nuevas empresas y empresas orientadas a la exportación.

El cuestionario constaba de 62 preguntas sobre medidas de política, del que se obtuvo un total de 3.600 medidas registradas en el catálogo. En la figura A1 se ilustra la distribución de medidas de política en las siete categorías principales de la base de datos.

**Figura A1: Distribución de las medidas de política, por categoría de respuesta**



Fuente: Catálogo de medidas de política de la OIT y el Banco Mundial adoptadas para hacer frente a la crisis.

## Anexo 3

### ***Cuestionario de la encuesta para el catálogo de políticas adoptadas para hacer frente a la crisis***

- País/Región
- Fecha de respuesta al cuestionario
- Datos de la persona encargada de rellenar el formulario del cuestionario
- Datos de la persona que responde a la pregunta
- Fuente

### Objeto del cuestionario

La finalidad principal de este cuestionario es obtener un panorama general de las medidas de política social y económica más importantes aplicadas ante las repercusiones de la grave crisis económica en el mercado de trabajo, tanto de aquellas que ya se han aplicado, como de las que están en vías de aplicarse.

### *Las respuestas no se divulgarán al público en esta etapa.*

Para simplificar, en las preguntas que figuran a continuación se interroga sobre «nuevas medidas» que hayan sido aplicadas desde el comienzo de la crisis. Esta formulación deberá interpretarse de manera amplia y también comprenderá situaciones como:

i) decisiones de acelerar, posponer o cancelar reformas políticas que se habían planificado con anterioridad, como respuesta al aumento del desempleo (por ejemplo, aplazamiento de una reducción prevista de las tasas de cotización de la prestación por desempleo); ii) medidas recientes que se habían previsto, independientemente de la crisis, pero que cobraron mayor importancia debido a ella; iii) medidas que se han decidido o anunciado pero que aún no se han aplicado plenamente; y iv) cambios importantes en el funcionamiento de los programas existentes en respuesta a la crisis (por ejemplo, cambios en las orientaciones impartidas a las organizaciones encargadas de aplicar en marcha las políticas).

Indicar también casos en se haya procedido a reducir programas sociales y de empleo (por ejemplo, como medida de austeridad en el contexto de una disminución de los ingresos tributarios y de falta de espacio fiscal), o a ampliarlos (por ejemplo, para garantizar niveles de protección social adecuados, o como medida de gasto basado en el déficit).

Debido a que la duración de la crisis difiere de país en país, no se ha establecido un marco temporal común. No obs-

tante, solicitamos que las respuestas se limiten a cambios en las políticas y programas de respuesta que sean recientes y guarden estrecha relación con la crisis económica.

El cuestionario se divide en cuatro áreas: empleo, protección social, normas internacionales del trabajo y diálogo social, y en cada una de ellas se distinguen varias medidas de política.

### Al responder a las preguntas (véase el cuestionario a continuación), incluir:

- Descripción detallada (descripción del texto, población destinataria, fecha de entrada en vigor, medida nueva o ampliada, temporal o permanente, resultado del diálogo social).
- Disposiciones para la aplicación (instituciones privadas o instituciones públicas).
- Financiación (presupuesto del Estado o de los servicios públicos de empleo, o financiación externa).
- Costo (como porcentaje del PIB, si es posible, o en moneda local) y fecha.
- Resultados (cantidad de beneficiarios «directos», otros resultados) y fecha.
- Otros comentarios.

### A. Acelerar la creación de puestos de trabajo, la recuperación del empleo y ayudar a las empresas

1. *Macropolíticas que impulsen la demanda agregada, mediante:*
  - a. Políticas monetarias, como distensión cuantitativa y ampliación de la disponibilidad de crédito.
  - b. Políticas fiscales, como conjuntos de medidas de estímulo.
  - c. Otras.
2. *¿Se han puesto en marcha políticas sectoriales para ayudar a los sectores gravemente afectados por la crisis (véase la lista en el anexo)? ¿Se han aplicado políticas en el sector de las exportaciones? ¿Y en el sector interno?*
3. *Medidas para incrementar la demanda de empleo:*
  - a. Reducción de los costos laborales no salariales (es decir, rebaja de las aportaciones de los empleadores a la seguridad social).
  - b. Subvenciones a los empleadores que preservan los empleos existentes.

