



## Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas

### Índice

Prólogo.....	1
Introducción .....	3
A. Profundización del impacto de la crisis en los mercados laborales en el segundo trimestre de 2009 .....	4
B. Panorama general para el primer semestre de 2009 ...	6
C. Las inversiones públicas y los programas de empleo de emergencia como herramientas para enfrentar la crisis .....	10
D. Conclusiones .....	15
Bibliografía .....	16
Anexo .....	17

“En este segundo boletín, la CEPAL y la OIT señalan cómo se ha profundizado el impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la región en el primer semestre de este año.”

### Prólogo

Tal como se había previsto en el primer boletín conjunto preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la crisis económica continuó golpeando a los países de América Latina y el Caribe durante el segundo trimestre de 2009. Los mercados internacionales se mantuvieron débiles, lo que afectó las exportaciones regionales de bienes y servicios, las remesas y la inversión extranjera directa continuaron cayendo, el crédito perdió dinamismo y la masa salarial se contrajo, sobre todo por la pérdida de empleo. En consecuencia, las proyecciones de crecimiento de muchos países debieron corregirse a la baja. Por otra parte, desde fines del año pasado, aunque con marcadas diferencias entre los países de la región, se viene implementando una política contracíclica para compensar con el gasto público la debilidad de la inversión y el consumo privados y estimular la reactivación de la demanda agregada.

En este segundo boletín, la CEPAL y la OIT señalan cómo se ha profundizado el impacto de la crisis en los mercados de trabajo de la región en el primer semestre de este año y analizan las opciones y los avances de la inversión pública en infraestructura y de los programas de empleo de emergencia para contrarrestar los efectos de la crisis en el mercado de trabajo.

Prácticamente en todos los países se registró un aumento de la tasa de desempleo en comparación con el año anterior y esta situación empeoró en el segundo trimestre respecto del primero. En el segundo trimestre, el desempleo urbano superó la tasa del mismo período del año anterior en un punto porcentual (un 8,5% frente a un 7,5%), mientras que en el primero esta brecha fue de 0,6 puntos porcentuales. Además, algunos indicadores muestran un aumento de la informalidad, un debilitamiento del empleo con protección social y una contracción del empleo de jornada completa.

Si se analiza la evolución de los mercados laborales en el primer semestre y se considera la proyección de una caída del producto regional del 1,9% en 2009, se estima que la tasa de desempleo urbano regional rondará el 8,5% en el promedio anual. Esta proyección es ligeramente menos pesimista que la adelantada en el primer boletín, lo que tendría su principal explicación en la caída de la tasa de participación que se observa en el primer semestre y se mantendría vigente durante todo el año. Si no se diera esta reducción de la oferta laboral, que en buena parte se debería a un efecto de “desaliento”, el promedio anual de la tasa de desempleo urbano se ubicaría entre el 8,8% y el 8,9%. De esta manera,

el número de desempleados abiertos urbanos aumentaría 2,5 millones, pero, si se incluye a los “desalentados”, el número de personas adicionales que no encuentran espacio en el mercado laboral urbano crecería a 3,2 millones.

Sin embargo, como ocurre a nivel mundial, algunas señales indican que la crisis económica en la región habría tocado fondo a mediados de año. En muchos países se ha detenido la caída de la producción y hay indicios de una incipiente recuperación que motiva un cauto optimismo, ya que esto favorecería la evolución de los mercados laborales en el cuarto trimestre. Sin embargo, consideramos que la recuperación será gradual y no se dará de manera homogénea en todos los países de la región.

