

**CAPÍTULO I**  
**LA GRAN DEPRESIÓN Y LA RECESIÓN GLOBAL ACTUAL**



# CAPÍTULO I

## LA GRAN DEPRESIÓN Y LA RECESIÓN GLOBAL ACTUAL

---

### I.1 Introducción

**E**l Informe sobre la Seguridad Social en América 2010 se centra en la relación entre la crisis económica mundial y la seguridad social. Vamos a revisar cómo los ciclos económicos se asocian con las variables clave de desempleo y salarios; analizaremos el papel del seguro de desempleo y la manera en que los sistemas de pensiones han evolucionado bajo las nuevas condiciones. También tenemos un capítulo final relacionado con la cuestión de las expectativas de largo plazo de los gastos en cuidados de la salud.

Este capítulo introductorio ofrece datos que ponen en perspectiva la actual recesión económica en comparación con la Gran Depresión que comenzó en 1929 y que es un período de referencia cuando se analizan las crisis mundiales. Ello pretende explicar brevemente el papel de la seguridad social y de los programas de trabajo durante las recesiones. Esta información nos permitirá comprender las acciones públicas en el área de seguridad social que se están trabajando y aquellas que todavía se necesitan para hacer frente a eventos de la importancia de las recesiones.

Si bien la recesión que comenzó en 2008 es lo suficientemente grande como para justificar su comparación con la Gran Depresión, está lejos de ser su clon. Los gobiernos nacionales están mejor preparados para responder a las perturbaciones

financieras y como se verá, las tasas de salario se han mantenido relativamente estables, los precios de mercancías que determinan los ingresos de exportación de varios países no tienen una declinación a mediano plazo y la seguridad social está haciendo el trabajo que se supone debe hacer, a saber, la protección de los ingresos del trabajador y el acceso a los servicios de salud. Las principales alertas se refieren al aumento del desempleo, al riesgo de una recuperación sin empleo, así como a la falta de cobertura que afecta grandes grupos sociales.

### I.2 La Gran Depresión vs. la Actual Recesión

Entre 1929 y finales de los años treinta la economía mundial sufrió un prolongado episodio de baja productividad, alto desempleo y conflicto social; de hecho, se gestó la mayor guerra de la historia de la humanidad. Como respuesta, durante los años treinta y cuarenta, Europa occidental, América y algunas naciones asiáticas trabajaron para establecer programas de seguridad social nacional para la vejez y discapacidad, para el desempleo, para la salud y para apoyar a las viudas y madres solteras.

Muchos países tenían antes alguna forma de protección social, pero el rasgo distintivo del movimiento disparado por la Gran Depresión fue la adopción por los Estados nacionales de un compromiso permanente con los principios de solidaridad a través de agencias grandes, bien

estructuradas y con fuentes de financiamiento claramente establecidas. Desde entonces, éstas han tenido un rol preponderante en la relación entre los ciudadanos y la sociedad en general. No exageramos cuando decimos que la Gran Depresión es considerada como el episodio histórico cuando la seguridad social contemporánea se definió.

Los acontecimientos que tuvieron lugar desde 2007 señalaron la probabilidad de una recesión económica en los Estados Unidos. Un pánico bancario devastó el sistema financiero mundial durante el mes de septiembre de 2008 y la recesión se convirtió en un evento mundial. Algunos se preguntan si este episodio podría convertirse en una nueva Gran Depresión. No podemos estar totalmente seguros ya que en el momento de escribir este capítulo la recesión no ha terminado. En cualquier caso, la recesión actual es, sin duda, profunda. Podemos comparar los datos de la Gran Depresión con los que corresponden al episodio actual para aprender acerca de las diferencias y sobre el papel que juega el seguro social.

Si bien hay muchos aspectos interesantes que se pueden analizar en torno a las depresiones, nos centramos en cuatro variables que son importantes para los fines del presente Informe, dado que ellas se relacionan con el comportamiento del mercado laboral y el bienestar de las familias. Asimismo, no revisamos las causas de la Gran Depresión ni de la recesión actual porque ese no es nuestro objetivo. Queremos insistir en el estudio de cómo la seguridad social está respondiendo y cómo podemos mejorar su respuesta a las crisis. Un resumen de los principales acontecimientos durante la Gran Depresión y la actual recesión es el siguiente:

i) Durante la Gran Depresión, el producto industrial y el producto interno bruto (PIB) cayeron en picada en América del Norte y en América Latina y el Caribe (ALC), generando pobreza en las ciudades. Para los países desarrollados la caída fue sorprendentemente elevada, de 30 a 40 por ciento en la producción industrial, y un poco

menos en el PIB. Los países de América Latina tuvieron un comportamiento más heterogéneo. La recesión fue severa para Chile, México, Nicaragua y El Salvador. Fue menos grave para Argentina, Costa Rica, Colombia, y Honduras. Según Christina Romer (2003), actualmente Jefa del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Barack Obama, América del Sur fue capaz de manejar la Depresión mejor que Europa o América del Norte. Los datos muestran que el actual descenso ha sido importante pero que las caídas observadas son menores que aquéllas durante la Gran Depresión para casi todos los países (véase el Cuadro I.1).