- c. Medidas de apoyo público a las empresas (en especial, a las PYME), como:
    - i. facilidades de crédito, acceso a garantías de crédito
    - ii. facilidades de pago en general
    - iii. acceso a licitaciones públicas
    - iv. subvenciones de diversa índole (costos laborales no salariales (fecha), facilidades de crédito para la exportación)
    - v. facilidades para los programas de capacitación, desarrollo de las calificaciones, perfeccionamiento y reconversión laboral
    - vi. otras medidas especiales para PYME, micro-empresas y cooperativas
    - vii. bonificaciones fiscales
    - viii. entorno normativo propicio para las empresas sostenibles
  - d. Subvenciones a la creación de empleo específicas para puestos de trabajo nuevos.
  - e. Subvenciones o exoneraciones fiscales sobre la contratación de trabajadores de determinados colectivos (por ejemplo, rebajas en las aportaciones de los empleadores a la seguridad social por nuevas contrataciones de desempleados de larga duración).
  - f. Programas de creación de empleo en el sector público, entre ellos, planes de garantía del empleo, programas de obras públicas de emergencia, otros planes de creación directa de empleo, gasto público en infraestructura y en empleos «verdes».
  - g. Protección de los trabajadores empleados, mediante:
    - i. medidas para conservar el empleo, como la reducción del tiempo de trabajo, las subvenciones salariales, y otras medidas encaminadas a conservar el empleo
    - ii. recortes salariales (costos laborales no salariales, por ejemplo, cotizaciones a la seguridad social o salario)
    - iii. medidas relativas a la capacitación.
4. *Información, intermediación y correspondencia entre la oferta y la demanda de empleo*
- a. Aumento (o disminución) de la financiación de políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) en 2009.
  - b. Reajustes presupuestarios de PAMT.
  - c. Contratación de más administradores de casos en los servicios de empleo público.
  - d. Mayor uso de las agencias de colocación privadas.

- e. Ampliación (o contracción) de la cantidad de cursos de formación disponibles para quienes perciben una prestación de desempleo, o cambios en la combinación de cursos de capacitación (por ejemplo, oferta de cursos de capacitación a corto y a largo plazo).
- f. Otras medidas de PAMT para ayudar a los trabajadores (capacitación, medidas de orientación laboral, certificación de competencias, programas para jóvenes, programas para personas con discapacidad, programas para trabajadores vulnerables).

#### 5. *Otras medidas/observaciones/comentarios*

## B. Aumento de los ingresos y ampliación de los sistemas de protección social

1. *Sistemas de prestaciones de desempleo:*
- a. Aumentar el gasto en subsidios de desempleo (como porcentaje del PIB).
  - b. Porcentaje (anual) de personas que buscan trabajo y que perciben un subsidio de desempleo.
  - c. Cambios en los requisitos para poder aspirar a un subsidio de desempleo, aplicables a:
    - i. Quienes pierden el empleo.
    - ii. Otros desempleados (por ejemplo, jóvenes que han terminado sus estudios).
    - iii. Trabajadores cuya jornada laboral se ha visto reducida (por ejemplo, cambios en el umbral mínimo requerido de empleos anteriores o de ingresos exigido para acceder a las prestaciones).
  - d. Cambios en la cuantía de los subsidios de desempleo, a saber:
    - i. en el alcance del subsidio; y
    - ii. en su cobertura; o
    - iii. en el periodo máximo de pago.
  - e. Cambios en la financiación de los subsidios de desempleo, como cambio de empleador o de las tasas de contribución del empleado al seguro de desempleo, o financiación especial del régimen de subsidios de desempleo con cargo a los ingresos públicos.
2. *Ampliación de la protección social: protección social universal*
- a. Aumento del gasto social.
  - b. Iniciativas para brindar protección social universal, sobre la base de un umbral mínimo de protección social básico.

- c. Medidas para proteger el poder adquisitivo de los asalariados que perciben salarios bajos, por ejemplo, las destinadas a impedir espirales salariales deflacionarias, incluidas políticas de salario mínimo.
- d. Medidas para acotar la diferencia salarial por razón de sexo.
- e. Ampliación de los programas de transferencia de efectivo, en particular, los dirigidos a grupos vulnerables.
- f. Ampliación de los programas de prestaciones en especie.
- g. Ampliación de la asistencia social no contributiva (pensión social, seguro de salud, ayuda al desempleado).
- h. Ampliación de la cobertura de seguridad social a los trabajadores temporales y en situación irregular.
- i. Medidas para los trabajadores domésticos migrantes y los trabajadores migrantes internacionales; protección y asistencia en los países receptores; medidas para fomentar la migración de retorno u otras medidas que conciernen a la protección de los trabajadores migrantes.
- j. Posibles cambios en la financiación del régimen de seguridad social, como requisitos de cotización y prestaciones futuras.