Es importante destacar que los problemas laborales no se resolverán con el retorno a un sendero ascendente de crecimiento. En primer lugar, es de esperar que la recuperación del empleo se dé con un cierto rezago respecto de la actividad económica. En segundo término, con un crecimiento económico que a corto plazo continuará siendo moderado y no volverá a las tasas registradas entre fines de 2003 y mediados de 2008, la demanda laboral seguirá débil y eso repercutirá en la generación de empleo de buena calidad. Por lo tanto, los países no deben desistir de los esfuerzos para estimular la defensa y la creación de puestos de trabajo decente y deben reforzar la efectividad y eficiencia de los instrumentos disponibles. De esta manera, la región no solo enfrentará mejor los desafíos de la recuperación económica, sino que también fortalecerá las bases para lograr la inclusión social y poder avanzar en mejores condiciones hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Jean Maninat  
Director  
Oficina Regional de la OIT para  
América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

## Introducción

En el segundo trimestre de 2009 se mantuvieron los signos de contracción económica descritos en el primer boletín conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, y los principales indicadores de ocupación y subutilización de fuerza de trabajo empeoraron a consecuencia de la crisis<sup>1</sup>. Sin embargo, algunos indicios hacen prever una incipiente recuperación de los mercados laborales en los últimos meses del año, en parte debido al impacto de las políticas contracíclicas adoptadas por muchos países de la región.

En este segundo boletín conjunto CEPAL/OIT se intenta dar cuenta de los efectos de la contracción económica en los mercados laborales. En primer término, se repasa brevemente la evolución del empleo y el desempleo urbanos entre el primer y el segundo trimestre de 2009. Posteriormente, se presenta un examen más detallado de los principales cambios registrados en el mercado laboral en el primer semestre de 2009 respecto de igual período del año anterior. En la sección final se destacan los avances en materia de inversiones públicas y programas de empleo de emergencia como parte de los paquetes de políticas contracíclicas.

La capacidad generadora de empleo, medida de manera desestacionalizada, volvió a mostrar una reducción en la mayoría de los países en el segundo trimestre, por lo que, en general, se observan menores tasas de ocupación frente al segundo trimestre de 2008. En consecuencia, la tasa de desempleo urbano sufrió un aumento interanual aún más pronunciado en el segundo trimestre que en el primero.

Los indicadores disponibles para los países con encuestas mensuales muestran que el principal costo de la contracción económica durante el primer semestre de 2009 ha sido la reducción de la demanda de fuerza de trabajo, con caídas en el ritmo de crecimiento del empleo asalariado en prácticamente todos los países en los que se dispone de información. En consecuencia, la tasa de desempleo abierto aumentó y llegó al 8,5%, frente al 7,7% registrado en el mismo período del año anterior. Este incremento habría sido mayor si no se hubiese registrado una leve caída de la tasa de participación que reflejó, sobre todo, el descenso de la participación laboral de los jóvenes, mientras se mantuvo la tendencia ascendente de largo plazo de la participación laboral de las mujeres.

Pero este no ha sido el único efecto adverso sobre las

condiciones de empleo y trabajo decente pues hay evidencias de un deterioro en la calidad del empleo que se refleja en un menor dinamismo de la ocupación protegida por la seguridad social y en una aparente informalización del empleo, lo que se constata con el incremento del trabajo por cuenta propia frente al rezago del empleo asalariado.

Un costo adicional de la contracción económica ha sido la pérdida en las jornadas de trabajo, que se comprueba con el aumento del subempleo por insuficiencia de horas de los ocupados que trabajan una jornada incompleta y desean trabajar más.

Por su parte, los jóvenes han pagado un alto costo de la crisis y el enfriamiento económico, pues el desempleo entre ellos aumentó en forma notoria. Esto parece haber tenido un efecto de desaliento en la búsqueda de empleo entre la juventud, pues sus tasas de participación han disminuido, aunque se reconoce que, en forma simultánea, podrían tener una mayor permanencia en el sistema escolar.

Si bien el aumento del desempleo ha sido mayor entre los hombres, las tasas de desempleo de las mujeres siguen siendo más altas. Al mismo tiempo, los datos muestran que se mantiene la tendencia a largo plazo del aumento de la tasa de participación femenina mientras que hubo una disminución de la tasa masculina.

