



Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos

**Cómo enfrentar la crisis global en
América Latina y el Caribe**

Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos:

**Cómo enfrentar la crisis global
en América Latina y el Caribe**



Banco Interamericano de Desarrollo



Prólogo

El presente informe se preparó con el objeto de ser presentado en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo que tuvo lugar en Medellín, Colombia, en marzo de 2009. También se preparó un informe complementario titulado *Dilemas de política económica en tiempos sin precedentes: Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe*, para ser presentado en la misma reunión. Con estos dos informes en su conjunto se busca hacer un aporte al entendimiento de las implicaciones sociales y macroeconómicas de la actual crisis mundial para la región de América Latina y el Caribe, así como de las opciones y riesgos que encaran los diseñadores de políticas en estas dos áreas críticas e interrelacionadas.

Este informe cubre los efectos sociales de la crisis y se concentra particularmente en sus efectos sobre el empleo, nutrición, salud, educación y pobreza. Se determinan los mecanismos a través de los cuales la crisis puede incidir en estas dimensiones sociales críticas y se tratan posibles respuestas de políticas según las circunstancias, el espacio de maniobra presupuestario y la capacidad administrativa de cada país. Se sostiene que un factor determinante importante, pero que a veces se pasa por alto, de las respuestas adecuadas es la duración anticipada de la crisis, ya que algunas medidas que pueden ser útiles en el contexto de una recesión de corta duración podrían no serlo en el de un deterioro de la coyuntura más prolongado. De manera paralela se sostiene que es fundamental tomar en cuenta los efectos que puede tener toda medida sobre los incentivos de los hogares, los trabajadores y las empresas, ya que algunas medidas podrían repercutir negativamente en los factores determinantes fundamentales de la productividad y el crecimiento a mediano plazo. Por lo tanto, el reto que plantea la crisis desde el punto de vista social no es sólo cómo proteger a los sectores más vulnerables de la población, sino cómo hacerlo de una manera sustentable desde el punto de vista fiscal y con programas que más que demorar, contribuyan a la reanudación del crecimiento. No se presenta sugerencia alguna para países específicos, sino que más bien se ofrecen algunos principios generales de políticas que se espera puedan resultar útiles para los diseñadores de políticas, incluidos los organismos financieros internacionales que actúan en la región, en el difícil camino que tienen por delante.

El informe fue coordinado por Suzanne Duryea, Jacqueline Mazza y Ferdinando Regalia, e incluye síntesis de estudios más detallados indicados en la sección de Referencias de Verónica Alaimo, César Bouillon, Julián Cristia, Jesús Duarte, Roberto Flores, Ariadna García Prado, Amanda Glassman, Julia Johannsen, Florencia López Boo, Frank Nieder, Isabel Nieves, Hugo Ñopo, Consuelo Ricart, Marcos Robles, David Rosas, Eleanor Sohlen, Waldo Tapia y Luis Tejerina. Las situaciones descritas no son proyecciones del Banco Interamericano de Desarrollo de resultados sociales o laborales,

sino representaciones de escenarios posibles que ilustran las cuestiones más importantes analizadas. Los puntos de vista aquí plasmados no necesariamente coinciden con los de la Gerencia del Banco Interamericano de Desarrollo, su Directorio Ejecutivo ni la Asamblea de Gobernadores.

Santiago Levy
Vicepresidente de Sectores y Conocimiento
Banco Interamericano de Desarrollo



Introducción

La región de América Latina y el Caribe (en lo sucesivo, “ALC” o simplemente, la “región”) sabe muy bien lo que es una sacudida económica provocada por una crisis financiera. Aunque la región ha experimentado crisis económicas muy frecuentemente, las recuperaciones han tendido a ser rápidas. Los efectos de la crisis de 1994 en México, la de Asia en 1997, la crisis cambiaria de Brasil en 1998–1999 y la crisis de Argentina en 2001, por mencionar sólo algunas, se materializaron todos en el espacio de uno o dos años. Independientemente de la experiencia de la región con deterioros bruscos y considerables de la coyuntura económica, las características de la actual crisis económica mundial pueden representar una verdadera prueba para ALC sin paralelo en las últimas décadas. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), 2009 será el primer año desde la II Guerra Mundial en que la economía mundial se contraerá en vez de crecer. Se proyecta que sólo en 2009 el número estimado de desempleados alcanzará 17 millones, cifra que supera la cantidad de 13,4 millones¹ de personas sin trabajo en Estados Unidos. La crisis ya se está haciendo sentir con fuerza en ALC a través de varios canales. En el segundo semestre de 2008, el crédito disponible para los gobiernos, empresas y hogares de la región se redujo rápidamente. Con EE.UU. como epicentro de la crisis y un contagio que ya alcanza a Europa y Japón, el desplome de la demanda agregada de los principales socios comerciales de ALC apunta a una situación grave. Haciéndose eco de esta situación, los precios de productos de exportación tales como el petróleo, los metales y granos básicos también han caído. Para 2009 se anticipa una fuerte disminución de los movimientos netos de capitales privados y de inversión foránea, y también se proyecta una baja de las remesas.

Tal como se sostiene en el informe complementario titulado *Dilemas de política económica en tiempos sin precedentes*, las condiciones generales de ALC previas a esta

¹ La cifra estimada de 17 millones en América Latina se tomó de (OIT 2009) y la cifra estimada de EE.UU. se tomó de cálculos del Banco de la Reserva Federal.

crisis fueron más favorables que las de antes de las crisis de los años 80 y 90, incluidas posiciones fiscales más sólidas, mayores reservas y tipos de cambio más flexibles. Independientemente de eso, las características de la crisis actual (de gran escala, con su epicentro fuera de la región y de naturaleza sistémica) dificultan sobremanera la tarea de predecir su profundidad y duración. De hecho, durante los últimos nueve meses las proyecciones de crecimiento han venido subestimando una y otra vez los efectos de la crisis sobre las tasas de crecimiento. En vista de los más recientes ajustes de las proyecciones de crecimiento, es posible que la probabilidad de que se produzca una recuperación en forma de “V” en ALC a lo largo de uno o dos años no se diferencie de la de una recuperación en forma de “L” a lo largo de un período de tres a cinco años. Como ya se trató en *Dilemas de política económica en tiempos sin precedentes*, en el escenario en forma de “L”, el crecimiento promedio de la región podría rondar el cero durante los próximos cinco años (y caer en terreno negativo en términos per cápita), lo que indica que las repercusiones de la crisis mundial actual podrían continuar haciéndose sentir durante años. La incertidumbre en cuanto a los escenarios de recuperación en ALC se ahonda aún más por lo siguiente: i) los efectos que podrían tener los cambios regulatorios en los sistemas financieros de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el costo a largo plazo del crédito y la evaluación del riesgo en las economías de ALC; ii) el posible menor acceso de países de ALC a los mercados internacionales de capitales a causa de los considerables y persistentes déficit en EE.UU., Europa y otras regiones, y iii) la dinámica política de países de todo el mundo, que pudiera llevar a la aplicación de políticas de empobrecimiento del vecino, presiones a favor del proteccionismo, devaluaciones para fines competitivos y así por el estilo. Lo que sí está claro es que la economía mundial cambiará drásticamente durante los próximos cinco años, a medida que la gran mayoría de los países modifiquen —o puede que ya hayan modificado— muy enérgicamente sus políticas en respuesta a la crisis.

En vista de la incertidumbre en cuanto a la profundidad y la duración de la crisis, ALC tiene por delante retos críticos de políticas. En especial, los gobiernos de la región deben evaluar las alternativas intertemporales inscritas en las medidas concebidas para responder a la crisis. Asegurar que esas medidas, lejos de obstaculizar las perspectivas de recuperación del crecimiento de la producción las realcen, podría no ser un lujo inalcanzable sino más bien un componente esencial que no se puede pasar por alto. Desde este enfoque intertemporal, en el presente informe se analiza el papel que pueden cumplir las políticas sociales y laborales como parte de la respuesta a la crisis actual. Claro está que las políticas sociales y laborales no se ponen en práctica en el vacío. Su viabilidad y eficacia dependen de que los países puedan responder a esta crisis con políticas macroeconómicas sólidas que eviten que los países entren en un terreno financieramente precario, como se trata en el informe complementario ya mencionado.

A su vez, el fortalecimiento de las políticas sociales y laborales concebidas para proteger a los grupos más vulnerables en un contexto de restricción fiscal podría contribuir a la sustentabilidad de políticas macroeconómicas prudentes.

Si se llega a producir un período de crecimiento bajo o negativo, los países en mejor situación para emprender la recuperación serán aquellos que hayan respondido a la crisis con medidas sociales y laborales que ofrezcan un alto grado de protección social (por ejemplo, políticas que eficazmente prevengan efectos irreversibles entre los más vulnerables), sean sustentables desde el punto de vista fiscal y se alineen con los cambios que hacen falta para adaptarse al nuevo entorno que surgirá de la crisis, o, como mínimo, que no los entorpezcan. Lo más probable es que esto último se caracterice por una mayor competencia entre las economías emergentes por capitales e inversión foránea directa más escasa. Este nuevo entorno recompensará a aquellos países que hayan adoptado medidas de políticas sociales y laborales que respondan a la crisis actual y que, al mismo tiempo que amplíen la cobertura de un conjunto de programas de prestaciones sociales básicos, también respondan a los objetivos de mediano y largo plazo de eliminar los cuellos de botella del crecimiento de la productividad laboral agregada y del producto interno.

La evaluación de las opciones de políticas se puede modificar de fondo si se incorpora al análisis el aspecto intertemporal. En primer lugar, la clasificación de los instrumentos de políticas que se van a poner en práctica se puede modificar según las diversas predicciones de la duración de la crisis. En segundo lugar, algunos instrumentos que pueden resultar adecuados para una crisis breve podrían resultar inadecuados en un escenario de crisis más prolongada, donde sea necesario aplicar medidas más profundas. Por último, en un escenario de crisis más larga, los instrumentos de corto plazo pueden resultar perjudiciales para las modificaciones de carácter más sistémico que se necesitan o pueden demorar su aplicación, especialmente si su naturaleza de “corto plazo” no goza de credibilidad y acaban por perpetuar ineficiencias año tras año. Por ejemplo, a menudo se crean programas nuevos en medio de una crisis, en vez de resolver las deficiencias estructurales de las políticas y programas ya existentes, y a veces los mismos no se eliminan una vez que la crisis llega a su fin, lo que crea distorsiones adicionales, especialmente en el mercado laboral, que entorpecen el crecimiento a mediano plazo.