ii) El desempleo fue la faceta más triste de la Gran Depresión en los países industrializados. Durante el episodio, el desempleo aumentó considerablemente, llegando a alcanzar en la mayoría de los países cifras superiores al 20 por ciento. En Alemania, un país que estaba todavía débil debido a las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, se alcanzó una tasa de desempleo del 36.2 por ciento (Cuadro I.2). Desafortunadamente hay muy poca información para los países de ALC para esos años. Díaz-Alejandro (1988) conjetura que en los países más industrializados de América Latina altas tasas de desempleo abierto en las zonas urbanas no eran un fenómeno importante, al menos durante los primeros años de la Depresión, porque los salarios eran flexibles y los flujos de migración a la región (de Europa) y de las zonas rurales a las zonas urbanas se detuvieron e incluso se revirtieron. En la recesión actual, la tasa de desempleo ha aumentado en los países más desarrollados y en los países de ALC, sin embargo, la tasa de desempleo no ha crecido tanto como lo hizo durante la Gran Depresión. En el momento de escribir este Informe ningún país en América reporta un índice de desempleo superior al 12 por ciento.

**Cuadro I.1**  
**Reducción en la Producción Durante la Gran Depresión y**  
**la Recesión Actual, Varios Países**

País	PIB		Producción Industrial	
	Durante la Gran Depresión (pico a la parte más baja <sup>1/</sup> )	Durante la recesión actual (pico a la situación actual <sup>2/</sup> )	Durante la Gran Depresión (pico a la parte más baja <sup>1/</sup> )	Durante la recesión actual (pico a la situación actual <sup>3/</sup> )
Estados Unidos	30.4	3.9	46.8	15.1
Gran Bretaña	3.6	4.9	16.2	13.7
Alemania	15.9	6.9	41.8	20.5
Francia	10.0	3.2	31.3	16.9
Canadá	N.D.	2.3	42.4	17.4
Argentina <sup>4/</sup>	14.0	9.9	17.0	7.1
Brasil <sup>4/</sup>	1.0	12.2	4.0	13.7
Chile <sup>4/</sup>	33.0	6.4	23.0	17.5
Colombia	(4.0)	1.3	(9.0)	15.6
Costa Rica <sup>4/</sup>	5.0	4.8	(10.0)	5.8
Guatemala	15.0	N.D.	18.0	16.1
Honduras	3.0	N.D.	8.0	N.D.
México	16.0	8.8	31.0	11.8
Nicaragua	32.0	N.D.	29.0	17.9
El Salvador <sup>4/</sup>	18.0	4.5	34.0	20.7

*Notas:* N.D. = no disponible. Los paréntesis significan crecimiento positivo 1/Promedios de 1929 a 1932; 2/Estados Unidos Trim 2, 08 - Trim 2, 09; Gran Bretaña Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; Alemania Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; Francia Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; Canadá Trim. 4, 07 - Trim. 1, 09; Argentina Trim. 2, 08 - Trim. 1, 09; Brasil Trim. 4, 08 - Trim. 1, 09; Chile Trim. 2, 08 - Trim. 1, 09; Colombia Trim. 3, 08 - Trim. 1, 09; Costa Rica Trim. 1, 08 - Trim. 1, 09; México Trim. 2, 08 - Trim. 1, 09; El Salvador Trim. 4, 08 - Trim. 1, 09. 3/Estados Unidos ene, 08-jun, 09; Gran Bretaña oct, 07-mayo, 09; Alemania abril, 08-mayo, 09; Francia abril, 08-mayo, 09; Canadá julio, 07-mayo, 09; Argentina sept, 08-abril, 09; Brasil sept, 08-mayo, 09; Chile marzo, 08-mayo, 09; Colombia oct, 08-abril, 09; Costa Rica marzo, 08-junio, 09; Guatemala dic, 08-jun, 09; México marzo, 08-mayo, 09; Nicaragua mayo, 08-abril, 09; El Salvador dic, 07-mayo, 09. 4/PIB series no ajustadas estacionalmente.

*Fuente:* Kindleberger (1988) Maddison (1985), Roemer (2003), página de Internet de la CEPAL, OCDE, Bancos Centrales de los países y cálculos propios.

**Cuadro I.2**  
**Aumento en la Tasa de Desempleo Durante la Gran Depresión**  
**y la Recesión Actual, Varios Países**

País	Durante la Gran Depresión <sup>1/</sup>			Durante la recesión actual (pico a la situación actual) <sup>2/3/</sup>		
	Tasa en el punto máximo	Tasa en el punto mínimo	Cambio Porcentual	Tasa en el punto máximo	Tasa en el punto mínimo	Cambio Porcentual
Estados Unidos	3.1	24.8	688.2	4.5	9.2	104.4
Gran Bretaña	9.7	22.1	127.8	5.2	7.0	34.6
Alemania	8.6	36.2	320.9	7.2	7.5	4.2
Francia	1.0	15.4	1,440.0	7.2	8.7	20.8
Canadá	2.6	26.6	923.1	5.9	8.3	40.7
Argentina	N.D.	N.D.	N.D.	7.3	8.6	17.8
Brasil	N.D.	N.D.	N.D.	7.7	8.3	7.8
Chile	N.D.	N.D.	N.D.	6.6	10.2	53.9
Colombia	N.D.	N.D.	N.D.	10.5	11.9	13.3
México	N.D.	N.D.	N.D.	3.6	5.7	58.3