En el marco de una crisis de origen externo que afectó a todos los países de la región de manera desigual, se registran marcadas diferencias, tanto en los efectos de dicha crisis en el mercado laboral, como en las perspectivas para los próximos meses. Esto se observa claramente al comparar las dos economías más grandes de la región: el Brasil y México. Debido a su gran integración con la economía estadounidense, México es el país que ha sufrido el impacto más inmediato y notorio de la crisis en el mercado laboral y ni la información sobre el crecimiento económico ni los datos laborales del segundo trimestre indican una pronta recuperación. Por otra parte, los efectos de la crisis en el mercado de trabajo del Brasil fueron más acotados. En la comparación interanual, se observa que en el primer semestre, el número de asalariados y el empleo con seguridad social en el país no dejaron de crecer y los datos más recientes indican que la producción, estimulada por las políticas fiscales y monetarias contracíclicas, está en proceso de recuperación.

Para todo el año, se estima un aumento de la tasa de desempleo al 8,5% en comparación con el 7,5% registrado en 2008. Esta proyección es levemente menos pesimista que la presentada en el primer boletín CEPAL/OIT a causa de dos ajustes. El principal ajuste se debe a una caída de la tasa de participación durante el primer semestre, cuya magnitud no fue prevista. Sin esta caída, que puede deberse, en gran parte, a un efecto de desaliento frente a las escasas oportunidades laborales en el contexto de la crisis, la tasa de desempleo se ubicaría entre

<sup>1</sup> El análisis de la situación laboral urbana se realiza en la mayoría de los indicadores para un grupo de nueve países latinoamericanos que cuentan con encuestas mensuales o trimestrales y representan cerca del 95% del PIB regional y el 89% de la población económicamente activa (PEA) urbana. Para algunas variables se contó, además, con información de tres países caribeños.

un 8,8% y un 8,9%. El segundo ajuste, de menor peso, se refiere a la tasa de ocupación para la que anteriormente se estimó una caída de 0,9 puntos porcentuales. La caída interanual fue de 0,7 puntos porcentuales en el primer semestre y se estima que podría ser mayor en el tercer trimestre. Sin embargo, se espera que esta caída sea menor en el cuarto trimestre debido, principalmente, a dos factores. En primer lugar, la economía regional se estabilizó y está iniciando una gradual recuperación a la que contribuyeron las políticas contracíclicas adoptadas por muchos países de la región, lo que incide positivamente en las perspectivas de generación de empleo<sup>2</sup>. En segundo término, los mercados laborales de la región ya sufrieron el impacto de la crisis en el cuarto trimestre de 2008, lo que repercute en los niveles de comparación. Como consecuencia de esta reducción menor de la tasa de ocupación en el cuarto trimestre se estima que en el promedio del año la tasa de ocupación caería 0,8 puntos porcentuales.

En la sección C de este boletín se da cuenta de los avances en la puesta en práctica de políticas contracíclicas con efectos en el empleo, específicamente las inversiones públicas y los programas de empleo de emergencia. Ambos pueden ser instrumentos muy potentes si se consideran algunos aspectos de diseño, implementación y evaluación.

## A. Profundización del impacto de la crisis en los mercados laborales en el segundo trimestre de 2009

La caída del nivel de actividad económica que se venía observando desde fines del año anterior continuó reflejándose en el deterioro de las condiciones laborales en los países de la región en el segundo trimestre de 2009.

La contracción económica se hizo más visible desde el primer trimestre de 2009 en todas las economías analizadas, con una caída media del PIB estimada en un 2,6% tras haber mostrado un débil crecimiento en el último trimestre de 2008 (1,2%). Cuatro países (el Brasil, Chile, Colombia y México) de los nueve considerados con información detallada en este boletín mostraron tasas negativas de crecimiento económico. La caída más acentuada fue la de México (8%), en tanto la Argentina, el Ecuador, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay registraron tasas levemente positivas.