Marco de referencia

Se dispone de un considerable cúmulo de pruebas empíricas tomadas de crisis anteriores que arrojan luz sobre los efectos potenciales de una crisis económica agregada sobre los hogares, y sobre los efectos de las políticas y programas del sector público, especialmente en las áreas de salud y nutrición, educación y trabajo. Este informe echa mano de la obra publicada disponible sobre el tema, pero también aborda la posibilidad de que se produzca una crisis más prolongada, específicamente analizando la coherencia dinámica de los diversos instrumentos de política. Se examinan los siguientes aspectos en las tres áreas críticas de salud y nutrición, educación y trabajo: 1) los instrumentos que se pueden recomendar independientemente de la duración de la crisis; 2) los instrumentos que se deberían poner en práctica únicamente si la crisis es relativamente breve (por ejemplo, de menos de dos años de duración), y 3) las medidas que se podrían aplicar si la crisis dura más tiempo. A lo largo del análisis de los diversos instrumentos no se busca con el ordenamiento de las medidas sugerir algún orden de valoración ni hacer recomendaciones implícitas.

Para facilitar la explicación, caracterizamos los instrumentos de políticas como **medidas de corto plazo** o **medidas sistémicas**. Entre las primeras se incluyen los programas o políticas que se pueden poner en práctica dentro del marco de referencia actual de políticas sociales y laborales. Por ejemplo, se puede incorporar un programa de empleo temporal al conjunto de programas ya existentes. Las últimas abarcan reformas que son estructurales y transforman la naturaleza básica de políticas sociales o laborales tales como, por ejemplo, reemplazar el régimen actual de prestaciones de cesantía con el seguro de desempleo, reformar profundamente el sistema de intermediación laboral o modificar el alcance y financiamiento del régimen de seguridad social. Para ilustrar las posibles opciones intertemporales que hay entre las medidas de corto plazo y las sistémicas, tómesese por ejemplo un país con ingresos medios y un mercado laboral con un alto grado de informalidad que deba hacer frente al colapso de la demanda de sus exportaciones, el turismo de entrada y las remesas del exterior. En un escenario de

recuperación en forma de “V” podría resultar adecuado suspender provisionalmente los aportes patronales al seguro social o suspender provisionalmente los aportes obligatorios a los fondos para la jubilación, como expediente para brindar incentivos al enganche formal de trabajadores. Pero en una recuperación en forma de “L”, la viabilidad a largo plazo de esas medidas podría verse amenazada por la considerable y persistente reducción de los aportes al seguro social. Si se llega a materializar el escenario a un plazo más largo, tendría más sentido resolver los problemas estructurales que pudieran incidir en los costos laborales y que tienen que ver, por ejemplo, con el alcance del seguro social y la manera en que se financia. Además, si se hace preciso aplicar medidas sistémicas, convendría planificarlas y ponerlas en práctica lo antes posible, al mismo tiempo que se van descontinuando de manera “creíble” los instrumentos de corto plazo.

Antes de pasar al análisis de los diversos sectores sociales, es importante aclarar que si bien la rapidez de la puesta en práctica es una característica importante de la evaluación de las medidas sociales y laborales que puede querer adoptar un país en respuesta a la crisis, esta característica es ortogonal a la categorización de una política como de corto plazo o sistémica.

Nuestro marco de referencia comprende tres criterios en términos de objetivos de políticas: 1) proteger a los grupos más vulnerables (las personas crónicamente pobres, claro está, pero también aquéllas con las mayores probabilidades de caer en la pobreza); 2) prevenir efectos irreversibles, y 3) responder de una manera intertemporalmente coherente. El concepto de la coherencia dinámica ya se ha tratado en términos de robustez del instrumento de política a la duración de la crisis. Lo mismo vale para las estrategias de salida de los programas de corto plazo. Por ejemplo, por razones de economía política, muchas de las medidas que en un principio se consideraron “transitorias” se convierten en políticas permanentes de asistencia social. Por lo tanto, la credibilidad en cuanto al grado de “transitoriedad” de una política de corto plazo depende del hecho de que se pueden concebir y poner en práctica intervenciones más sistémicas que permitan descontinuar las primeras.

Grupos vulnerables: pobres crónicos vs. pobres transitorios

En una crisis, los individuos crónicamente pobres son especialmente vulnerables a los efectos adversos de la misma debido a la precaria situación en la que ya se encontraban con anterioridad. Incluso si los individuos crónicamente pobres sufren un desmejoramiento de su situación menor que otros segmentos de la población, pueden ser más vulnerables a efectos irreversibles de la crisis, porque se encuentran más cerca de umbrales críticos, como por ejemplo, sacar a los hijos de la escuela y caer por debajo de un nivel mínimo de nutrición adecuada. La profundización de la pobreza entre los hogares que ya se encuentran por debajo de ese umbral es un problema grave porque esas familias son las

que tienen menos probabilidades de contar con recursos que les permitan amortiguar el choque. No sólo cuentan con menos activos y acceso a mercados financieros, sino que además sus fuentes de ingresos son menos diversificadas, su bajo nivel de formación y habilidades limitan su capacidad de desplazamiento entre sectores y regiones, dependen en mayor medida de transferencias del sector público y servicios sociales, y por lo tanto están más expuestos a efectos de los recortes del gasto gubernamental. Al hallarse ante una sacudida covariante, vecinos y parientes ya no pueden cubrir las brechas de consumo con préstamos personales, porque es probable que los demás también estén en una mala situación. Las familias pobres pueden verse obligadas a adaptarse a la baja del ingreso familiar reduciendo las inversiones en la educación, salud y nutrición de sus niños. Aunque es posible recuperar algunas pérdidas a largo plazo, como por ejemplo, emprender un nuevo negocio o reemplazar un activo vendido, la acumulación de capital humano es asimétrica en el sentido de que las inversiones que se dejan de hacer no se pueden recuperar de manera fácil ni eficiente a una edad más avanzada.

También hay que tomar en cuenta el cambio de la situación de pobreza a medida que las familias van trasponiendo el umbral con el tiempo. El rápido aumento de la destrucción de empleo durante una crisis puede generar un incremento sustancial en la tasa de pobreza, a medida que las familias que anteriormente se hallaban por encima del umbral de pobreza caen en ella. Los hogares son sumamente susceptibles de caer en la pobreza, incluso cuando gozan de un consumo promedio de cierto nivel por encima del umbral de pobreza². Crisis anteriores en ALC y otras regiones hacen pensar que el consumo puede llegar a caer hasta 10-20% como consecuencia de la crisis. Durante la crisis financiera de Asia durante la década del 90, la pobreza en Indonesia aumentó de 15% a 33%, el gasto de consumo per cápita cayó 17%, el consumo per cápita cayó casi la mitad de lo que cayeron los salarios reales. En Corea del Sur, la pobreza aumentó 10 puntos (porcentuales), pero en Tailandia la cifra fue de dos puntos (porcentuales). En México, el consumo cayó 11% durante la crisis de 1995, mientras que en Argentina la caída fue de 6%³. Entre 1994 y 1995 la pobreza aumentó en seis puntos (porcentuales) en México y en cuatro puntos (porcentuales) en Argentina. Aunque los niveles de pobreza han venido disminuyendo de manera constante durante los últimos diez años en ALC, la actual crisis financiera podría deshacer parte de las mejoras alcanzadas.

Medios de contagio

Las características que distinguen a ALC del resto del mundo inciden al mismo tiempo tanto en los medios de contagio del choque como en las respuestas adecuadas. Esas

² Véase McCulloch, World Development 2003.

³ Véase Lustig 2000.

características son: 1) elevada desigualdad del ingreso y los activos; 2) bajo crecimiento de la productividad; 3) bajos niveles de ahorro; 4) altos niveles de informalidad laboral, y 5) una calidad precaria de la educación. La grave falta de crédito formal disponible en los mercados mundiales se ha extendido a los sectores público y privado de ALC, incluso en el caso de la pequeña y mediana empresa (PYME) y los hogares. La naturaleza mundial de esta recesión ha producido una disminución brusca y considerable de la demanda de las exportaciones de la región, así como una baja de la inversión foránea directa.

A juzgar por las crisis anteriores, se anticipa que el empleo disminuirá más entre las PYME que entre las empresas de mayor tamaño, debido a que las PYME quedan excluidas del mercado crediticio. Esto significa que existe el riesgo de multiplicar los efectos de la crisis, ya que las pequeñas y medianas empresas generan más de dos terceras partes del empleo y representan en promedio alrededor de 30–40% del PIB. A medida que las empresas eliminan puestos de trabajo y cierran sus puertas como consecuencia del deterioro de las condiciones comerciales, se hace posible observar ese efecto en el mercado laboral en forma de mayores niveles de desempleo, menor participación de la fuerza laboral y niveles más altos de informalidad. Dado que en ALC 80% del ingreso de la familia media proviene del trabajo, la pérdida de empleo constituye un duro golpe. Un mayor temor de quedar cesante entre trabajadores empleados se puede traducir en una reducción del gasto de consumo, lo que a su vez hace disminuir la demanda agregada de bienes y servicios, lo cual a su vez se traduce en un mayor nivel de informalidad entre trabajadores y empresas. Una baja de los precios de los productos básicos también ocasiona una baja de los ingresos gubernamentales. La contracción de los recursos presupuestarios en general tradicionalmente conduce a recortes del gasto del sector público en programas sociales. Por último, a pesar de que los movimientos de remesas son de naturaleza más constante que otras fuentes de ingresos, la disminución de las oportunidades en los países miembros de la OCDE ya se ha traducido en una disminución del volumen absoluto de remesas, especialmente en países como México, Haití y Honduras⁴, por ejemplo.

⁴ Véase MIF, 2009.



Despliegue de una red de protección social eficaz

Una red de protección social eficaz brinda un nivel mínimo de asistencia ante los diversos riesgos que encara la familia, incluidas situaciones individuales tales como problemas de salud y de trabajo, y también ante situaciones generales tales como desastres naturales o crisis financieras. Si se dispone de redes de protección social con un buen historial (por ejemplo, con mecanismos eficientes para determinar quiénes son los más vulnerables, darles entrada al sistema, hacerles llegar las transferencias y monitorear su uso) que también fomenten la inversión en el capital humano y contribuyan a generar mejoras de productividad de cara al futuro, entonces es preciso apoyar y ampliar esos mecanismos durante la crisis. Por el contrario, si no existen tales mecanismos, la propagación y la profundización de la pobreza pueden crear una oportunidad para promover reformas de políticas que permitan crearlos, aunque ello podría tomarse un año o más, si el proceso se inicia desde cero.

Durante los últimos diez años muchos países de la región han puesto en práctica programas destinados a resolver problemas de pobreza estructural, mientras que los programas concebidos para manejar el nivel de riesgo son de cuño más reciente. En términos de resolución de los problemas de pobreza estructural, ALC es la cuna de una de las versiones más populares de mecanismos de transferencia de ingresos dirigidos a las familias pobres: los programas de transferencia condicionada de efectivo (TCE) con los que se busca complementar los ingresos del hogar a la vez que se promueve la inversión en el capital humano, especialmente entre la generación más joven. Durante los últimos diez años ha venido aumentando tanto el número como el tamaño de los programas de TCE. Sin embargo, casi todos los programas de las casi dos docenas que funcionan actualmente varían en su alcance y cobertura, y sólo un puñado de programas nacionales (en México y Brasil, por ejemplo) alcanzan a cubrir casi a toda la población pobre o extremadamente pobre de sus respectivos países. Los programas de TCE o con componentes similares muy rara vez forman parte de un sistema de protección social de enfoque más holístico (como el programa *Chile Solidario*, de Chile).