*Notas:* N.D. = no disponible. 1/Medias de 1929 a 1932. 2/Tasa de desempleo trimestral ajustada estacionalmente. 3/Estados Unidos trim 2, 07 - trim 2, 09, Gran Bretaña trim. 1, 08 - trim. 1, 09; Alemania trim. 4, 08 - trim. 1, 09; Francia trim. 1, 08 - trim 1, 09, Canadá trim 1, 08 - trim 2, 09, Argentina trim. 4, 08 - trim. 1-09, Brasil trim. 3, 08 - trim. 2, 09, Chile trim. 1, 07 - trim. 2, 09, Colombia trim. 3, 07 - trim. 2, 09; México trim. 2, 07 - trim. 2, 09.

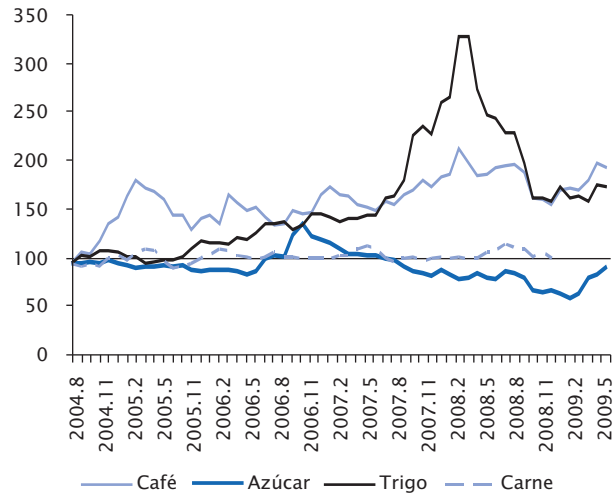
*Fuente:* Galenson y Zeller (1957), Eichengreen y Hatton (1988), USBC (1960), OCDE portal estadístico (2009), LABORSTA (2009) Bancos Centrales de los países y cálculos propios.

iii) Los salarios reales aumentaron significativamente durante la peor parte de la caída y luego se redujeron considerablemente: durante el período de 1931 a 1934 fueron entre un 20 y un 40 por ciento más altos que en 1929 en la mayoría de los países desarrollados; pero en 1936 los salarios reales en la mayoría de los países habían disminuido significativamente, no obstante todavía estaban 10 por ciento más altos que en 1929 (Bernanke y Carey 1996). La falta de flexibilidad del salario *nominal* (es decir, sin ajuste estadístico por inflación) está con frecuencia vinculada a las grandes dificultades de las economías industriales para superar la Gran Depresión. En la recesión actual las tasas de salario no han disminuido significativamente, como veremos en el próximo capítulo. Es decir, durante la Gran Depresión los salarios reales aumentaron de forma importante debido principalmente a que hubo una deflación de los niveles generales de precios mientras que los salarios nominales no cayeron; conforme pasó el tiempo hubo algo de inflación general de precios y los salarios reales bajaron lentamente, pero aún varios años después de 1929 estaban por arriba del nivel de ese año de referencia. Durante la actual recesión los gobiernos han evitado una deflación general mediante la expansión de la oferta de dinero por los bancos centrales y por lo tanto los salarios reales se han mantenido estables. Probablemente este es un factor importante por el cual el desempleo no se ha disparado como lo hizo a partir de 1929.

iv) Los precios agrícolas y los precios de los minerales fueron devastados durante la Gran Depresión. Los precios del café se redujeron de más de 20 a menos de 10 centavos por libra; los precios del petróleo, cobre y otros minerales también registraron importantes reducciones que determinaron la pérdida de la mayoría de los ingresos de exportación para los países de ALC. Se ha calculado que los términos de comercio enfrentados por la región se redujeron un 20 por

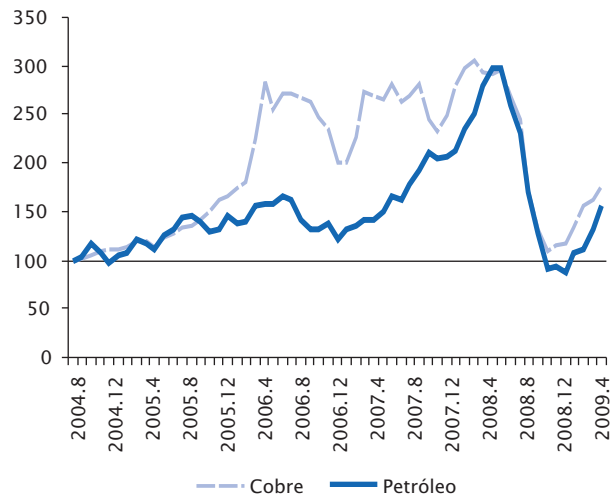
ciento durante los años 1929-1932 (Maddison 1985). Vemos en las Gráficas I.1 y I.2 que en el episodio actual los precios de mercancías también han disminuido considerablemente en el corto plazo, especialmente aquellos relacionados con el petróleo y el cobre (las caídas desde el pico son 49.4 y 40 por ciento respectivamente). Sin embargo, alrededor del verano de 2008 los precios de muchas mercancías estaban en niveles récord. Ciertamente, con excepción del azúcar y la carne, en el verano de 2009 los precios de la mayoría de mercancías estuvieron por encima de los niveles de 2004. Incluso para el azúcar y la carne no hubo un incremento, pero tampoco se observó una disminución significativa. Además, los países tradicionales de exportación de mercancías, como Argentina y Brasil, están más diversificados en sus exportaciones e importaciones de mercancías. El Caribe y Centroamérica pueden incluso beneficiarse de esta declinación reciente en los precios de mercancías pues son importadores de energía. Se cree que la demanda de mercancías procedente de Asia ha sido una gran parte de la explicación de este comportamiento. Por lo tanto, parece que en el mediano plazo no se observará un deterioro general en los términos de comercio para la región.