En general, gran parte del deterioro económico fue producto de la contracción de la demanda externa y de su transmisión al mercado doméstico. Asimismo, el mercado interno se ha visto afectado por el lado de la inversión y del consumo privado, debido a

El aumento de la inversión pública ha sido utilizado en varios países de la región para enfrentar la crisis y crear empleo mediante la asignación de recursos adicionales, la instrumentación de medidas administrativas para asegurar un mayor avance de la ejecución y la concreción de acciones destinadas a incrementar el uso de mano de obra en los proyectos ejecutados. En muchos países, los programas de empleo de emergencia han jugado un papel relativamente más moderado en esta crisis que en otras. Como respuesta a los efectos de la crisis en el mercado laboral, estos programas presentan ventajas debido a que un porcentaje elevado de los recursos se destina a la contratación de mano de obra y permite la focalización en trabajadores especialmente necesitados.

Por lo tanto, la mejora continua del diseño y la aplicación de los programas basados en inversiones públicas y de empleo de emergencia debe ser un elemento clave para moderar mejor el impacto de la crisis actual y enfrentar crisis futuras. Además, este fortalecimiento institucional, al que se presta especial atención en épocas de crisis, también será beneficioso en períodos de coyuntura económica favorable para enfrentar las debilidades estructurales del mercado laboral y asegurar una ejecución más fluida de la inversión pública.

la crisis financiera y de confianza que se gestó en los mercados de capitales y afectó negativamente las expectativas de los hogares. En algunos países de la región, la desaceleración del consumo privado se asocia con la reducción de las remesas de emigrantes (en Colombia, El Salvador, Guatemala y México se contrajeron entre un 13% y un 19% en el segundo trimestre de 2009).

En consecuencia, el grueso de los países registró caídas en la producción industrial orientada a mercados internos y externos, como la maquila. La construcción, uno de los sectores que se mostró más dinámico en años anteriores, también sufrió marcadas contracciones. A su vez, algunos países, entre los que se destacan los de Centroamérica y el Caribe y México, vieron reducir su actividad turística a consecuencia de la contracción de la demanda internacional y de la gripe por el virus A(H1N1).

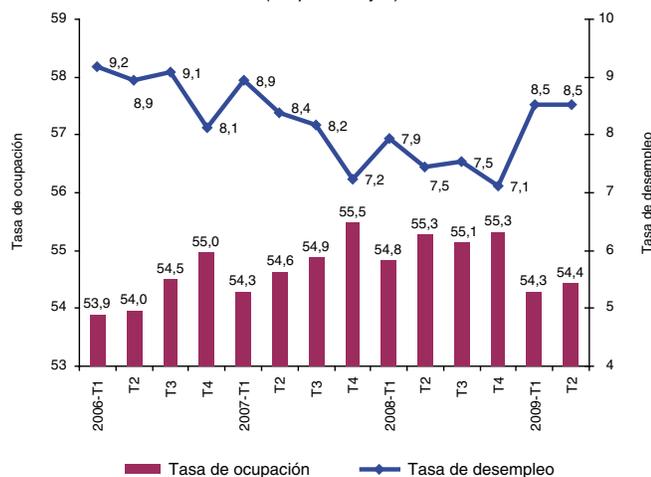
La información parcial disponible sobre el crecimiento del producto en el segundo trimestre de 2009 indica que en muchos países el deterioro siguió vigente. Las variaciones anuales del segundo trimestre del PIB en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela registraron una caída del 0,8%, el 1,2%, el 4,5%, el 0,5%, el 10,3%, el 1,1% y el 2,4%, respectivamente, mientras la economía uruguaya logró una leve expansión del 0,2%. Sin embargo, la economía brasileña, la mayor de la región, que sufrió

<sup>2</sup> La encuesta de perspectivas de contratación y despido que realiza la empresa Manpower (2009) muestra una clara mejora de las perspectivas de contratación para el cuarto trimestre del año respecto del trimestre anterior para los siete países latinoamericanos cubiertos, aunque la comparación interanual sigue siendo claramente negativa.

una brusca desaceleración en el cuarto trimestre del año pasado y en el primero del presente, registró en el segundo trimestre una recuperación de la producción respecto del trimestre anterior.