En muchos países, la cobertura incompleta de los programas de TCE de individuos crónicamente pobres ya antes de esta coyuntura desfavorable hace que su ampliación sea una opción importante pendiente en respuesta a la crisis⁵. Sin embargo, la experiencia indica que una vez que se amplía la cobertura, redimensionarla no deja de ser problemático y es por ello que conviene evaluar cuidadosamente las implicaciones fiscales de largo plazo. Puede ser preciso aplicar estrategias de “reasignación” del gasto del sector público financiando programas focalizados mediante la reestructuración de subsidios generalizados de consumo de energía y alimentos, o eliminando programas de transferencia que representen una pesada carga presupuestaria pero que a menudo no estén dirigidos a los pobres⁶.

Además, puede que la ampliación de los programas de TCE no sea del todo viable en el corto plazo si la falta de cobertura es producto de factores que están más allá de las limitaciones presupuestarias, incluida la falta de alternativas de pago viables o, más importante, condiciones de oferta adecuadas. Quizá se podría limitar las “condiciones/co-responsabilidades” a un conjunto mínimo que tenga sentido, a la vez que se ponen en práctica los incentivos correctos del lado de la oferta para mejorar la cobertura y la calidad de los servicios básicos de salud, nutrición y educación.

Dependiendo del contexto particular del país, podría ser posible justificar ajustes del diseño y funcionamiento de los programas de TCE actuales, a fin de reducir las pérdidas de bienestar de los individuos crónicamente pobres durante la crisis. Por ejemplo, se podría mantener el monto de las transferencias en términos reales para evitar la erosión del poder adquisitivo ocasionada por la inflación (aunque en el actual entorno de baja inflación este riesgo luce más bien limitado). Las transferencias se podrían aumentar provisionalmente de manera “excepcional” a fin de compensar las disminuciones estimadas de otras fuentes de ingresos del hogar, aunque los ajustes a la baja después de la crisis deben ser creíbles y se deben hacer cumplir. En algunos casos se podría aumentar la frecuencia de los pagos, pero hay que analizar las implicaciones correspondientes en términos de costos *ex ante*, en vista de la posibilidad de que ello genere costos administrativos más altos, tanto en términos de una mayor cantidad de transacciones como de requisitos de verificación más frecuentes.

Aunque los programas de TCE han demostrado ser eficaces para resolver problemas de pobreza estructural y paliar los efectos de choques agregados sobre medidas de bienestar de los beneficiarios existentes (como en los casos de Nicaragua e Indonesia), tradicionalmente esos programas no han conseguido desarrollar mecanismos administrativos y de focalización que permitan determinar precisa y rápidamente cuáles de las

⁵ Véase Johannsen, Glassman Duryea, Robles, Tejerina, 2009 para mayores detalles.

⁶ Véase Lindert y Skoufias 2008 para mayores detalles.

personas que acaban de caer en la pobreza cumplen con los requisitos, y eliminarlos de las listas de beneficiarios del programa una vez que mejora su situación. Se podría efectuar un análisis de las reglas que rigen los requisitos de elegibilidad y otros elementos del diseño de los programas de TCE que los pueda hacer más sensibles, por ejemplo, a las fluctuaciones del ingreso familiar. Pero los programas de TCE deben continuar concentrándose principalmente en la pobreza estructural.

Aunque los programas de TCE constituyen un elemento importante de las redes de protección social eficaces, no conviene esperar que sirvan para responder a toda clase de vulnerabilidades. Para atender las necesidades agudas de los nuevos pobres hay otros tipos de instrumentos, tales como los programas auto-focalizados de empleo temporal, que son más adecuados para apoyar el ingreso en respuesta a una crisis de corta duración, como se plantea en la siguiente sección.





4

Cómo puede incidir la crisis en los mercados laborales

La pérdida del empleo entre los trabajadores quizá sea el efecto más evidente de la crisis. La mayoría de los así perjudicados pasan a ser “nuevos pobres” y la principal inquietud inmediata son las reacciones en cadena que un gran incremento en el número de desempleados en algunos sectores podría producir en otros sectores y en la disminución de la actividad económica. La región no podrá salir de esta crisis simplemente absorbiendo temporalmente grandes grupos de trabajadores desempleados. En comparación con otras regiones del mundo, América Latina y el Caribe no ha efectuado los cambios sistemáticos en la manera en que funcionan sus mercados laborales —sus sistemas de capacitación, generación de empleos, formación del capital humano, regulación laboral y de la seguridad social— que le permita salir de esta crisis en una situación competitiva más sólida. La naturaleza mundial de esta crisis significa que la región quizá no pueda “arreglárselas de algún modo” mientras espera que aumenten las exportaciones o bajen los salarios para disminuir la necesidad de reformas más fundamentales. Como consecuencia de ello, aunque los gobiernos de ALC pueden sentirse presionados para emprender programas que contrarresten los efectos principales en el corto plazo, el elemento más crítico será poner en marcha simultáneamente cambios de políticas y programas laborales claves que permitan que la región sienta las bases para salir de la crisis no muy rezagada de sus competidores internacionales y contando con las bases de políticas de estabilización necesarias para reaccionar a crisis futuras con mayor agilidad.

Más específicamente, se anticipa que los medios de transmisión del mercado laboral sean distintos en esta crisis que en las crisis anteriores. En primer lugar, se anticipa que en las etapas iniciales el desempleo, especialmente en los sectores de exportación (por ejemplo, automotriz, agrícola y minero) y el turístico, aumentará y tendrá efectos considerables. Esto ya se puede apreciar actualmente en sus etapas iniciales en los sectores minero (por ejemplo, en la República Dominicana y Chile), textil y de la confección (Honduras, El Salvador, la República Dominicana) y automotriz (México y

Argentina). En crisis anteriores el desempleo no fue un factor tan importante, ya que muchos países consiguieron adaptarse principalmente mediante el ajuste a la baja del salario real promedio en el contexto de los bruscos brotes inflacionarios ocasionados por la crisis; el ajuste del salario real constituyó una carga más pesada para los pobres y también produjo más pobres. En esta crisis, dado el actual entorno de baja inflación, lo más probable es que se manifiesten presiones a la baja del salario real a mediano plazo si la crisis es prolongada y abarca a toda la economía en su conjunto. En segundo lugar, la calidad y el tamaño del empleo en el sector formal, que ya venían viéndose afectados en la mayor parte de la región, probablemente empeorarán aún más. Los trabajadores del sector formal de la economía perderán prestaciones médicas, ya no podrán seguir haciendo aportes a los programas para la jubilación y podrían incluso llegar a incorporarse al sector informal sin contar con esa cobertura básica. En un entorno así cabe anticipar que aumente el número de trabajadores desalentados (los que dejan de buscar empleo por un tiempo), tal como ha ocurrido en otras crisis. En el corto plazo, la presión sobre los sistemas de pensiones de la región se concentrará en un grupo relativamente pequeño de beneficiarios —los más próximos a la edad de jubilación— que deseen comenzar a retirar fondos para la jubilación que se han desvalorizado. A mediano plazo, la situación de los regímenes de jubilación es más problemática, ya que una baja de los aportes y un entorno financiero incierto pueden poner en peligro bien sea la viabilidad financiera de algunos sistemas o bien la probabilidad de que los trabajadores lleguen a acumular suficientes aportes por verse obligados a pasar años críticos de su vida productiva en el sector informal. Un último factor que no figuraba en las crisis anteriores son los movimientos migratorios de trabajadores. Anteriormente se consideraba que la migración de trabajadores a países de la OCDE y el aumento de las remesas a los países de origen en la región eran importantes válvulas de escape del deterioro de las condiciones laborales. Esta vez se está produciendo la tendencia opuesta. Hay pruebas de que se está produciendo una caída del valor de las remesas en países claves; por ahora da la impresión de que los trabajadores emigrantes que pierden el trabajo se están quedando donde están para buscar otros trabajos⁷, aunque países claves de la región están comenzando a notar un aumento de la migración de vuelta. Esto último todavía no se muestra en las estadísticas oficiales.

En general, el escenario a mediano plazo no es nada alentador: mayores niveles de informalidad que ya de por sí es alta, menos participación de la fuerza laboral, caída del salario real, presiones sobre los sistemas de pensiones y, lo más importante, un crecimiento nulo o muy bajo del empleo en el sector formal de la economía. Si la recuperación de la crisis adquiere forma de “L”, aquellos países que emprendan cambios estructurales, tanto en política social como laboral, serán los que surjan en mejores

⁷ En cuanto a la migración, véase Papandriou y Terrazas, 2009.

condiciones de la crisis y en mejor situación de cara al futuro. Las opciones de políticas que se presentan a continuación se dividen en **medidas de corto plazo**, concebidas mayormente para absorber a los trabajadores desempleados o a los que están en peligro de quedar sin trabajo, y **medidas sistémicas**, es decir, cambios más fundamentales de programas y políticas que también se deben sopesar de manera “inmediata”, para poder sentar las bases necesarias para salir de la crisis. La mayoría de las medidas que se tratan en este informe corresponden al área llamada “políticas laborales activas”. No constituyen la gama completa de políticas que inciden en el mercado laboral y, en especial, en las condiciones para la creación de empleos. Las políticas macroeconómicas y las concebidas para promover el desarrollo de pequeñas y medianas empresas —el mayor sector de creación de empleo de la región—, tales como las que buscan proteger el acceso al crédito, cumplen un papel crítico en el empleo y la creación de puestos de trabajo, pero el análisis de las mismas está fuera del ámbito de este informe. No obstante, en esta sección se aborda la cuestión del desarrollo del capital humano en las políticas dirigidas a las PYME.

Medidas de política de corto plazo

La tendencia más preocupante a corto plazo es el crecimiento del desempleo y la pobreza ocasionado por los despidos en los sectores de exportación, los cuales han provocado una reacción en cadena en los sectores de proveedores, y en aquellos más sensibles a la coyuntura económica global (como el turismo), engrosando las filas de los nuevos pobres y desempleados. En una crisis breve, el “problema” laboral es principalmente de tipo social; contingentes de nuevos pobres y pobres con escasas perspectivas de re-empleo.

Si la crisis es de corta duración, las alternativas de políticas que conviene que sopesen los países incluyen las siguientes: retener contingentes de trabajadores en puestos de trabajo y/o absorber contingentes de desempleados en el corto plazo (de uno a seis meses, bien sea mediante la capacitación de corta duración o programas de empleo temporal) y proteger sus prestaciones claves. La disposición de un país a captar la necesidad de tales instrumentos depende de la magnitud de la pérdida de empleos, las perspectivas de re-empleo y las repercusiones regionales.