**Gráfica I.1**  
**Índices de Precios de Productos Agrícolas Básicos**  
 (2004.8=100)



Fuente: Cálculos propios utilizando datos del mercado.

**Gráfica I.2**  
**Índices de Precios del Cobre y del Petróleo**  
 (2004.8=100)



Fuente: Cálculos propios utilizando datos del mercado.

En resumen, la actual recesión comparte la naturaleza global de la Gran Depresión. En el lado positivo, hasta el verano de 2009 ha sido más leve que la Gran Depresión en las dimensiones del desempleo, los precios de mercancías y la estabilidad salarial. Sin embargo, la recesión no ha terminado y el desempleo sigue en aumento.

Dos características importantes que marcan una diferencia ahora con respecto al episodio de los años

treinta son las siguientes: hoy la mayoría de los países tienen un sistema de seguridad social que compensa el impacto sobre el bienestar de las familias y hemos mejorado el conocimiento sobre la forma como los gobiernos pueden responder a las recesiones y evitar la volatilidad excesiva de los salarios y del empleo. El comportamiento de los impuestos sobre el trabajo y las prestaciones sociales durante las recesiones es una parte importante de estas políticas.

### Recuadro I.1

#### Impactos Sociales de la Gran Depresión en los Países de América Latina y el Caribe

La Gran Depresión define las bases para un momento de cambio histórico en varias islas del Caribe. Según Johnson (2006) "casi todo el territorio del Caribe fue golpeado por revueltas de trabajadores. Estos movimientos fueron muy activos entre 1934 y 1938 y Gran Bretaña emitió la Ley Colonial de Desarrollo y Bienestar de 1940 para responder a las demandas por los derechos sindicales, sufragio universal y autogobierno..." (pág. 365). En 1939, el futuro ganador del Premio Nobel, W. Arthur Lewis señaló que en las Indias Occidentales no había protección contra el desempleo o seguro de salud y prácticamente no existía ninguna legislación sobre las condiciones laborales y de vivienda. El movimiento en la década de 1930 comenzó en Honduras Británicas, territorio que finalmente se convertiría en la nación independiente de Belice. Pronto, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, Antigua y otros se unieron al movimiento.

En apoyo del último párrafo, Rothermund (1996) señala que todos los países del Caribe y América Latina eran vulnerables a los acontecimientos de la Gran Depresión, ya que exportaban productos agrícolas, minerales y petróleo. Los precios de estas mercancías cayeron antes de 1929 y posteriormente declinaron fuertemente. La falta de monedas fuertes les hizo buscar una estrategia de sustitución de importaciones, las cuales profundizarían después de la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, una gran parte de la población vivía en el sector rural y su patrón de consumo aún no se inclinaba hacia los productos industriales, de modo tal que el desempleo no tomó las formas como ocurrió en América del Norte o Europa occidental. Por supuesto, eso estaba lejos de ser una solución favorable; aunque la pobreza urbana no se vivió en forma dramática como en las ciudades industriales del norte, la pobreza rural se acentuó.

Según Rothermund, la respuesta de América Latina a la Gran Depresión se determinó en primer lugar por la capacidad de los gobiernos de tomar medidas y en segundo lugar por el tipo de relación que ellos tenían con el resto del mundo. Con respecto a su capacidad para tomar decisiones, el autor indica que algunos países podrían tener una posición "reactiva", mientras que otros, que incluyen casi todos los países pequeños y medianos, tuvieron que vivir pasivamente a través del período. Entre los países con política reactiva estarían según Rothermund: Brasil y Colombia, que exportaban café; Perú y Chile que exportaban minerales (y el primero también petróleo) y finalmente, México y Argentina en dos situaciones especiales. Los gobiernos también trataron de garantizar los precios para los agricultores, pero el alcance del daño fue tan grande que tal esfuerzo sólo significó el colapso de las finanzas públicas e incluso de los gobiernos nacionales.

### I.3 Estabilizadores Automáticos y Recesiones: Impuestos y Seguridad Social

La fundación de la seguridad social moderna coincidió con la expansión de las ideas Keynesianas sobre la forma como un gobierno nacional debería responder a las recesiones. Además de su efecto benéfico con respecto a las familias, la seguridad social fue vista como uno de los más importantes estabilizadores automáticos de la economía. Los estabilizadores automáticos son aquellos programas que inyectan capacidad de gasto en partes de la economía para impulsar la demanda de bienes y servicios tan pronto como se desata una recesión. El *Plan Beveridge*—con frecuencia visto como una acción fundadora del seguro social contemporáneo—fue un documento muy Keynesiano. Beveridge consideró que el seguro de desempleo apoyaría no sólo los ingresos de los trabajadores, sino también la demanda agregada y que por consiguiente ayudaría a reducir la profundidad de una recesión.

