

# FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: FORTALECER LAS INSTITUCIONES LABORALES EN AMÉRICA LATINA

## I. LA CRISIS DEL 2008 PARA AMÉRICA LATINA

La caída de Lehman Brothers en 2008 dio lugar a una crisis financiera a nivel global, que impactó en el comercio internacional ocasionando una caída brusca en los intercambios de bienes y servicios. Las economías de América Latina también fueron afectadas al restringirse el crédito bancario y su costo, ante el aumento de la incertidumbre, así como por la caída de las cantidades demandadas y de los precios de las principales exportaciones.

Después de entonces, progresivamente se fue restableciendo la confianza en el sistema financiero y en el comercio y, sobre la base de una buena situación fiscal y de bajo endeudamiento, varios países de la región pudieron adoptar medidas de carácter anticíclico para moderar la contracción en el crecimiento económico y atenuar deterioros sobre el bienestar de las personas<sup>1</sup>. Por su parte, las medidas de reactivación aplicadas principalmente por China y otros países en Asia impulsaron una rápida reactivación de la demanda y de los precios de los principales *commodities* que la región exporta. Así, esta combinación de políticas anticíclicas con reanimación de la demanda externa de la región derivó en una breve recesión y en una rápida recuperación del crecimiento con creación de empleos, desde mediados de 2009.<sup>2</sup>

## II. LA CRISIS EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA EN 2012

Dicha crisis internacional golpeó duramente a Europa, y puso en evidencia situaciones de fragilidad en el sistema bancario en varios países, niveles de endeudamiento soberano muy altos y situaciones fiscales que se deterioraron muy rápidamente a partir de la contracción de la economía. Para Europa, la salida de la crisis fue solo parcial, y aun los países que retomaron el crecimiento lo hicieron a tasas muy bajas.

En 2012 Europa y en particular la zona euro, sigue aún sin encontrar un camino para que los países más afectados puedan retomar la senda de crecimiento. De acuerdo con recientes estimaciones, la zona euro registrará un crecimiento negativo entre -0,5% y -0,3%, después de registrar una caída de -0,7% durante el primer semestre del presente año, mientras el mercado de trabajo se sigue deteriorando y registrando altas tasas de desempleo.<sup>3</sup>

Adicionalmente, la crisis europea ha impactado en el desempeño económico mundial, desacelerando su crecimiento, y a lo largo de 2012 sus estimaciones se han corregido sucesivamente a la baja. Estados Unidos mantendrá un crecimiento positivo pero bajo, la economía china se desacelerará, y en Japón se verificará un crecimiento bajo. En este contexto, se proyecta que América Latina y el Caribe crecerá menos que en los años pasados; entre un 2,8% y un 3,2% en 2012 y en torno a un 4% en 2013, como se presenta en el cuadro 1.

- 1 ILO/World Bank (2012) *Inventory of policy responses to the financial and economic crisis, Joint synthesis report* (Washington D.C., World Bank).
- 2 Los países de América del Sur lideraron este proceso, mientras que Centroamérica, México y el Caribe mostraron rezagos en su recuperación. Véase OIT (2009) "Políticas de empleo para enfrentar la crisis", en *Panorama Laboral 2009* (Lima, OIT) y Marinakis (2011) "Explaining Latin America's robust recovery from the crisis", en *The global crisis: Causes, responses and challenges. Essays from an ILO perspective* (Ginebra, OIT).
- 3 Véase OIT-IIEL (2012) *Eurozone job crisis: Trends and policy responses* (Ginebra, OIT-IIEL).

**CUADRO 1:** Evolución del PIB y proyecciones 2012 y 2013  
(Variaciones porcentuales anuales del PIB)

| Instituciones  | 2009         | 2010        | 2011        | 2012               | 2013      |
|--|--------------|-------------|-------------|--------------------|-----------|
| <b>América Latina y el Caribe<sup>a</sup></b>                | <b>-1,6a</b> | <b>6,2a</b> | <b>4,5a</b> |                    |           |
| - Fondo Monetario Internacional (FMI)                        |              |             |             | 3,7a 3,4b,<br>3,2c | 4,1a 3,9c |
| - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) |              |             |             | 3,7d 2,8e          | 4,1e      |

Fuente: CEPAL y FMI.