Medidas de corto plazo para retener o absorber trabajadores

Si los países desean reaccionar con rapidez, la capacidad de sus instituciones para proporcionar a sus trabajadores empleo temporal o capacitación a corto plazo es verdaderamente importante. El objetivo de ambos instrumentos es absorber trabajadores durante períodos breves y tienen aspectos positivos y negativos claramente definidos.

Capacitación en el trabajo – tanto para retener trabajadores empleados (“mantener a los que ya están”) como para dar trabajo a los desempleados (“traer a los que están afuera”). La capacitación laboral de largo plazo y en el aula (de más de un año de duración y por lo general para trabajadores que no son pobres) tiene antecedentes mixtos en cuanto a llevar a los trabajadores estructuralmente desempleados de vuelta al mercado laboral. Sin embargo, la capacitación de corto plazo, si se ejecuta correctamente en el lugar de trabajo y tiene que ver con el mejoramiento de las habilidades para un trabajo específico, goza de un récord mucho más sólido, tanto para hacer que los trabajadores desempleados vuelvan a conseguir empleo como para actualizar el conjunto de habilidades existentes de los trabajadores⁸. Si la crisis tiene una duración verdaderamente breve y hay cierta medida de crecimiento del empleo o perspectivas de mantener empresas claves funcionando, la capacitación en el trabajo puede ser un medio eficaz para acortar el período de desempleo. Ambos instrumentos han sido empleados en países de la OCDE y el Este de Asia en épocas de crisis. Sin embargo, la capacitación para fines de retención del empleo debe dirigirse con especial precisión hacia aquellos empleos en peligro de perderse durante la crisis, pero que resulten competitivos en el mediano plazo. Esta focalización se puede lograr de varias maneras: en sectores con altos niveles de pérdida de empleos (por ejemplo, las maquilas), por regiones vulnerables (zonas mineras), por temporadas durante las cuales escasea el trabajo (fuera de la temporada turística).

Si los programas se organizan mediante la modificación de programas de capacitación existentes, pueden resultar bastante fáciles de ejecutar y de dirigir hacia trabajadores de menores ingresos haciendo que el salario durante el período de capacitación ronde el salario mínimo. Si no se cuenta con una base institucional, resulta más difícil poner en práctica planes de capacitación en el trabajo durante una crisis. Es fundamental no confundir la capacitación en el trabajo con modelos de capacitación en el sector público, los cuales han sido de poca o ninguna utilidad para el mercado laboral. La región de América Latina y el Caribe ha experimentado profusamente con modelos de capacitación de jóvenes que son una combinación de capacitación en el lugar de trabajo con aprendizaje de habilidades en el aula [por ejemplo, *Chile Joven*, *Argentina Joven*, *ProJoven* (Perú), *Procajoven* (Panamá)]. Estos modelos han sido mayormente exitosos en la inserción de jóvenes en riesgo en puestos de trabajo, pero dependen de que haya empresas con el potencial de contratar nuevos empleados. Para aquellos países con perspectivas de crecimiento del empleo, la ampliación de modelos de ese tipo, o su adaptación a adultos, constituye una medida viable de corto plazo más.

En el caso de trabajadores empleados, la capacitación en el trabajo (por lo general, de dos a seis meses de duración) actúa, de hecho, como un subsidio salarial, ya que la empresa recibe del gobierno un subsidio de capacitación para cubrir el salario de los

⁸ Véase STPS 1995, Hernandez Laos 2001, BID/Oficina de Evaluación 2006.

trabajadores (usualmente, uno o dos salarios mínimos). Por lo general, la capacitación en el trabajo se puede adaptar mejor a una crisis que un subsidio salarial, porque su naturaleza temporal no distorsiona los salarios ni los incentivos de la empresa y se puede focalizar fácilmente por región, por ramo de actividad o por jerarquía del puesto. Pero se trata de una estrategia de retención de empleo sólo si se asume que la crisis será breve y que cuando haya pasado los trabajadores volverán a ser reenganchados por la empresa. Si se trata de empleos que se perderán a mediano plazo, entonces la capacitación en el trabajo sólo servirá para posponer el desempleo y, en ese caso, actuará simplemente como una forma de seguro de desempleo de corto plazo.

A nivel regional e internacional existe una experiencia aún mayor en el uso de la capacitación en el trabajo como forma de incorporar trabajadores desempleados a puestos de trabajo nuevos. Esos subsidios para la capacitación, si se desarrollan sobre la base de un programa anterior, se pueden dimensionar y focalizar hacia áreas de alto desempleo. Pero si la crisis se extiende al mediano plazo, el uso de la capacitación en el trabajo como medio de promover una mayor incorporación al trabajo de desempleados se hace mucho menos viable, es decir, que será más difícil convencer a las empresas de que empleen aprendices graduados una vez concluido el período de capacitación, si la viabilidad de la empresa misma está en peligro. Si la crisis llegase a alcanzar el mediano plazo, en este informe se sugiere una forma combinada de capacitación y asistencia técnica con crédito (véase el análisis siguiente) que es más orientada a prestar asistencia para promover el crecimiento y la productividad de la empresa, ya que la inserción laboral de trabajadores desempleados no habrá sido un objetivo viable para la capacitación a corto plazo.

Además del instrumento de capacitación en el trabajo de corto plazo hay toda una serie de ajustes del contrato laboral de corto plazo que pueden hacer reducir provisionalmente los costos laborales que pueden iniciar las empresas sin necesidad de subsidios ni asistencia del gobierno. Entre ellos figuran los de permisos laborales breves, vacaciones no remuneradas, empleo a medio tiempo, etc. Ya se puede ver tales medidas en práctica en empresas de países como Argentina y Chile. El papel del gobierno en esos casos es garantizar un entorno regulatorio para esos ajustes en tiempo de crisis sin socavar la calidad del empleo a más largo plazo.

Empleo temporal y obras públicas. Ante una perspectiva de niveles de desempleo desusadamente altos y una insuficiencia de programas de seguro de desempleo en vigor que los compensen, la suposición de políticas más corriente que hacen los diseñadores de políticas es que necesitan un programa de empleo temporal. Este tipo de programas se ha puesto en práctica en muchos países de la región, así como en el Este de Asia y Europa Oriental. Se usan para mantener a trabajadores muy pobres desempleados percibiendo un ingreso básico en sus regiones de residencia. El empleo temporal es

Cuadro 1: ¿Cuánto costaría la capacitación en el lugar de trabajo?

Las implicaciones presupuestarias de emprender programas de capacitación en el lugar de trabajo como instrumento a aplicar durante una crisis no tienen por qué ser abrumadoras, incluso cuando hay grandes cantidades de aprendices. Si los cursos de capacitación se dirigen a los estratos de menores ingresos, su costo será un múltiplo del salario mínimo o hasta un máximo de dos salarios mínimos. Tomando un ejemplo actual de la región, el salario mínimo (calculado para seis meses más una subvención de transporte) arroja un costo por beneficiario de US\$911. Esto significa que el subsidio para 100.000 aprendices durante seis meses —un período más largo de lo normal— se puede proporcionar a un costo de aproximadamente US\$91,1 millones. Se podría atender a más trabajadores por períodos de capacitación más cortos de uno a tres meses. Si se usa casos anteriores para calcular los posibles costos administrativos (en la gama de 10-15% de los niveles de subsidio), el monto global del programa descrito vendría siendo del orden de US\$100–104 millones⁹.

entonces un instrumento de absorción de trabajadores para lidiar con una crisis grave de desempleo, especialmente las que afecten a los trabajadores pobres y no capacitados. El empleo temporal es un instrumento intrínsecamente de corto plazo —no se ha cuantificado ningún efecto positivo para los trabajadores a mediano plazo— y en varios casos se ha descubierto que participar en un programa de empleo temporal tiene efectos negativos sobre la capacidad de un trabajador de obtener empleo después de una crisis (por ejemplo, en Chile, debido al estigma que conlleva un trabajo mal pagado y no calificado).

En los programas de empleo temporal se procura obtener la mayor cantidad de empleos con la menor cantidad de dinero invertido posible. Proyectos que hacen uso intensivo de la mano de obra, como por ejemplo las obras de construcción o el mantenimiento de caminos rurales, la limpieza de calles y la reforestación son ejemplos característicos de proyectos de empleo temporal. Un segundo modelo que los países a menudo sopesan es el de los proyectos de inversión en obras públicas que generen impactos positivos para el mercado laboral. En esos casos, los países le asignan una mayor importancia a las obras públicas y menor al número de puestos de trabajo de corto plazo generados. Los empleos creados por programas de obras públicas pueden incluir una gama de trabajos que va desde algunos de ingresos relativamente altos hasta otros de ingresos bajos.

⁹ Cálculos del personal del BID usando el caso de México y basándose en cifras publicadas del salario mínimo en 2009 al tipo de cambio actual (diciembre de 2008) de 13 pesos por dólar. Si se usa el tipo de cambio oficial del gobierno mexicano para 2009 (11,2 pesos por dólar), los costos del programa aumentarían de manera proporcional. Esto incluye costos de transporte por un monto de MX\$11.

Los programas de empleo temporal funcionan mejor como instrumento para emplear trabajadores pobres no calificados por períodos breves (por lo general de uno a tres meses). Su costo puede superar rápidamente su valor intrínseco si no se mantienen bajo control los costos administrativos y si el tipo de actividades apoyadas no son altamente intensiva de la mano de obra, de modo que la mayor parte de los costos se destina al pago de los salarios de los trabajadores. Las recomendaciones claves generadas por el análisis de las políticas anteriores son las siguientes: fijar los niveles salariales por debajo del salario mínimo, de manera que sólo soliciten empleo los trabajadores más pobres; dirigir el empleo a regiones donde hay grandes grupos de trabajadores desempleados pobres y mantener los costos administrativos bajos (10% o menos del costo total del programa). La capacidad administrativa para lanzar esos programas con rapidez es fundamental. La región de América Latina y el Caribe ha usado más modelos de empleo temporal administrados por organismos gubernamentales; los países del Este de Asia han usado más modelos de contratación de empleos temporales con empresas privadas o sin fines de lucro. Sin embargo, si la crisis actual acaba por prolongarse en un escenario más largo, los programas de empleo temporal brindarán una menor medida de alivio, ya que a los trabajadores les resultará difícil conseguir nuevos empleos. Es importante que los países de América Latina y el Caribe mantengan el carácter “provisional” de los programas de empleo temporal y que los desmantelen una vez que se haya superado la peor parte de la crisis de desempleo. Desafortunadamente, lo más característico es que esos programas temporales arranquen demasiado tarde para contrarrestar lo peor de la crisis, y que luego sigan funcionando por demasiado tiempo.