El impuesto sobre la renta también trabaja como un estabilizador automático: durante una recesión los ingresos obtenidos por las empresas y las familias son menores, por lo cual el promedio de las tasas de impuesto también cae y así el ingreso disponible es afectado en menor proporción que la pérdida de los salarios y el empleo. Además del seguro de desempleo, la seguridad social, a través del retiro temprano, las pensiones de invalidez y un gasto estable en salud, también puede ser un estabilizador automático. El argumento es que las personas con derecho al retiro o con beneficios por invalidez pueden encontrar que las oportunidades de trabajo se han vuelto menos atractivas y pueden optar por abandonar el mercado y comenzar a cobrar beneficios, lo que ayudaría a mantener el consumo y en consecuencia la demanda agregada.

Las teorías detrás de la capacidad de la seguridad social y del impuesto sobre la renta como estabilizadores automáticos, sin embargo, no son fáciles de verificar empíricamente. Auerbach y Feenberg (2000) calculan que para Estados Unidos

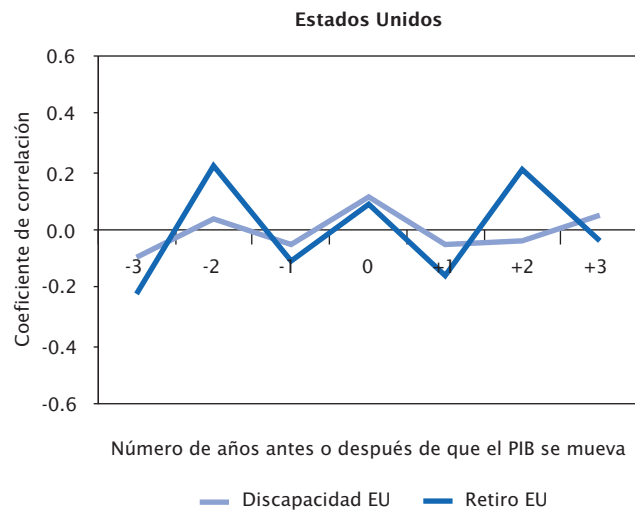
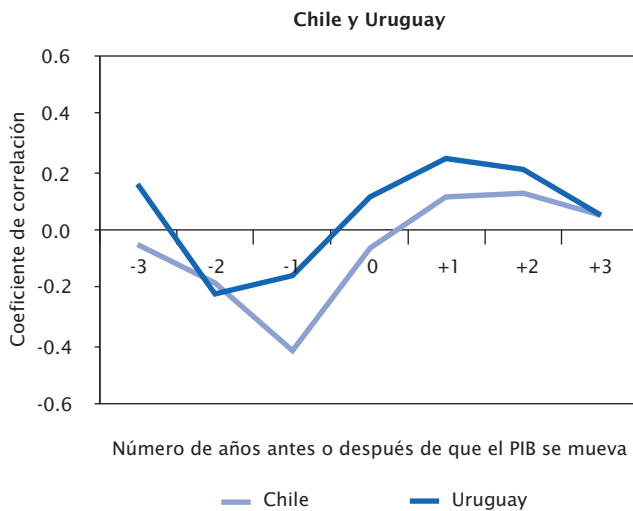
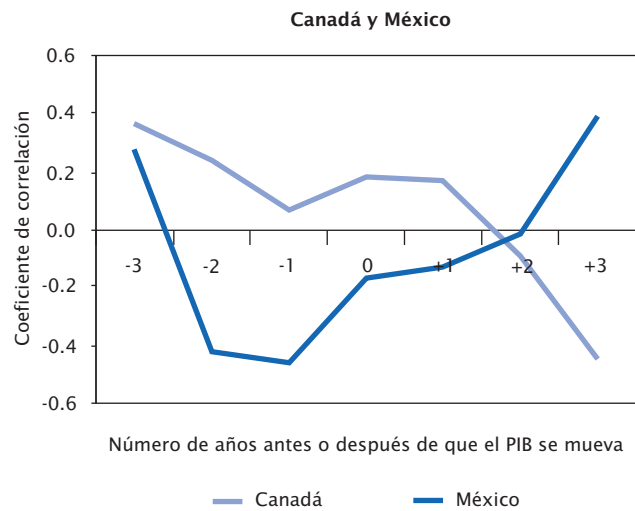
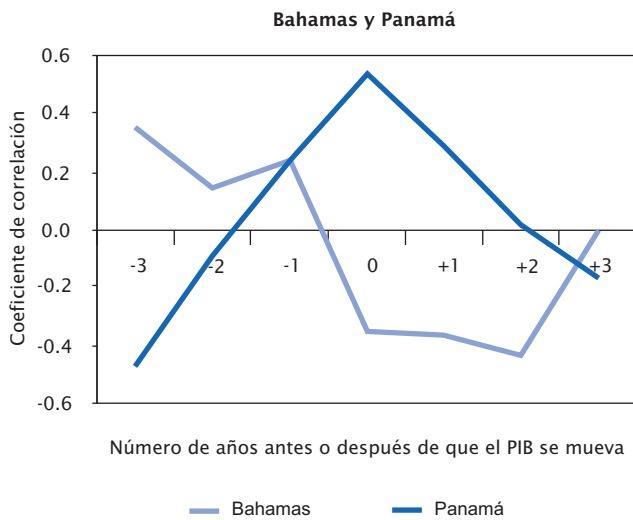
los beneficios de desempleo trabajan como estabilizador automático y tienen un impacto del 2 por ciento del choque inicial sobre el PIB y que el impacto de los impuestos es alrededor de cuatro veces mayor. Así, estos autores calculan que aproximadamente un 10 por ciento de la caída de los gastos durante una recesión se ve compensado por el aumento de los beneficios sociales y por impuestos más reducidos. Para América Latina, Suescun (2007) estima que el efecto del sistema impositivo como un estabilizador automático es insignificante.