- a) FMI (2012a) "Perspectivas de la economía mundial. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes", en *Estudios Económicos y Financieros* (Washington D.C., FMI), abril.  
 b) FMI (2012) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).  
 c) FMI (2012) *Regional Economic Outlook. Update* (Washington D.C., FMI).  
 d) CEPAL (2012a) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).  
 e) CEPAL (2012b) *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (Santiago, CEPAL).

En el escenario descrito se prevé una disminución moderada de la generación de empleo en la región, acompañada por una menor calidad de las ocupaciones. Ello impulsaría al alza de las tasas de desempleo abierto, las que en muchas economías se encuentran en pisos históricos.

### III. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y 2008

Resultan importantes las diferencias de la situación actual respecto de la crisis pasada, de forma de identificar márgenes de acción posibles y las orientaciones de políticas deseables. Las principales diferencias son las siguientes:

Los países de la región retomaron la senda de crecimiento después de registrar caídas en 2009 y en algunos casos en 2010, como en Venezuela (República Bolivariana de) y en algunos países del Caribe. En 2010, América Latina y el Caribe creció un 6,2%, en 2011 un 4,5% y para 2012 se prevé un aumento de sólo 3,2% del PIB. Por lo tanto, se trata de un período de crecimiento corto y con tasas inferiores a las del período 2003-2008.

Existen factores de riesgo adicionales a los vinculados con el curso de la crisis europea<sup>4</sup>, particularmente, una caída significativa de la demanda de materias primas por parte de China, que sí ha visto frenadas sus exportaciones a Europa, las dificultades para lograr un acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso en Estados Unidos materia de política fiscal y su financiamiento, y un eventual shock de oferta que derive en alzas del precio del petróleo.

Durante 2012, las presiones inflacionarias siguieron una tendencia a la baja de la inflación a partir del último trimestre de 2011 en la mayor parte de países de la región. Sin embargo, esta podría revertirse puesto que en los últimos meses se han venido registrando alzas en los precios internacionales de los

granos (soja, trigo y maíz). Las sequías en Estados Unidos e inundaciones en Brasil están presionando al alza el precio de los alimentos a nivel mundial (por ejemplo, entre el 31 de mayo y principios de agosto el precio del maíz se incrementó un 47%, mientras que la soja lo había hecho en 26%).

Un escenario como el señalado impone límites adicionales para contar con políticas monetarias que deriven en reducciones en las tasas indicativas de interés de los bancos centrales.

Para enfrentar la crisis de 2008 muchos países de la región aplicaron políticas fiscales expansivas que contribuyeron a una recuperación económica más rápida. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el período de crecimiento desde entonces ha sido muy corto e insuficiente para reconstituir el margen de acción fiscal. A principios del 2012 el FMI señalaba que "las cuentas fiscales se han deteriorado en alrededor de 2% del PIB en casi 44% de las naciones en desarrollo. Por esa razón, los países en desarrollo cuentan con menos espacio fiscal para responder ante una nueva crisis".<sup>5</sup> Por su parte, la CEPAL indica que a finales de 2011 e inicios de 2012 la tendencia a fortalecer las cuentas fiscales no fue evidente en la mayoría de los países de la región. Así, durante el primer trimestre de 2012, los ingresos fiscales crecieron, pero a un ritmo menor que en el pasado, y en otros el gasto aumentó a una tasa de crecimiento mayor, sobre todo en Argentina, Colombia y Uruguay. Sin embargo, algunos países aprobaron reformas tributarias (Perú, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Chile) tendientes a aumentar sus ingresos y, en otros, se han presentado propuestas (Costa Rica, Paraguay y Colombia).<sup>6</sup>

Al considerar las proyecciones de los precios de los productos básicos (más altos en el caso del petróleo que en los alimentos y metales), se espera un significativo crecimiento de los ingresos en los países especializados en hidrocarburos, mientras que en aquellos especializados en minerales y productos agropecuarios se espera un mantenimiento o una leve reducción de estos ingresos. Ante esta evolución, sumada al desempeño heterogéneo de los países en cuanto al gasto en los primeros meses del año, se prevé una leve caída del resultado fiscal anual comparado con 2011. Por ello, además de la desaceleración de la economía regional, se espera que la relación entre la deuda pública y el PIB presente un leve incremento en 2012. Sin embargo, el efecto final dependerá del impacto en los ingresos por exportaciones por la trayectoria al alza de los precios de productos como el trigo

4 Los países para los cuales Europa representa el destino de un porcentaje importante de sus exportaciones, mayor al 13,1% promedio, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, Perú y Uruguay, serían más afectados. Tales efectos dependerán también del tipo de exportaciones, pues las manufacturas se han visto particularmente afectadas durante 2012, y no así los combustibles debido al aumento del precio del petróleo y, sobre todo, a la intención de los países europeos de diversificar su aprovisionamiento energético. Véase CEPAL (2012a) *op cit.* y BID (2012). "El mundo de los senderos que se bifurcan. América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales". Informe macroeconómico de América y el Caribe (BID, Washington D.C.).