Prórroga de las prestaciones laborales durante los meses de crisis. Pocos países de América Latina y el Caribe cuentan con programas de seguro de desempleo para proteger los ingresos de los trabajadores en caso de que se produzca una racha de cesantías. Los países de la OCDE también tienen una serie de prórrogas de corto plazo de las prestaciones laborales que se pueden emplear para paliar el desempleo. En Estados Unidos, por ejemplo, existe la posibilidad de prorrogar por seis meses la elegibilidad para recibir cobertura de seguro de salud (mediante la ley COBRA), y, en tales casos, el trabajador paga una proporción mayor de la prima. Los países en desarrollo pudieran también sopesar la conveniencia de aplicar mecanismos de asistencia tales como prórrogas de las prestaciones de salud a corto plazo, prórrogas de los pagos del seguro social o prórroga de la cobertura médica para casos de emergencias extremas. Sin embargo, antes de poner en práctica esa clase de medidas conviene analizar varias cuestiones: las implicaciones fiscales, los retos de determinar quiénes serán los beneficiarios y qué requisitos deben cumplir, su credibilidad y la capacidad de hacerlos cumplir en tanto que medidas de “corto plazo” y, por último, pero no por ello menos importante, los riesgos que conlleva aumentar los incentivos para pasar a la informalidad tanto entre empresas

como entre trabajadores (por ejemplo, que una empresa despida y luego reenganche a trabajadores pero informalmente, porque las prestaciones de seguro médico de los trabajadores pasan a ser subsidiadas por el gobierno).

Medidas sistémicas de políticas

Un escenario de mayor duración es algo que los mercados laborales de América Latina y el Caribe no tuvieron que encarar en las crisis anteriores —de cuatro a cinco años de escasa creación de empleos en el sector formal. Si en esta oportunidad llegara a materializarse ese escenario, la aplicación de medidas de “absorción” o paliativas permitirá posponer el desempleo, pero no tendrán efecto alguno en las condiciones laborales subyacentes. En un escenario de bajo crecimiento, la región de América Latina y el Caribe sólo podrá crear más o mejores empleos principalmente mediante tres grupos de instrumentos: i) ayudando a las empresas (y a sus trabajadores) a hacerse más productivos; ii) modificando los elementos básicos de la manera en que se protege, distribuye (emparejar personas y empleos de la mejor manera posible según sus características) y forma el capital humano, y iii) cambiando los costos y beneficios relativos del empleo formal en comparación con el empleo informal para las empresas y los individuos, tomando medidas estructurales para reducir los costos laborales en el sector formal fin de mejorar tanto la productividad como el crecimiento, a la vez que se extiende la cobertura de la seguridad social¹⁰.

Medidas para mejorar la competitividad empresarial

Capacitación laboral y reestructuración del recurso humano. A los países les conviene poner en marcha sistemas de capacitación nuevos o reformar los actuales, incorporando modelos más dinámicos y eficaces de capacitación que combinen la formación de la fuerza laboral con asistencia técnica a la empresa, crédito y gestión de recursos humanos. Dicho en términos simples, la capacitación debe pasar a formar parte de una estrategia de recursos humanos de la empresa que puede incluir penetrar nuevos mercados, reestructurar el trabajo de mejor forma e introducir procesos nuevos y más eficientes. En América Latina y el Caribe la capacitación muy a menudo se desliga de las necesidades de la empresa y se ejecuta de manera aislada, apartada de los demás recursos humanos y cambios técnicos de la empresa. En el antiguo programa CIMO (*Calidad Integral y Modernización*) de México se combinaron los elementos claves del diagnóstico de recursos humanos de las empresas, la capacitación relacionada con el

¹⁰ Véase Levy, 2008.

plan de modernización del recurso humano y asistencia técnica para aplicar cambios al nivel de empresa (desde el mercadeo, pasando por la gestión de productos, hasta el procesamiento), con resultados positivos.

Este instrumento no se puede poner en práctica de forma generalizada, sino que requiere la construcción de infraestructura (promotores especializados por ramo de actividad que puedan asistir a las empresas) y el establecimiento de relaciones con las empresas que puedan convertir este trabajo en el motor que impulse el mejoramiento de la competitividad empresarial. El programa CIMO de México se diseñó usando asociaciones gremiales que recibieron a promotores y los pusieron en contacto directamente con empresas de la zona. Posteriormente el programa se amplió durante tiempos de crisis, aprovechando relaciones previamente establecidas con las empresas. Una crisis más prolongada tras la cual se produzcan cambios en las condiciones de competitividad hará importante para muchos países comenzar a crear modelos de desarrollo del recurso humano centrados en la empresa, que se puedan convertir en un componente fundamental de la “infraestructura” de mercados laborales competitivos en el futuro. El papel del gobierno será proporcionar la estructura de incentivos para ese tipo de estrategias integrales del recurso humano promotoras de la competitividad, pero no se puede esperar abarcar a todas las empresas. Con el tiempo, las empresas más grandes tenderán a adoptar esos modelos sin necesidad de incentivos del gobierno (gracias a los efectos de demostración) y los subsidios públicos se podrán concentrar en pequeñas y medianas empresas de los sectores emergentes.

Medidas de apoyo y mejor distribución del capital humano

Mejoramiento de la formación del capital humano mediante la educación técnica. Las intervenciones de corto plazo en el capital humano (como por ejemplo, la capacitación y el empleo temporal) harán poco para modificar de manera fundamental la manera en que los países de América Latina y el Caribe preparan a su fuerza laboral para el futuro. Aunque la región de ALC ha hecho grandes avances en términos de cobertura de la educación, la calidad de ésta, la formación técnica y la disposición para incorporarse al lugar de trabajo van muy a la zaga de otras regiones en desarrollo. Los países en desarrollo que han demostrado vocación de liderazgo en los campos de exportación y tecnología, como por ejemplo India y otros países del Sureste de Asia, lo han conseguido dándole un vuelco a sus sistemas educativos, especialmente al nivel de educación secundaria y universitaria, tanto para preparar mejor a sus trabajadores como para usar esas instituciones como catalizadores de los avances e innovaciones tecnológicos. Una inversión a mediano plazo para mejorar la base del capital humano de la región debería incluir la reforma y modernización de la formación técnica, la creación de instituciones de educación superior con programas de dos años (“community colle-

ges”) o escuelas técnicas vinculadas con empresas industriales y de servicios locales, tal como se expone en la Sección VI de este informe.

Reestructuración de los sistemas de prestaciones laborales en previsión de futuras crisis: pagos de cesantía y seguro de desempleo. Una crisis de mayor duración puede hacer peligrar los sistemas de prestaciones laborales claves, bien sea en términos de solvencia financiera o bien de la capacidad de atender a los beneficiarios justamente cuando lo exige una crisis. Esta crisis en particular podría representar grandes retos para los sistemas de prestaciones basados en carteras de inversión, en vista del desmoronamiento simultáneo de instituciones e inversiones financieras claves. Estos sistemas de prestaciones pueden tener grandes necesidades de “retiro de fondos” al mismo tiempo que cae su valor, lo que podría hacer que los países se vean obligados a sanear las bases financieras de esos sistemas de prestaciones o a promulgar reformas que permitan asegurar la viabilidad y utilidad de los mismos después de la crisis. El cierre de empresas o la ralentización de sus actividades pueden hacer que muchas de ellas se nieguen a cumplir con sus obligaciones con sus trabajadores o cuestionen el cumplimiento de los requisitos para recibir prestaciones tales como las de cesantía, vacaciones o el seguro de desempleo por parte de sus empleados. Los sistemas de prestaciones claves tratados aquí son los siguientes: pagos por cesantía y seguro de desempleo.

Un gran número de cierres y declaraciones de insolvencia de empresas puede forzar a muchas de ellas a abandonar sus obligaciones legales de pagos por cesantía o, como mínimo, a posponer o negar prestaciones a trabajadores para aliviar el peso de la crisis. Una situación de ese tipo le brindó a Barbados la oportunidad de promulgar un programa de seguro de desempleo que introdujo un sistema más certero de pagos a los trabajadores durante episodios de desempleo¹¹. Si la crisis actual llega a prolongarse al mediano plazo, podría provocar momentos parecidos en los que la reforma o reestructuración de sistemas de prestaciones existentes o la promulgación de otros nuevos podrían ser parte de la respuesta.

Muy pocos países de la región cuentan con *sistemas de seguro de desempleo* que protejan los ingresos durante una crisis. Chile tiene el sistema de mayor envergadura, mientras que en un puñado de países (como Uruguay, Argentina, Brasil, Barbados, Jamaica) hay sistemas menores (con una cobertura de 4% o menos de la fuerza laboral). En general, los sistemas de seguro de desempleo en la región de ALC son para duraciones mucho más breves y cubren proporciones más bajas del ingreso que sus contrapartes de la OCDE. En crisis anteriores, incluso esos sistemas de poca cobertura se vieron desbordados por las demandas de un mayor nivel de desempleo y los niveles de las prestaciones se redujeron de esos niveles ya de por sí bajos (mediante el acortamiento

¹¹ Véase Mazza, 1998.

de los plazos de vigencia y el aumento de los requisitos de participación), aún a la vez que aumentaban los costos fiscales¹². Aunque establecer un mecanismo de seguro de desempleo es una tarea administrativamente difícil y un gran reto desde el punto de vista fiscal en medio de una crisis (debido a la gran demanda de emisión de pagos antes de que se hayan podido acumular superávit), se ha hecho en el pasado, cuando un gran número de declaraciones de insolvencia de empresas ha llevado el sistema de pagos de cesantía a un punto crítico. Como ya se mencionó, Barbados aprovechó una crisis de ese tipo para reformar su sistema de prestaciones de cesantía. Dado que muchas empresas escaparon de la obligación de efectuar generosos pagos por concepto de cesantía en tiempos de crisis, se formó el consenso entre el sector privado y los sindicatos de que un sistema de seguro de desempleo sería una alternativa más confiable para cubrir a más trabajadores.

Creación de la infraestructura necesaria para ayudar a los trabajadores a conseguir empleo. Si los sistemas de intermediación laboral funcionan debidamente (por ejemplo, los servicios de colocación de trabajadores) entonces pueden ayudar a los trabajadores a obtener empleos rápidamente y de manera más eficiente (con una mejor correspondencia entre la persona y el trabajo) que la simple búsqueda local de empleos por sí sola. Investigaciones realizadas por la OCDE han permitido determinar con seguridad que los servicios de empleo e intermediación son la inversión en políticas laborales activas más costo-efectivas¹³. Los servicios de intermediación llevan listas de puestos de trabajo disponibles y mantienen relaciones con empresas a fin de llenarlos, ayudan a los trabajadores a prepararse, los orientan en la búsqueda de empleo y los dirigen hacia la capacitación que necesitan o hacia otros servicios de apoyo. En los países de la OCDE también hay muchos servicios de intermediación que actúan como acceso al seguro de desempleo y otros servicios sociales¹⁴.