La Gráfica I.3 muestra la correlación entre el número de pensionados y las tasas de crecimiento del PIB. Aquí vemos que la relación entre el número de jubilados y el ciclo económico no es simple y no va claramente de la recesión a un aumento en el número de retirados. La correlación entre el número de pensionados y el ciclo económico es débil, en particular, cuando hacemos la comparación entre países. Canadá y México muestran básicamente comportamientos contrarios: en Canadá es más alto el retiro de trabajadores antes de la recesión, mientras que en México el retiro de trabajadores es menor antes de la recesión. Probablemente, en Canadá las personas anticipan la recesión retirándose porque tienen mayores niveles de ahorros privados y de beneficios de pensión pública, mientras que en México las personas se anticipan a los tiempos difíciles trabajando más. Los Chilenos tienen un comportamiento similar a los mexicanos. En Panamá, el retiro alcanza su máximo en el año de recesión, pero es menor antes y después. Para el caso de Estados Unidos la gráfica no parece mostrar un patrón discernible de correlación con el crecimiento del PIB, ya sea para el retiro o para programas para la discapacidad. Un entendimiento satisfactorio de la forma en que cambia el comportamiento de retiro con una recesión requiere más investigación utilizando datos micro; con la excepción de los Estados Unidos, el efecto de la recesión sobre el comportamiento de retiro parece ser un importante evento social, pero no trabaja en la misma dirección para todos.

Que los estabilizadores automáticos no se consideran una herramienta poderosa se ve indirectamente en que los gobiernos nacionales usualmente implementan políticas especiales para

hacer frente a las recesiones. Una discusión de las recientes medidas adoptadas por los gobiernos de todo el continente y su potencial efecto se presenta en la Sección I.4.

**Gráfica I.3**  
**Movimiento del Número de Pensionados dado un Determinado Número de Años Antes y Después del Cambio en el PIB Real**



Fuente: Elaboración propia.

#### 1.4 Las Respuestas de los Gobiernos para Hacer Frente a la Actual Recesión

Los gobiernos contemporáneos usualmente responden de manera intensiva a las recesiones, reacción que no se observó a principios del siglo XX. Además de las acciones monetarias y de tipo de cambio, así como de aquéllas que apoyan el sistema bancario, durante una crisis los gobiernos nacionales implementan políticas para apoyar el mercado de trabajo. Durante el actual episodio el comportamiento de la mayoría de los gobiernos del continente no ha sido diferente del pasado reciente. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado un valioso resumen de las acciones adoptadas por los gobiernos en los ámbitos monetario, financiero, fiscal, cambiario y de comercio exterior (ver CEPAL 2009).

En el Cuadro I.3 resumimos las acciones relacionadas con las Políticas Activas de Mercado de Trabajo (PAMT), el seguro de desempleo (SD) y otras políticas. Las PAMT incluyen programas de búsqueda de empleo, programas de capacitación y creación de empleos en el sector público y el suministro de subsidios al trabajo en el sector privado. El SD con frecuencia se denomina una política pasiva de mercado de trabajo. No todas las políticas se han aplicado precisamente debido a la crisis: algunas son reformas a programas ya existentes, algunas son reforzamientos (como los incrementos del presupuesto) y algunas son simplemente aplicaciones en el contexto de la recesión (como los aumentos salariales a los salarios mínimos que se llevan a cabo cada año).

**Cuadro I.3**  
**Políticas de Trabajo Durante la Recesión Actual, al 30 de junio de 2009**

País	Políticas
Antigua y Barbuda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un fondo para apoyar a los trabajadores despedidos</li> </ul>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subvenciones y flexibilidad para el pago de contribuciones a la seguridad social</li> <li>• Incrementos salariales para los trabajadores del sector público (15.5 por ciento)</li> </ul>
Bahamas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de capacitación para desempleados</li> <li>• Beneficios temporales de desempleo</li> </ul>
Barbados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios salariales para promover la retención de los trabajadores</li> <li>• Exenciones fiscales a los trabajadores de bajos salarios</li> </ul>
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementos salariales para los trabajadores del sector público (12-14 por ciento dependiendo del sector)</li> </ul>
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de los períodos para cobrar los beneficios para aquellos trabajadores despedidos desde diciembre de 2008 en sectores de la economía que han sido particularmente afectados</li> <li>• Ajustes salariales al salario mínimo (al menos el 12 por ciento)</li> </ul>
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más gasto público en programas de capacitación</li> <li>• Mejoras en los beneficios del seguro de desempleo</li> </ul>
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más gasto público destinado a promover el empleo público</li> <li>• Subsidios salariales para trabajadores jóvenes con salarios bajos (18-24 años)</li> <li>• Incentivos y subsidios para promover la retención y capacitación de los trabajadores</li> <li>• Ampliación del acceso a los beneficios del seguro de desempleo (cesantía) (actualmente el fondo de solidaridad cubre a todos los trabajadores y no sólo a los trabajadores con contratos indefinidos)</li> </ul>