### 3. Otras medidas/observaciones/comentarios

## C. Fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo

1. Citar las normas del trabajo nacionales pertinentes a las medidas mencionadas al responder al presente cuestionario (Código del Trabajo, relaciones laborales, Constitución, etc.).
2. Indicar las medidas adoptadas para garantizar la observancia de las normas internacionales del trabajo en relación con las medidas mencionadas al responder al presente cuestionario (Código del Trabajo, relaciones laborales, Constitución, etc.).
3. Citar las normas internacionales del trabajo pertinentes a las medidas mencionadas al responder al presente cuestionario (Convenios, ratificaciones, incluidos comentarios de los órganos de supervisión).
4. Indicar las medidas adoptadas para garantizar la observancia de las normas internacionales del trabajo pertinentes a las medidas mencionadas al responder al presente cuestionario (en especial, a la luz de los comentarios de los órganos de supervisión).
5. Indicar las medidas adoptadas para aplicar las normas internacionales del trabajo que guarden relación directa con la crisis, y desglosarlas por sexo.
6. Indicar las medidas adoptadas para evitar el empeoramiento, y para lograr la erradicación :
  - a. del trabajo forzoso, incluida la trata de personas;
  - b. del trabajo infantil, incluida la trata de niños;
  - c. de la discriminación en el trabajo.
7. Indicar las medidas adoptadas para fortalecer el respeto de la libertad sindical, el derecho de sindicación y la negociación colectiva.
8. Mencionar las medidas legislativas o prácticas adoptadas para subsanar problemas de aplicación de normas laborales detectados por entidades de supervisión internacional o procesos jurídicos o consultivos nacionales.
9. Indicar otras medidas/observaciones/comentarios, en particular casos en que se haya invocado normas internacionales en materia de empleo o de derechos en el lugar de trabajo.

## D. Diálogo social: definir prioridades, promover medidas, negociar colectivamente

1. Medidas adoptadas mediante pactos sociales relativos al tiempo de trabajo, los salarios, las condiciones de empleo, la protección del empleo por parte de los interlocutores sociales; los resultados logrados gracias a los pactos; el alcance de los pactos.
2. Medidas adoptadas mediante convenios colectivos en materia de tiempo de trabajo, salario, condiciones de empleo, protección del empleo por parte de los interlocutores sociales; los resultados logrados por los convenios colectivos; alcance de los convenios.
3. Ejemplos de medidas encaminadas a reducir la desigualdad de género en el mercado de trabajo a través del diálogo social en los ámbitos siguientes:
  - a. el empleo;
  - b. la protección social;
  - c. los derechos laborales.
4. Medidas adoptadas para fortalecer las capacidades de la administración y de la inspección del trabajo.
5. Otras medidas/observaciones/comentarios.