5 FMI (2012a), *op cit.*

6 CEPAL (2012a), *op cit.*

y la soja, lo que beneficiará a economías de alta importancia en la región como Argentina y Brasil.

Aquellos países que ante la caída en las exportaciones en 2009 estimularon el aumento del consumo interno a través de políticas que favorecieron el uso del crédito por parte de las familias, probablemente verán limitada su capacidad de ampliar este enfoque en la actual coyuntura sin arriesgar un aumento del sobreendeudamiento y, en consecuencia, de la tasa de no pago.

La crisis de 2008 se dio en forma simultánea en todos los países y, si bien afectó en especial a los sectores exportadores, también se reflejó en el resto de la economía, con un consecuente impacto sobre el empleo. Aunque los indicadores agregados del mercado de trabajo aún no registran los efectos de la desaceleración económica, algunos sectores de actividad específicos muestran tensiones, como en sectores exportadores, las manufacturas y el sector inmobiliario con su impacto en la construcción. Esta heterogeneidad de comportamientos pone en evidencia la necesidad de realizar un monitoreo muy estrecho de las dinámicas sectoriales, con el objetivo de configurar diagnósticos específicos y oportunos para la toma de decisiones futuras.

#### IV. REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS A DISPOSICIÓN PARA ENFRENTAR UNA COYUNTURA DESFAVORABLE

Los antecedentes presentados muestran que la actual situación difiere de la que antecedió a la crisis de 2008, principalmente por los menores márgenes de acción para implementar políticas que permitan contrarrestar los efectos de un contexto económico de menor dinamismo. Si bien el escenario proyectado para 2012 plantea un freno al ciclo de reducción del desempleo en la región, esto no implica necesariamente una reversión del ciclo para el mercado de trabajo. De prevalecer dicho escenario, se podrían registrar tensiones en sectores de actividad específicos, o bien en países donde desajustes internos pudieran comprometer el crecimiento.

En un ambiente de incertidumbre, resulta útil revisar el instrumental de políticas de mercado de trabajo disponibles con el fin de prepararse para dar respuestas oportunas ante un empeoramiento en la situación económica. Durante la crisis financiera de 2008 quedó en evidencia que la mayor parte de los instrumentos no son de aplicación automática y, por el contrario, necesitan de tiempos relativamente largos para su implementación. Pero la utilidad de este ejercicio no se agota frente a una potencial crisis, pues también se orienta a identificar y proponer vías para fortalecer la institucionalidad laboral.

##### a) *Privilegiar inversiones públicas con más empleos*

En oportunidad de la crisis financiera internacional, varios países aumentaron su gasto en inversión pública para compensar parcialmente la caída en la inversión privada, cumpliendo un importante papel en la estrategia anticíclica. Esta continúa siendo una alternativa importante, tomando el recaudo de implementar proyectos de alto impacto en el empleo en zonas geográficas que estén registrando un aumento del desempleo. En países con menor margen fiscal se deberá analizar la posibilidad de privilegiar los proyectos que estuvieran en cartera con mayor contenido en empleo, por sobre aquellos proyectos intensivos en capital.

La OIT sugiere evaluar el impacto sobre el empleo de la cartera de proyectos en ejecución y en planificación, y la posibilidad de postergar los más intensivos en capital (o ejecutarlos más lentamente), así como tener un mapa geográfico de los proyectos más intensivos en trabajo, con los tiempos administrativos implícitos de ejecución. Esta tarea debe realizarse en colaboración con los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda, junto con hacer un seguimiento de la evolución de la actividad y empleo del sector construcción, con la mayor desagregación geográfica posible.<sup>7</sup>

##### b) *Crédito y pequeñas empresas*

Ante situaciones de incertidumbre, y más en contextos de crisis, el sistema financiero tiende a reaccionar en forma contractiva para reducir el riesgo, acentuando el ciclo económico. Pese a que la región aún crece, y que prevalece una situación macroeconómica saludable, con un sistema bancario sólido, en varios países se está registrando una retracción incipiente del crédito y un aumento de sus costos, lo que penaliza especialmente a la pequeña empresa.