Cuadro I.3 (continuación)

País	Políticas
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de entrenamiento para población joven desempleada</li> <li>• Incremento del salario mínimo (7.7 por ciento)</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de capacitación</li> <li>• Ampliación del período de cobertura de los beneficios de seguridad social a los trabajadores despedidos (de 3 a 6 meses)</li> <li>• Acuerdos para reducir el número de horas de trabajo sin reducir el salario por hora y el empleo</li> <li>• Proyecto de modernización de la legislación laboral: flexibilizar los horarios de trabajo (para permitir la semana laboral de 4 días)</li> </ul>
Dominica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del salario mínimo</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gasto público destinado a promover el empleo público</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del salario mínimo, excepto en maquila (10.7 por ciento)</li> <li>• Cambio en la legislación para regular trabajadores a tiempo parcial</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del salario mínimo</li> </ul>
Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del salario mínimo e incremento del salario de los trabajadores del sector público</li> </ul>
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más gasto público destinado a programas de entrenamiento</li> <li>• Más gasto público destinado a promover empleo temporal</li> <li>• Subsidios para mantener el empleo</li> <li>• Flexibilización de los requisitos y ampliación de los montos que se pueden retirar del seguro de desempleo (de las cuentas individuales de pensiones)</li> <li>• Flexibilización sobre el uso de los recursos de los programas de vivienda</li> </ul>
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas de entrenamiento para desempleados jóvenes</li> </ul>
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más gasto público destinado a la promoción de empleo público</li> </ul>
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más gasto público destinado a la promoción de empleo público</li> <li>• Programas de entrenamiento</li> <li>• Autorización a retirar dos contribuciones del empleador de los fondos de pensiones</li> <li>• Subsidio público para las contribuciones al seguro social</li> </ul>
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste del salario mínimo en el sector público (67 por ciento) e incremento de salarios en el sector público (15 por ciento)</li> </ul>
San Cristóbal y Nevis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento en el salario mínimo</li> </ul>
Santa Lucía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más gasto público destinado a la promoción de empleo público</li> </ul>
San Vicente y Las Granadinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo del Servicio de Seguro Nacional para trabajadores despedidos</li> </ul>
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio público para programas de entrenamiento</li> </ul>
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del salario mínimo (20 por ciento)</li> </ul>

Fuente: CEPAL (2009).

Como puede verse, los países enfrentan la recesión con una variedad de programas. De hecho no podemos identificar un único patrón. Evidentemente, la implementación de programas refleja la forma en que la recesión mundial ha afectado cada país, la capacidad fiscal de los gobiernos y las opiniones de los diferentes grupos de presión. La falta de un consenso sobre el impacto y la eficiencia de los programas para ayudar al consumo de las familias y aumentar la demanda agregada durante la recesión también generan variabilidad en la respuesta en todos los países.

En el caso particular de las PAMT, su efectividad depende del diseño de los programas, de su implementación y de las características especiales del mercado de trabajo. En general no son vistas como una herramienta útil para cambiar el patrón de empleo a largo plazo de los trabajadores. El Informe sobre la Seguridad Social en América 2007 (CISS 2006) tiene una descripción detallada de estos programas.

El SD ha sido criticado a veces por ser "pasivo", lo que significa, que no hace algo directamente para colocar a los trabajadores en nuevos empleos. Sin embargo, el SD es una herramienta efectiva para apoyar la rotación normal de los trabajadores en una economía competitiva y dinámica y para ayudar a la elección de ofertas de empleo por parte de los trabajadores. También ha demostrado ser una forma rápida y transparente para proteger el consumo de las familias. Las PAMT son una parte importante de la política de trabajo contemporánea, pero la meta pura de aseguramiento para evitar el riesgo de la pobreza extrema para los desempleados no puede ser ignorada. En el Capítulo III se analizará la evolución reciente de los programas del SD en el Continente Americano.

Además de los programas de apoyo al mercado laboral, los gobiernos consideran como herramientas principales para enfrentar las recesiones a las políticas fiscales (más gasto y menos impuestos) y monetarias (inyección de dinero y baja de los intereses). Casi 80 años después de la Gran Depresión

y después de que muchos países del mundo han sufrido importantes recesiones, la respuesta a la pregunta sobre la efectividad de las políticas fiscales y monetarias durante los períodos de recesión sigue siendo una de las más controvertidas en economía.