En una crisis de corta duración, la función de emparejamiento entre personas y empleos de los servicios de intermediación a menudo es menos pronunciada debido a la disminución de nuevas ofertas de trabajo. Pero a mediano plazo, las inversiones en servicios de intermediación más modernos son más importantes para crear la plataforma futura de un movimiento más eficiente de trabajadores a través de toda la economía, especialmente en países con una gran búsqueda informal e ineficiente de empleo. Entre las iniciativas de modernización que se están emprendiendo actualmente en la región figura lo siguiente: reformas y actualización de servicios (por ejemplo, computarización, sistemas de control de calidad, capacitación del personal, servicios móviles para

¹² Véase Mazza, 1998.

¹³ Véase Martin, 2009.

¹⁴ Véase Mazza, 2003.

trabajadores del campo, bancos electrónicos de empleos), ampliación de los contactos con las empresas y concentración de los instrumentos en colocar a trabajadores en puestos de trabajo de mejor calidad. Se recomienda muy especialmente crear sistemas complementarios de información sobre el mercado laboral y la capacidad para realizar sondeos del mismo, una vez más, para responder mejor a las tendencias del mercado.

Cuadro 2. Respuestas viables con respecto a los mercados laborales

| Escenario de crisis corta | Escenario de crisis larga | Comentarios |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Retención de trabajadores en sus empleos y subsidios de capacitación en el trabajo • Prórroga de las prestaciones | <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la competitividad empresarial <ul style="list-style-type: none"> – Integración de los servicios de capacitación, crédito y asistencia técnica – Continuidad del crédito y apoyo al sector de PYME – Reforma regulatoria | <p><i>Las medidas de corto plazo pierden valor si la crisis se prolonga; es esencial poner en práctica las medidas sistémicas para la competitividad de las empresas a la brevedad posible, independientemente de que la crisis sea corta o larga.</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Absorción de grupos de trabajadores desempleados <ul style="list-style-type: none"> – Programas de empleo temporal – Programas de obras públicas – Capacitación en el trabajo para los desempleados | <ul style="list-style-type: none"> • Creación de infraestructura para la capacitación y la intermediación, a fin de mejorar los servicios | <p><i>Las medidas de corto plazo sólo se deben poner en práctica cuando haya un desempleo de gran escala entre los "nuevos pobres"; no tienen ningún efecto positivo a mediano plazo para los trabajadores; las medidas sistémicas para mejorar las políticas laborales activas se deben aplicar a la brevedad posible, independientemente de la duración de la crisis.</i></p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento de la formación del capital humano, formación técnica, instituciones de educación superior con programas de dos años ("community colleges") | <p><i>Esenciales para el desarrollo de una fuerza laboral y la competitividad regionales.</i></p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración de los sistemas de prestaciones laborales para una mejor cobertura de los trabajadores y la sustentabilidad de las prestaciones | <p><i>Una crisis más larga puede motivar la creación de mecanismos de financiamiento más estables de las prestaciones laborales claves y de una cobertura más amplia, especialmente de los pobres</i></p> |



De qué manera la crisis puede afectar la salud y la nutrición

Las crisis macroeconómicas pueden tener efectos perjudiciales de importancia en las condiciones de salud de la población. Esos efectos se manifiestan a través de tres canales principales: i) disminuciones del gasto del sector público en salud producto de la baja de la recaudación fiscal, lo que a su vez conduce a una menor disponibilidad y calidad de los servicios; ii) reducción del gasto del sector privado en salud en forma de menores gastos directos, un menor uso de los servicios de atención médica y caídas en la cobertura de seguro médico, y iii) los efectos directos de la crisis sobre los individuos más vulnerables, por ejemplo, en forma de empeoramiento de la nutrición durante los primeros años de la infancia, lo que puede tener efectos permanentes sobre su salud física e intelectual como adultos.

Durante una crisis se reduce considerablemente el gasto en salud, tanto del sector público como del privado. Datos de los años 80 indican que el gasto del sector público por persona en salud fue mucho menor hacia finales de la década que al comienzo, y también se determinó que a la salud se le dio una menor prioridad dentro de los presupuestos públicos. Las crisis de finales de los años 90 hacen pensar que ese patrón sigue presente; en Perú, por ejemplo, el gasto del sector público en salud cayó 60% entre 1988 y 2002. Durante la crisis de México en 1995, los consumidores redujeron el gasto en salud en mayor medida que la caída de los ingresos. Tales caídas del gasto en salud pueden ir acompañadas de grandes reducciones del uso de servicios de salud, especialmente la atención médica primaria de los niños y familias de bajos ingresos. En Colombia, los recortes de renglones de gasto distintos al salario, como la adquisición de vacunas, condujeron a niveles más bajos de vacunación durante el período de 1997–1999, lo que puso en peligro la inmunidad colectiva.

La calidad de la atención médica también se puede ver afectada por los recortes del gasto. Aunque hay pocas pruebas directas, los datos a nivel de hospitales hacen pensar que, durante la crisis de Argentina de 1999–2002, la mortalidad por causas

cardiovasculares durante la hospitalización y la incidencia de complicaciones médicas también puede haberse visto afectada por la crisis financiera¹⁵.

Dado que la cobertura que se presta a través de los institutos de seguridad social y los planes de seguro colectivo privados depende del empleo, es probable que la pérdida de empleos en el sector formal de la economía se vea acompañada por la pérdida de cobertura de seguro médico, a menos que los gobiernos y los institutos de seguridad social tomen medidas para garantizar la continuidad de la cobertura. Por ejemplo, en Argentina en 2002, la caída de la cobertura de seguro médico ocasionada por la pérdida de empleos llevó a un aumento de la demanda de servicios públicos, mientras que el repunte de la pobreza condujo a una menor capacidad de los hogares de cubrir el costo de los medicamentos más básicos.

Los individuos más vulnerables son los que más sufren. Pruebas pertinentes de crisis anteriores indican un aumento de la mortalidad infantil. Datos consolidados de 59 países en desarrollo indican que las coyunturas económicas negativas, especialmente las de gran magnitud, producen aumentos considerables de mortalidad infantil. En México, las tasas de mortalidad entre los muy jóvenes y ancianos han aumentado o han disminuido con menor rapidez en los años de crisis que en los años sin crisis. Durante la crisis de 1995–1996, los niveles de mortalidad fueron 5–7% más altos que durante los años inmediatamente anteriores. Datos de Indonesia también indican que la crisis financiera de finales de 1990 condujo a un aumento de la mortalidad infantil de alrededor de 1,4 puntos (porcentuales). Durante la crisis de 1988 en Perú, la mortalidad infantil aumentó alrededor de 2,5 puntos (porcentuales) entre niños nacidos durante la crisis.

Medidas de políticas de corto plazo

Monitoreo y protección del gasto del sector público en programas básicos de salud pública. Un requisito mínimo para proteger la salud durante una crisis es mantener los programas básicos de salud pública, tales como los de inmunización, control de enfermedades contagiosas (tuberculosis, VIH/SIDA), control de enfermedades de transmisión vectorial (malaria, mal de Chagas, dengue, enfermedades tropicales desatendidas), y mantener un suministro seguro de sangre, entre otros. Aunque no se trata de bienes públicos ni de interés social, también es importante mantener (y, de ser necesario, aumentar) otras actividades de fomento de la salud, tales como la prevención y el control de enfermedades crónicas como la hipertensión, la diabetes y las enfermedades mentales, en vista de la actual carga de estas enfermedades que hay en la región y los posibles efectos de la crisis sobre las mismas. Aunque todos los países han mantenido programas básicos de salud pública durante décadas enteras, la eficacia de

¹⁵ Véase Garfinkel y otros. 2005.

esos programas depende de la disponibilidad de insumos no salariales (como las vacunas) que a menudo salen perjudicados cuando se aplican recortes generalizados del gasto.

Mantenimiento y mejoramiento de la calidad de los servicios preventivos de nutrición en la atención médica primaria. En términos de nutrición, se pueden aumentar y proteger las asignaciones presupuestarias y los gastos reales en aquellas intervenciones de nutrición que eficazmente prevengan pérdidas de peso rápidas y deficiencias de crecimiento o que protejan a los más jóvenes contra el deterioro de su estado nutricional en tiempos de crisis. Los programas prioritarios son los siguientes: i) la promoción de la alimentación de pecho de modo exclusivo durante los primeros seis meses de vida; ii) los servicios de monitoreo y promoción del crecimiento a nivel de la comunidad y en el marco de la oferta de los servicios de salud, lo que incluye la promoción de un aumento mínimo de peso cada mes, educación sobre los comportamientos alimentarios y de cuidado, monitoreo mensual del crecimiento y servicios de promoción para todos los niños desde el nacimiento y hasta los 24 meses de edad y la referencia de niños a los servicios de salud, y iii) la distribución de complementos de micronutrientes a embarazadas y niños desde seis meses hasta los cinco años de edad.

Se debe proteger o mejorar la calidad de la atención médica de las visitas pediátricas, de tal modo que las actividades de promoción del crecimiento y educativas se efectúen de manera adecuada, más allá de la toma mecánica de medidas antropométricas. Conviene dedicarle una atención especial a la prestación de incentivos del lado de la oferta a puntos de servicio que se concentren en los pobres, a fin de mantener o mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de nutrición, especialmente los prenatales y los relacionados con las visitas pediátricas. También conviene sopesar la conveniencia de introducir subsidios del lado de la oferta para micronutrientes y medicamentos claves tales como los antibióticos.

Ayuda focalizada para la suplementación con micronutrientes. En los casos en que una evaluación oportuna revele la existencia generalizada de inseguridad alimentaria entre los hogares causada por la crisis financiera, los subsidios constituirán una respuesta eficiente de políticas siempre y cuando se disponga de mecanismos de focalización adecuados y se realicen evaluaciones oportunas que permitan orientar una ampliación rápida de lo siguiente cuando ello sea apropiado: i) cupones (“vouchers”) para micronutrientes (como los sistemas que han puesto en práctica Guyana, Brasil y Argentina); ii) distribución gratuita de suplementos alimentarios en forma de micronutrientes, y iii) fortalecimiento de programas de nutrición escolar, preferiblemente usando alimentos básicos enriquecidos. Todas estas opciones de políticas deberían incluir estrategias claramente definidas de redimensionamiento que se deben aplicar cuando la situación mejore y dicha mejora luzca sustentable.

Prevención de caídas en el uso de servicios críticos de atención médica. En los casos en que las evaluaciones indiquen la existencia de caídas generalizadas en el uso de servicios críticos de prevención y control de enfermedades, la focalización de subsidios por el lado de la demanda y los programas de suspensión de tarifas pueden ayudar a los hogares a cubrir tanto costos indirectos como directos del acceso a la atención médica.