Así, es importante que los bancos estatales e instituciones de fomento cumplan un rol activo para respaldar créditos en este segmento de empresas. La reciente experiencia mostró la importancia de implementar este tipo de medidas poniendo recursos a disposición del sistema bancario para estos fines. Se trata en definitiva de mantener la liquidez de las empresas de menor tamaño con el fin de no acentuar el riesgo de operación de empresas sanas pero que deben enfrentar un contexto económico más restrictivo.

##### c) *Protección del empleo y negociación colectiva*

En situaciones de desaceleración económica e incertidumbre, empresas que enfrentan dificultades puntuales pueden recurrir al despido de parte de su fuerza de trabajo, aun a costa de perder personal altamente calificado. Durante la crisis pasada, varios países implementaron programas para facilitar la retención de los trabajadores en empresas con dificultades en el marco de la negociación colectiva, bajo sistemas de repartición de tiempo de trabajo en los que empresa, el trabajador y el Estado, a través de un subsidio parcial, compensaron la reducción de sus ingresos y con la posibilidad de incorporar capacitación en el lugar de trabajo.<sup>8</sup>

Estos programas mostraron ser útiles para que las empresas en dificultades no perdieran a personal formado en el trabajo, recuperando rápidamente su capacidad de producción al aumentar la demanda. Sin embargo, para que su implementación sea efectiva, este instrumento debe estar disponible ante los primeros síntomas de empeoramiento en el mercado de trabajo dado que su objetivo es anticiparse a eventuales despidos, y que su funcionamiento sea conocido por los actores con suficiente anticipación, de forma que facilite la negociación entre trabajadores y empleadores para su implementación en cada caso.

##### d) *Protección ante el desempleo*

Algunos países de la región cuentan con seguros de desempleo, los que cumplen un rol de estabilizador automático ante las

7 Véase OIT (2010) *Obras públicas y generación de empleo*, Serie OIT Notas sobre la Crisis (Lima, OIT).

8 Para mayor detalle, ver Messenger (2009) "Work sharing: A strategy to preserve jobs during the global job crisis", en *Travail Policy Brief*, N° 1 (Ginebra, OIT).

fluctuaciones de la actividad económica y el empleo y, por lo tanto, es de primera importancia avanzar en medidas que amplíen su cobertura y asegurar que todos los beneficiarios que cumplan con las condiciones de elegibilidad tengan, efectivamente, acceso expedito a sus prestaciones. Además, esta ocasión se presenta propicia para evaluar la creación de estos estabilizadores en aquellos países que aún no disponen de este instrumento.

También la experiencia reciente mostró que algunos de estos sistemas extendieron la duración de los beneficios para responder con mayor efectividad ante un aumento en la duración del tiempo de desempleo. Así, se sugiere monitorear la evolución de este indicador y contar con estimaciones del costo de su eventual implementación.

A diferencia de países desarrollados, los seguros de desempleo que se aplican en la región dan beneficios durante un tiempo breve, por lo que es recomendable incorporar un criterio de aplicación automática ante el aumento en la duración del desempleo, ya que una extensión *ad hoc* corre más riesgos de llegar tarde<sup>9</sup>.

#### e) Política de salario mínimo

En oportunidad de la crisis financiera, la mayor parte de los países de la región optaron por aplicar reajustes moderados en su salario mínimo, protegiendo así el poder adquisitivo de los salarios más bajos. Dado que en la práctica la tasa de inflación se redujo respecto al año anterior durante el período de vigencia de dichos salarios mínimos, los reajustes reales resultaron positivos, constituyendo un elemento dinamizador del mercado interno.<sup>10</sup>

Esta es una opción de política que puede ser utilizada en la medida en que se verifiquen efectivamente menores presiones inflacionarias y en el caso en que se requiera activar un elemento moderadamente dinamizador de la actividad económica.