## Bibliografía

- Aidt, T., y Z. Tzannatos. 2003. "An interesting but often overlooked, feature of collective bargaining is its capacity to provide insurance against shocks arising from international markets". *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Baccaro, L., y S. Heeb. 2011. "Social dialogue during the financial and economic crisis. Results from the ILO/World Bank Inventory using a Boolean analysis on 44 countries". *Sector del Empleo. Documento de Trabajo N.º 102*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. [http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS\\_167806/lang—es/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_167806/lang—es/index.htm)
- Banco Mundial. 2011. *Stepping Up Skills: For More Jobs and Higher Productivity*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bernanke, Ben S. 2009. "The Federal Reserve's Balance Sheet. Speech at the Federal Reserve bank of Richmond 2009 Credit Markets Symposium, Charlotte, North Carolina". *Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal*. 3 de abril de 2009. <http://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst.htm>
- Bernanke, Ben S.; Reinhart Vincent; and Brian P. Sack. Septiembre de 2004. *Monetary Policy Alternatives at the Zero Bound: An Empirical Assessment*. Washington D.C.
- Betcherman, Gordon; Martin Godfrey; Olga Susana Puerto; Friederike Rother; y Antoneta Stavreska. 2007. «Inventario mundial de intervenciones para apoyar el empleo juvenil: informe de síntesis». Washington D.C.: Banco Mundial.
- Bonnet, F.; C. Saget; y A. Weber. 2012. "Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory". *Sector del Empleo. Documento de Trabajo N.º 113*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. [http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_166606/lang—es/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_166606/lang—es/index.htm)
- Bourguignon, François; Francisco Ferreira; y Philippe Leite. 2003. "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program". *World Bank Economic Review* 17 (2).
- Cazes, S.; S. Verick; y C. Heuer. 2009. "Labour market policies in times of crisis". *Sector del Empleo. Documento de Trabajo N.º 35*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2009. «La reacción de los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009». Chile: Naciones Unidas.
- Cunningham, W., M. L. Sánchez-Puerta, y A. Wuermli. 2010. "Active Labor Market Programs for Youth: A Framework to Guide Youth Employment Interventions". *World Bank Employment Policy Primer 16*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Declaración de los líderes del G20 (Londres), abril de 2009.
- Edmonds, Eric, y Norbert Schady. 2008. "Poverty Alleviation and Child Labor". *Documento de trabajo NBER 15345*, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. Cambridge, MA. Observatorio europeo de relaciones industriales (EIRO). 2009. *Letonia, Informe Anual*.
- Eyraud, F., y C. Saget. 2005. *The Fundamentals of Minimum Wage Fixing*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Ferreira, Francisco, y David Robalino "Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations". (2011) en: José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.) "Handbook of Latin American Economics". Oxford: Oxford University Press.
- Filmer, Deon, y Norbert Schady. 2009. "Are There Diminishing Returns to Transfer Size in Conditional Cash Transfers?" *Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 4999*, Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Fiszbein, Ariel, y Norbert Schady. 2009. "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty". Informe sobre investigaciones relativas a políticas. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fox, Louise, y Melissa Gaal. 2009. *Working Out of Poverty: Job Creation and the Quality of Growth in Africa*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Ghellab, Youcef y Konstantinos Papadakis. 2011. "The politics of economic adjustment in Europe: State unilateralism or social dialogue," en *La Crisis Global: Causas, respuestas y desafíos*, Organización Internacional del Trabajo. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Grosh, Margaret; Carlo del Ninno; Emil Tesliuc; y Azedine Ouerghi. 2008. *Protección y promoción. Diseño y aplicación de políticas de protección social eficaces*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Indicadores del Desarrollo Mundial/Banco Mundial.
- Loisel, Olivier, y Jean-Stéphane Mésonnier. 2009. "Unconventional Monetary Policy Measures in response to the crisis". *Banque de France* (abril). [www.banque-france.fr/publications/current\\_issues.htm](http://www.banque-france.fr/publications/current_issues.htm).
- Ludek, Rychly. 2009. "Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions". *DIALOGUE, Documento de Trabajo N.º 1*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. [www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/workingpapers/CMS\\_167806/lang—en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/workingpapers/CMS_167806/lang-en/index.htm).
- Lundberg, M. y Wuerml, A. (eds.) (de próxima aparición). *Children and Youth in Crisis: Protecting and Promoting Young People's Development during Economic Shocks*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2012. *Tendencias Mundiales del Empleo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2012 (de próxima aparición). *Informe Mundial sobre Salarios*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2009. «Proteger a las personas y promover el empleo: Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburg, 24 y 25 de septiembre de 2009. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- . 2010. *Informe mundial sobre la seguridad social 2010/11: Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de las crisis*. <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/RessFileDownload.do?resourceId=15263>
- . 2012 (de próxima aparición). *Informe mundial sobre la seguridad social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. 2010. *World Social Security Report*, Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2010. *Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Pham, N.Q. 2009. "Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Vietnam: A Rapid Assessment", Bangkok: Organización Internacional del Trabajo.
- Ribe, Helena, David Robalino, e Ian Walker. 2012. *From Right to Reality – Incentives, Labor Markets, and the Challenge of Universal Social Protection in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Robalino, David A., Aleksandra Posarac, Friederike Rother, Michael Weber, Arvo Kuddo, y Kwabena Otoo, 2012. "Towards Smarter Worker Protection Systems: Improving Labor Regulations and Social Insurance Systems while Creating (good) Jobs". Documento de Discusión sobre la Protección Social. Banco Mundial, Washington D.C.
- Robalino, David, David Newhouse, y Friederike Rother "Labor and Social Protection Policies during the Crisis and the Recovery" (2012) en: Arup Banerji, David Newhouse, David Robalino, y Pierella Paci (eds.) "Labor Markets in Developing Countries during the Great Recession: Impacts and policy responses". Washington D.C.: Banco Mundial (de próxima aparición).
- Robalino, David et al. 2009. "Ex-Ante Methods to Assess the Impact of Social Insurance Policies on Labor

Supply with an Application to Brazil”, Documento de Discusión sobre la Protección Social 0929. Banco Mundial, Washington, DC.

Saget, C. y J.-F. Yao. 2011. “The impact of the financial and economic crisis on ten African economies and labour markets in 2008–2010: Findings from the ILO/World Bank policy inventory”. *Sector del Empleo. Documento de Trabajo N.º 100*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Skoufias, Emmanuel, y Vincenzo di Maro. 2006. “Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives, and Poverty”. *Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas* 3973, Washington D.C.: Banco Mundial.

Tajgman, Saget, Elkin, y Gravel. 2011. “Rights at work in times of crisis: Trends at the country level in terms of compliance with international labour standards”. *Sector del Empleo. Documento de Trabajo N.º 101*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. [http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS\\_167804/lang—en/index.htm](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_167804/lang—en/index.htm).