Ampliación o ajuste de programas de TCE. Dependiendo del país, se pueden fortalecer los componentes de salud y nutrición de un programa de TCE en respuesta a la crisis. Durante las recesiones es preciso emprender iniciativas más intensivas de prevención y control de enfermedades, y los programas de TCE son instrumentos ideales para cubrir los costos indirectos vinculados con el acceso a la atención médica preventiva, especialmente en el caso de familias de bajos ingresos con hijos pequeños. Sin embargo, la calidad y, por ende, la eficacia de la atención médica preventiva que se presta a través de las clínicas públicas que participan en los programas de TCE de la región sigue siendo un problema importante.

Mantener los componentes nutricionales preventivos de los programas de TCE es fundamental para las embarazadas y los niños de menos de dos años de edad. Se debe verificar el cumplimiento de las condiciones de salud y nutrición por parte de las familias beneficiarias con niños menores de cinco años de edad, especialmente las visitas pediátricas. De ser necesario, las visitas pediátricas para comprobar el cumplimiento de las condiciones se deben llevar a una frecuencia de una vez al mes en el caso de niños menores de 24 meses; en el caso de embarazadas se deben anticipar cinco visitas de control prenatal. El aumento de peso durante la gestación se debe monitorear de manera adecuada en esos controles y toda infección se debe tratar enérgicamente.

Emisión de cupones (“vouchers”) para servicios claves para los pobres. En los casos en que los servicios públicos no se den abasto ante el aumento de la demanda, a los países les convendría sopesar el uso de cupones focalizados para subvencionar el precio de los servicios y productos de salud, a fin de mejorar el acceso y uso de los mismos. Los cupones son una variación de las transferencias condicionadas de efectivo, pero pueden conllevar menores requisitos informáticos y permitir el uso de proveedores privados de esos servicios (la mayoría de los programas de TCE se limitan a proveedores públicos). Los subsidios se canalizan directamente hacia el usuario de servicios de salud (el paciente) en forma de cupones —u otro tipo de vale— que el usuario hace efectivo al procurar el servicio, normalmente de un proveedor del sector privado.

Establecimiento de un programa focalizado de exenciones de tarifas. Desde hace décadas se ha venido cobrando tarifas prácticamente en todas partes, principal-

mente en respuesta a la falta de fondos públicos. Aunque los sistemas de tarifas tienen sus ventajas, en el contexto de una caída brusca del ingreso familiar se puede poner en marcha un programa de exención de tarifas para proteger a las familias pobres, garantizar la prestación de servicios específicos y corregir las fallas que derivan de mercados incompletos en cuanto a cobertura de seguro médico. Es importante limitar los beneficios procurados con las exenciones a aquellos servicios que mejor puedan fomentar la salud o crear las mayores externalidades. Sin embargo, conviene tener presente que librar a los más vulnerables de la necesidad de efectuar pagos directamente podría no bastar para promover el acceso a la atención médica, en vista de los costos indirectos vinculados con el acceso a esos servicios, especialmente para los sectores de menores recursos de la población. Por este motivo, los programas focalizados de suspensión o exención de tarifas se deben aplicar conjuntamente con programas de TCE cuando sea posible. Entre los retos más corrientes para la aplicación de programas focalizados de exención de tarifas figuran los siguientes: compensar oportunamente a los prestadores de los servicios por ingresos dejados de percibir, para no comprometer la calidad de la atención y focalizar las exenciones (aunque esto último se podría simplificar si la suspensión de las tarifas se aplica conjuntamente con otros programas focalizados tales como los de TCE).

Medidas sistémicas de políticas

Búsqueda de una cobertura universal de seguro médico compatible con el crecimiento de la productividad laboral y del producto interno. En la mayoría de los países de la región, los seguros y la protección de las familias contra imprevistos médicos guardan una estrecha relación con la situación laboral de los individuos. En el contexto de los segmentados sistemas de salud de la región, los trabajadores del sector formal gozan de cobertura de seguro a través de los institutos de seguridad social, mientras que el resto de la población busca cobertura y atención tanto en el sector público como en el privado. El programa de reformas para desvincular el financiamiento de los sistemas de salud de la situación del mercado laboral y separar el seguro médico y las prestaciones para la jubilación todavía no ha avanzado gran cosa. Sin embargo, el espectro de una crisis prolongada en forma de “L” y la pérdida de empleos en el sector formal y la cobertura de seguro médico para millones de trabajadores de la región le imparte un renovado sentido de urgencia a este problema. La búsqueda de reformas dirigidas a alcanzar la cobertura universal de seguro médico al mismo tiempo que se crean incentivos para promover la creación de empleos en el sector formal, la productividad laboral y el crecimiento de la producción es hoy día más crítica que nunca.

Cuadro 3: Respuestas viables con respecto a la salud y nutrición

| Escenario de crisis corta | Escenario de crisis larga | Comentarios |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de los índices de salud | <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de los índices de salud | <p><i>Es crítico, tanto en un escenario de crisis de corto plazo como en uno de crisis de largo plazo</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Protección del gasto del sector público en programas básicos de salud pública | <ul style="list-style-type: none"> • Protección del gasto del sector público en programas básicos de salud pública | <p><i>Es crítico, tanto en un escenario de crisis de corto plazo como en uno de crisis de largo plazo</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación o ajuste de programas de TCE | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación o ajuste de programas de TCE | <p><i>Se justifica sólo si se detecta una caída generalizada del uso de servicios críticos de atención de salud preventiva y de control de enfermedades</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de programas de nutrición escolar con alimentos básicos enriquecidos | | <p><i>Se justifica sólo si hay una inseguridad alimentaria generalizada entre los hogares</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Suspensiones focalizadas de tarifas | | <p><i>Se justifica sólo si se detecta una caída generalizada del uso de servicios críticos de atención de salud preventiva y de control de enfermedades.</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Cupones ("vouchers") para micronutrientes | | <p><i>Se justifica sólo si se detecta una inseguridad alimentaria generalizada entre los hogares y una caída del uso de servicios críticos de atención de salud preventiva.</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Prórroga provisional de la cobertura de seguro médico para trabajadores del sector formal | | <p><i>Hay que tener cuidado con: las implicaciones fiscales, la focalización y los requisitos de participación; credibilidad como medidas de "corto plazo"; peligro de aumento de incentivos a favor de la informalidad tanto para las empresas como para los trabajadores.</i></p> |

(continúa en la página siguiente)

Cuadro 3: Respuestas viables con respecto a la salud y nutrición (continuación)

| Escenario de crisis corta | Escenario de crisis larga | Comentarios |
|---------------------------|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> Reforma de las prestaciones y el financiamiento para lograr una cobertura universal del seguro médico, a la vez que se crean incentivos para promover la creación de empleos formales, la productividad laboral y el crecimiento de la producción | <p><i>Medida sistémica. Un escenario de crisis prolongada hace aumentar su urgencia.</i></p> |





De qué manera la crisis puede afectar la educación

A falta de instrumentos generalizados para paliar los embates de la coyuntura, las familias podrían verse obligadas a adaptarse a la baja del ingreso familiar aumentando la oferta de actividad económica de los niños y disminuyendo las inversiones en su educación (el “*efecto ingreso*”). En América Latina y el Caribe, donde los costos indirectos de la asistencia escolar en los planteles públicos puede ser considerable en comparación con el ingreso familiar, y que especialmente en el caso de los pobres tiene que ver con los costos de transporte, uniformes, libros y cuotas de afiliación a las asociaciones de padres y representantes, algunas familias podrían verse incapacitadas de mantener a sus hijos en la escuela a medida que bajen los ingresos. Al mismo tiempo que disminuye el ingreso familiar total a causa de la crisis, especialmente en los hogares donde se han perdido empleos, las oportunidades laborales para los niños también disminuyen. Este efecto, conocido como el “*efecto de sustitución*”, significa que la mano de obra proporcionada por los niños disminuye como consecuencia de la baja de la demanda agregada. Por lo tanto, la pregunta pertinente es entonces si dominará el efecto ingreso o el efecto de sustitución en respuesta a la crisis. El conjunto de la obra publicada sobre esta cuestión llega básicamente a la conclusión de que el efecto de sustitución protege la asistencia escolar en una crisis agregada, tal como quedó demostrado en los casos de Argentina, Brasil y Perú durante los años 80 y 90, en el caso de niños en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria¹⁶.

Mucho más preocupante, al menos en el corto plazo, es el efecto potencial que podría tener una reducción del gasto del sector público en la educación sobre la calidad de la enseñanza que se imparte en planteles que funcionan con fondos públicos, dado el desempeño más bien desalentador de América Latina y el Caribe antes de la crisis. En Perú durante la crisis de 1987–1990, el gasto del sector público en educación cayó casi

¹⁶ Véase Duryea y Arends Kuenning 2003; López Boo 2008; Schady 2005.

50%¹⁷. Los salarios de los docentes exhiben las tendencias más anticíclicas, pero otros componentes críticos relacionados con la calidad de la educación, como los libros de texto, tienden a ser cíclicos y los presupuestos bajan al mismo tiempo que aumentan las inscripciones. Aunque ningún estudio riguroso ha abordado los efectos de los recortes del gasto, el aporte de los docentes o el tiempo de los alumnos sobre la calidad escolar, se ha observado una correlación negativa en tiempos de crisis económica, especialmente ante la baja de las puntuaciones de los exámenes internacionales PISA en Argentina durante el período de crisis económica que se inició en 2001. Los docentes con familiares que han quedado cesantes o cuyos ingresos reales se han reducido pueden aumentar el tiempo destinado a actividades generadoras de ingresos fuera del aula. Una disminución del tiempo o la dedicación en el aula puede ocasionar un deterioro de la calidad de los servicios que se ofrecen a los estudiantes (en México el salario real de los docentes cayó 22% en 1982–1983; en Perú hubo una caída de 50% en 1988–1992; en Costa Rica, 50% en 1980–1982; la cifra en Argentina en 2002 fue de 33%). Estudios realizados en Chile han descubierto que los docentes que trabajan un número excesivo de horas obtienen peores resultados en las evaluaciones de su desempeño. Un fenómeno similar ocurre a nivel del estudiante. A medida que los niños pobres le dedican menos tiempo a las tareas escolares para destinarlo a actividades de generación de ingresos, su rendimiento escolar desmejora.

Si bien es poco probable que las familias de mayores ingresos tengan que encarar la difícil decisión de sacar a sus hijos de la escuela a consecuencia de la baja de sus ingresos, algunas podrían pasar a sus hijos de escuelas privadas a planteles públicos, lo que hará aumentar la presión sobre los sistemas públicos en términos del tamaño de las clases y los materiales respectivos. Aunque no se han efectuado estudios rigurosos de este canal, se ha observado este patrón durante crisis económicas en Bogotá, Colombia (2000–2002) y en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (2002).