#### f) Políticas de capacitación e intermediación laboral

En un contexto como el previsto, las acciones de formación profesional y de capacitación pueden adoptar un mayor énfasis en mejorar los atributos laborales de los buscadores de empleo menos calificados. Ello es de particular importancia para los jóvenes, pues es probable que su inserción laboral se vea postergada, lo que plantea la oportunidad de incentivar una mayor permanencia en el sistema educativo formal, con el fin de que estos también se encuentren mejor preparados para una fase de mayor demanda por trabajo. Así, más que incentivar una inserción ocupacional temprana de carácter precario, los países podrían aprovechar esta coyuntura para aumentar las tasas de escolaridad, en particular en el sistema de formación técnica.

Los servicios de intermediación laboral deberían privilegiar la identificación de requerimientos de mano de obra de las empresas una vez superada la presente fase de menor crecimiento, e informar dichos contenidos para la capacitación laboral. También se deberían incluir medidas para fortalecer su operación frente a un aumento en el número de desempleados y ante la eventual puesta en marcha de programas de empleos directos. Por último, y atendiendo a un objetivo más estructural

9 Ver la discusión sobre este punto en OECD (2011) *Should benefit duration vary over the business cycle?* (OECD), pp 68-71.

10 Ver Marinakis, A. y Velásquez, M. (2010) *Salarios en la crisis y en la recuperación*, Serie OIT Notas sobre la Crisis (Lima, OIT).

que coyuntural, se debería fortalecer la articulación entre estos servicios con los seguros de desempleo en los países que cuenten con este instrumento.

#### g) Transferencias condicionadas

En la crisis de 2008, los programas de transferencias implementados en un gran número de países de la región constituyeron una de las políticas públicas compensadoras para constituir un ingreso mínimo para los grupos más desfavorecidos. Si bien estos programas están orientados principalmente a corregir problemas estructurales promoviendo la educación y evitando la deserción escolar, su expansión en cobertura los convirtió en un instrumento anticíclico.

De los 19 países con estos programas en la región, en 17 de ellos hubo un incremento en la cantidad de beneficiarios y en el presupuesto entre 2011/2010 y 2008/2007.<sup>11</sup> De igual forma, y en parte reflejando estos incrementos, el gasto en seguridad y asistencia social aumentó respecto del PIB entre 2010 y 2006/2007 en los 19 países.<sup>12</sup>

Dado que en la mayor parte de los casos estos programas han alcanzado la cobertura esperada, ante una eventual crisis no sería recomendable extender la cobertura. Sin embargo, en la medida que haya suficiente espacio fiscal se podría reajustar el beneficio para compensar pérdidas de poder adquisitivo, lo que tendría un impacto equivalente sobre el consumo.

#### h) Empleos de emergencia

Ya que los seguros de desempleo en aplicación sólo pueden cubrir a una parte de los trabajadores de la región, resulta necesario contar con programas de empleo de emergencia ante un alza importante en la tasa de desempleo. Si bien la situación actual del mercado de trabajo en los países de la región no plantea una necesidad inmediata para hacer uso de estos programas, es conveniente revisar sus definiciones básicas (monto del beneficio, duración del mismo, selección de beneficiarios, etc.), para asegurar su implementación rápida y oportuna. En aquellos países en que estos programas operan en una escala menor, se recomienda estudiar las condiciones y requisitos para una ampliación, y sobre estas bases estimar su costo ante distintos escenarios.

#### i) Asegurar el monitoreo de derechos básicos en el trabajo y fomento del diálogo social

Se ha demostrado que el diálogo social es una herramienta valiosa para generar consensos y adoptar medidas, tanto a nivel de empresa como a nivel sectorial o nacional. El diálogo tiene el potencial de desarrollar mecanismos para compartir en forma equitativa tanto los costos como los beneficios del crecimiento y de sus fluctuaciones.

La OIT recomienda mantener el monitoreo respecto del cumplimiento de las normas, así como tomar un rol activo para generar espacios de diálogo social a nivel nacional, pues su institucionalización puede servir de método de formación de decisiones sociolaborales, que sirvan de marco para el desarrollo del diálogo al nivel de rama de actividad y de la empresa.

11 Análisis basado en los datos de los Programas de Transferencias Condicionadas administrados por CEPAL en <http://dds.cepal.org/bdptc/>, julio 2012.

12 Basado en CEPAL "Panorama Social 2011", datos del cuadro 41 (Santiago, CEPAL).