Por un lado, algunos economistas sostienen que la recuperación de las economías ante las depresiones es más rápida si los gobiernos adoptan medidas encaminadas a reducir las distorsiones en los mercados de manera que se fomente la eficiencia. Esta opinión se ejemplifica recientemente por la investigación en el libro de Kehoe y Prescott (2007). La hipótesis que subyace a este argumento es que las recesiones y las recuperaciones son causadas por cambios en la productividad de la economía nacional y que esos cambios son originados por factores externos incontrolables (como el cambio tecnológico) o inducidos por la acción de los gobiernos (como las regulaciones con resultados favorables, pero también algunas mal pensadas o mal aplicadas). En consecuencia, este enfoque excluye reformas fiscales o la ampliación de los gastos del gobierno como instrumentos eficaces para ayudar a la recuperación de las economías, porque principalmente afectan los incentivos a acumular y a trabajar, no benefician la productividad y porque es poco probable que las medidas de emergencia mejoren la situación con respecto a la regulación desarrollada durante el curso normal de funcionamiento de un gobierno.

Por el otro lado, los economistas que se adhieren a la teoría Keynesiana defienden la idea de que las políticas monetarias y fiscales son eficaces para recuperarse de una recesión. Subyace a este argumento la idea de que las políticas monetarias y fiscales impactarán el uso de los factores de la producción, los cuales a su vez mejorarán el rendimiento de la economía. Paul Krugman (2009, p. 184) resume la visión de este modo: "¿Qué significa que ha regresado la "economía de la depresión"? Esencialmente, esto significa que por primera vez en dos generaciones...el gasto privado es insuficiente

para hacer uso de la capacidad productiva disponible...se ha hecho clara y presente la limitación sobre la prosperidad de una gran parte del mundo". Los proponentes de esta visión sugieren grandes incrementos en los gastos del gobierno para cubrir la disminución de la demanda privada de bienes y servicios.

De forma empírica, el Fondo Monetario Internacional (IMF 2009) documentó recientemente que la política monetaria se asocia típicamente con recesiones más cortas, pero que la política fiscal expansiva (mayor gasto y menos impuestos) típicamente no tiene ese resultado favorable. Es decir, la evidencia señala que hay acciones monetarias que disminuyen la duración de las recesiones, y que la evidencia a favor de las políticas fiscales es poco sólida. Además, ambas políticas tienden a asociarse a una recuperación más fuerte en países con bajos niveles de deuda pública.

Los gobiernos han sido influenciados por los dos conjuntos de ideas. Algunos se han embarcado en grandes programas de gasto, mientras que otros han mantenido un control estricto de los déficits fiscales. Algunos se han concentrado en apoyar a los desempleados, mientras que otros han lanzado programas de apoyo general a los salarios y las industrias (por ejemplo, programas para renovar los autos, para subvencionar electrodomésticos o para mantener el empleo en los mercados que se han visto duramente afectados, tales como los hoteles).

### 1.5 Hacia un Futuro Favorable

No es posible negar que el año 2009 resultará ser un año difícil para los trabajadores en América. Sin embargo, debemos recordar que las recesiones son una característica normal de la economía y que hoy se conoce mucho más que en 1929 sobre cómo hacer frente a estos episodios. Por otra parte, también deberíamos tener en cuenta que los pasos más sólidos para la creación de las instituciones de

seguridad social en América se tomaron después de la Gran Depresión y nuestras sociedades están mejor preparadas para apoyar a los necesitados.

Nuestra breve comparación entre la Gran Depresión y la recesión actual, así como de las políticas que se han seguido, nos dice que cada país es diferente y que en consecuencia cada uno de ellos debe encontrar su propio paquete de mejores políticas. No obstante, en estos momentos de preocupación debemos observar más allá de un término de corto plazo y pensar en cómo nuestros sistemas de seguridad social pueden mejorarse para proteger el bienestar de la población durante buenas épocas, pero especialmente durante los tiempos difíciles. Las cuestiones de la falta de cobertura, de los defectos de la administración y de la segmentación de la seguridad social son más evidentes cuando la situación económica general hace más difícil brindar un mayor apoyo a los niveles de consumo.

Los planes de seguridad social bien diseñados deben proteger no sólo las familias sino también el tejido social en su conjunto. Siempre será mejor apoyarse en políticas nacionales permanentes, diseñadas bajo una perspectiva de largo plazo y que se sustenten en una visión global de los riesgos, que en acciones improvisadas, urgentes, desconectadas y con frecuencia contradictorias.

El objetivo de este Informe es proporcionar información que ayude en el diseño y la evaluación de programas de seguridad social. Sin embargo, en vista de que la información es relativamente nueva, este Informe debe considerarse como una base para estudios más profundos. La evaluación en este capítulo dice que una nueva Gran Depresión es poco probable; el Capítulo II dice que podemos esperar sustancial estabilidad de salarios, pero también aumentos significativos en el desempleo y probablemente en el desempleo de largo plazo. Los capítulos III, IV y V señalan que hay bastante trabajo que hacer en las áreas de SD, los sistemas de pensiones y seguro de salud. En general, el principal mensaje que queremos transmitir es que podemos

ser optimistas acerca de la capacidad de nuestras sociedades para hacer frente a los desafíos de la recesión económica, pero que sería absurdo esperar que las cuestiones sociales se auto-corrijan.