Medidas de políticas de corto plazo

Monitoreo de la inscripción escolar. El monitoreo de los datos administrativos puede cumplir una función de alarma temprana que anuncie cambios importantes en la inscripción y asistencia. Se podría introducir sistemas de monitoreo en tiempo real sin que los mismos lleguen a representar una carga administrativa mayor.

Protección del gasto medular del sector público. Ésta probablemente sea la más crítica de las intervenciones contempladas tanto en un escenario de crisis en forma de “V” como en uno de crisis en forma de “L”. Además de los salarios de los docentes,

¹⁷ Véase Schady 2005.

también se deberían proteger contra recortes presupuestarios aquellos gastos cuyos aportes al mejoramiento del desempeño hayan quedado demostrados mediante estudios rigurosos. Entre estos figuran gastos no salariales en libros de texto, materiales de enseñanza y formación docente.

Ampliación o ajuste de programas de transferencias condicionadas de efectivo.

Si la inscripción y la asistencia escolar disminuyen a causa de la crisis, los programas de TCE que haya se pueden ampliar para que abarquen a los grupos crónicamente pobres, especialmente en los países donde esos programas llegan únicamente a una fracción reducida de los extremadamente pobres, como se trató en la Sección III.

Becas provisionales. Si se producen bajas en la inscripción escolar se puede sopesar el otorgamiento de becas bien dirigidas, especialmente en países donde no se dispone de programas de TCE o donde no es posible aumentar su cobertura en el corto plazo. El Programa Nacional de Becas Estudiantiles de Argentina, el cual se creó durante la última crisis, ha conseguido mantener a los niños en el sistema educativo. En Indonesia se promulgó el Programa de Becas y Subvenciones en 1998 en respuesta a la crisis en ese país. Sin embargo, muchos programas que se iniciaron en medio de una crisis no se descontinúan una vez que mejora la coyuntura económica. La distribución de becas debe hacerse mediante procedimientos claros y transparentes, ya que los programas de becas tienen notorios antecedentes de otorgamiento discrecional y favoritismo.

Medidas sistémicas de políticas

En una recesión más prolongada surgirán retos mucho más grandes que se traducirán en un alto nivel de riesgo de baja del gasto del sector público en salarios y otros elementos intermedios distintos a los salarios, lo cual puede socavar la calidad de la educación que se imparte. Aunque en una crisis más breve los padres quizá puedan cubrir los gastos relacionados con la educación reduciendo el consumo de otros bienes o endeudándose a través de canales familiares o informales, una crisis más prolongada trae consigo un riesgo moderado de que los niños abandonen la escuela. Además, los efectos sobre la nutrición antes tratados significan que se reducirá el porcentaje de niños físicamente listos para ingresar al sistema educativo, lo cual ocasionará una demora en dicho ingreso. Una recesión más prolongada pone a la población en edad escolar en peligro de salir de la crisis con deficiencias considerables en términos del capital humano, lo que hace peligrar la competitividad de la economía.

Mejoramiento de la formación del capital humano. Como ya se apuntó anteriormente, en la región de América Latina y el Caribe se necesita una mejora consi-

derable de la formación del capital humano para que la fuerza laboral del futuro esté adecuadamente preparada. Según el amplio cuerpo de obras publicadas sobre el tema de la educación, de todos los elementos vinculados con los sistemas educativos el más importante es la calidad de los docentes. Es preciso llevar adelante una reforma significativa de los sistemas nacionales de formación de docentes así como de los mecanismos institucionales de captación y retención de docentes eficaces. A fin de mejorar las aptitudes productivas de la generación que está por incorporarse al mercado laboral en un mundo transformado, los sistemas educativos de América Latina y el Caribe deben reorientar los incentivos institucionales y estudiantiles más hacia el rendimiento que hacia la asistencia. Una inversión a mediano plazo a objeto de mejorar la base de capital humano de la región debería incluir iniciativas simultáneas para: i) reformar y modernizar la formación técnica, crear instituciones de educación superior que ofrezcan programas de dos años (“community colleges”) o escuelas técnicas superiores vinculados con industrias y servicios locales, y ii) hacer corresponder mejor los programas de estudio al nivel de secundaria con las competencias medulares que exigen los mercados laborales (por ejemplo, comunicación, pensamiento crítico, resolución de problemas y trabajo en equipo).

Cuadro 4. Respuestas viables con respecto a la educación

| Escenario de crisis corta | Escenario de crisis larga | Comentarios |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de la inscripción escolar | <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo de la inscripción escolar | <p><i>Crítico tanto en un escenario de crisis de corto plazo como en uno de crisis de largo plazo</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Protección del gasto medular del sector público | <ul style="list-style-type: none"> • Protección del gasto medular del sector público | <p><i>Crítico tanto en un escenario de crisis de corto plazo como en uno de crisis de largo plazo</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación o ajuste de programas de TCE | <ul style="list-style-type: none"> • Ampliación o ajuste de programas de TCE | <p><i>Se justifica únicamente si disminuyen la inscripción y asistencia</i></p> |
| <ul style="list-style-type: none"> • Becas provisionales focalizadas | | <p><i>Se justifica únicamente si disminuyen la inscripción y la asistencia y si no se dispone de programas de TCE, o si no se posible aumentarlos de escala en el corto plazo</i></p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Introducción de programas de TCE | <p><i>Medida sistémica. Un escenario de crisis larga puede hacer aumentar la necesidad de intervenciones del lado de la demanda</i></p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Alineación de los programas de estudio y la formación técnica con las competencias laborales modulares | <p><i>Medida sistémica. Un escenario de crisis larga hace aumentar su urgencia</i></p> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Alineación de incentivos institucionales y estudiantiles más hacia el rendimiento que hacia la asistencia | <p><i>Medida sistémica. Un escenario de crisis larga hace aumentar su urgencia</i></p> |





Una última palabra

La incertidumbre en cuanto a los escenarios de recuperación en América Latina y el Caribe, consecuencia directa de la naturaleza de la crisis mundial actual —de gran escala, con su epicentro fuera de la región y de carácter sistémico— plantea retos complejos y en cierto sentido inéditos para los diseñadores de políticas de la región. En vista de esta situación, en el presente informe se sostiene que una evaluación de las opciones intertemporales inscritas en las respuestas de políticas sociales y laborales podría no ser un lujo que actualmente no pueden permitirse los países, sino más bien un elemento fundamental que no se puede pasar por alto.

En la medida en que aumente la probabilidad de que la crisis sea prolongada, sólo deben ponerse en práctica aquellas respuestas de políticas de corto plazo que ofrezcan un alto grado de protección social, sean fiscalmente sustentables y respondan a las necesidades de incremento de la productividad a largo plazo y al crecimiento a mediano plazo, o que al menos no obren en contra de ello. Además, si aumenta la probabilidad de que se materialice ese escenario, lo mismo ocurriría con la urgencia de discontinuar de manera creíble las medidas de corto plazo que se hayan aplicado, a fin de abrirle campo lo más pronto posible a reformas de carácter más sistémico dirigidas simultáneamente al fortalecimiento de los mecanismos de protección social y a la eliminación de las distorsiones que limitan el crecimiento de la producto interno y la productividad laboral en América Latina y el Caribe. Claro que el grado de adecuación de cada política individual dependerá de las condiciones específicas de cada país.

Por último, queda claro que la viabilidad y eficacia de las respuestas de políticas sociales y laborales a la crisis dependen de que los países estén en condiciones de mantener políticas macroeconómicas que les impida adentrarse en terrenos financieramente precarios, como ya se trató en el informe complementario titulado *Dilemas de política económica en tiempos sin precedentes*. A su vez, el fortalecimiento de las políticas sociales y laborales para proteger a los más vulnerables puede contribuir a la sustentabilidad de políticas macroeconómicas prudentes.





Referencias

- Cameron, Lisa, 2002, “Did Social Safety Net Scholarships Reduce Drop-out Rates During the Indonesian Economic Crisis?”. Documento de trabajo de investigación de políticas 2800, Banco Mundial.
- Duryea, Suzanne y Arends Kuenning, Mary, 2003. “School Attendance, Child Labor and Local Labor Market Fluctuations in Urban Brazil”, *World Development*, Elsevier, Tomo 31(7), páginas 1165–1178, julio.
- Suzanne Duryea, Jesús Duarte, Hugo Ñopo, Florencia López Boo, 2009. “Education and the Financial Crisis: Risks and Instruments for Latin America and the Caribbean”, en *The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector*, BID.
- Garfinkle, Enrique, Gerardo E. Bozovich, Omar Dabbous, Branco Mautner y Frederick Anderson, 2005. “Socio Economic Crisis and Mortality. Epidemiological Testimony of the Financial Collapse of Argentina”. *Thrombosis Journal*. Diciembre 13;3:22.
- Glassman, Amanda, Julián Cristia, César Bouillon, Isabel Nieves, Ariadna García Prado, 2009. “Potential Effects of Economic Downturns on Health and Nutrition”, en *The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector*, BID.
- Johannsen, Julia, Amanda Glassman Suzanne Duryea, Marcos Robles, Luis Tejerina, 2009. “Poverty in the Context of the Financial Crisis in LAC”, en *The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector*, BID.
- Levy, Santiago, 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press.
- López Boo, Florencia, 2008. “How Do Crises Affect Schooling Decisions? Evidence from Changing Labor Market Opportunities and a Policy Experiment”. Documento de trabajo del RES No.4602, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.



www.iadb.org

- Lindert, Kathy, E Skoufias y J. Shapiro, 2006. "Redistributing Income To The Poor and The Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", Social Safety Nets Primer Series, Banco Mundial.
- Lustig, Nora, 2000. "Economic Crises and The Poor", en Social Protection for Equity and Growth, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000.
- Lustig, Nora, 2000. "Crises and The Poor: Socially Responsible Macroeconomics", Economía, The Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association, 1(1), 1-45, otoño.
- Maluccio, John, 2005. "Coping with The Coffee Crisis in Central America: The Role of The Nicaraguan Red de Protección Social". IFPRI.
- Mazza, Jacqueline, Roberto Flores, David Rosas Shady, Consuelo Ricart, Verónica Alaimo y Eleanor Sohnen, 2009. "The Financial Crisis and Latin American and Caribbean Labor Markets: Risks and Policy Responses", en The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector", BID.
- McCulloch, Neil y Michele Calandrino, 2003. "Vulnerability and Chronic Poverty in Rural Sichuan", World Development.
- Nieder, Frank, 2009. "The Financial Crisis and Credit to Small Firms", en The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector, BID.
- Paxson, Christina y Norbert Schady, 2004. «Child Health and Economic Crisis in Peru». World Bank Economic Review, Oxford University Press, Tomo 19(2), páginas 203-223.
- Tapia Troncoso, Waldo 2009. "Pensions and The Global Economic Crisis", en The Financial Crisis and Latin American and Caribbean: Potential Impacts and Policy Options in the Social Sector, BID.