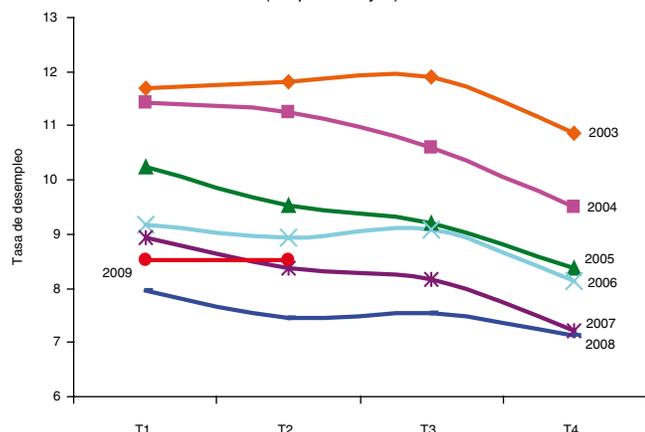
Dado que, en general, en el segundo trimestre la actividad todavía no repuntó y en varios países las tasas interanuales de crecimiento incluso empeoraron, no sorprende que en este período del año la generación de empleo no se dinamizara de la misma manera en que solía hacerlo en todos los países por razones estacionales. Entre el primer y el segundo trimestre se registró solo un exiguo aumento de la tasa de ocupación de 0,1 punto porcentual y la tasa de desempleo se mantuvo en el mismo nivel del 8,5% (véanse los gráficos 1 y 2).

Gráfico 1  
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN Y DESEMPLEO,  
PRIMER TRIMESTRE DE 2006 AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico 2  
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASA DE DESEMPLEO POR TRIMESTRES,  
PRIMER TRIMESTRE DE 2003 AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

En una medición desestacionalizada, se observa que solo tres de los nueve países analizados (Colombia, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela) registran aumentos de la tasa de ocupación entre el primer y el segundo trimestre de 2009, mientras en la Argentina, el Brasil, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay la caída de esta tasa reflejó, sobre todo, la débil demanda laboral como muestra del retroceso de la actividad económica (véase el cuadro 1). En consecuencia, la caída interanual de la tasa de ocupación se profundizó, registrándose una disminución de 0,5 puntos porcentuales en el primer trimestre de 2009 y de 0,9 puntos porcentuales en el segundo.

Cuadro 1  
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): TASAS DESESTACIONALIZADAS DE  
OCUPACIÓN Y DESEMPLEO URBANO, CUARTO TRIMESTRE  
DE 2008 AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009  
(En porcentajes)

	Tasa de ocupación urbana			Tasa de desempleo urbano		
	4º trimestre de 2008	1º trimestre de 2009	2º trimestre de 2009	4º trimestre de 2008	1º trimestre de 2009	2º trimestre de 2009
Argentina <sup>a</sup>	54,7	54,8	53,5	7,8	7,9	8,7
Brasil	52,8	52,2	52,0	7,8	8,4	8,2
Chile	51,7	50,7	50,4	7,9	9,1	9,8
Colombia <sup>b</sup>	54,8	55,4	56,4	11,8	12,7	12,8
Ecuador <sup>b</sup>	54,8	55,1	54,6	7,6	7,8	8,7
México	56,4	56,3	55,9	5,5	5,9	7,2
Perú	61,8	61,2	62,7	8,4	8,5	8,4
Uruguay	58,9	58,5	57,6	7,5	7,6	8,2
Venezuela (Rep. Bol. de)	60,0	60,1	60,4	7,1	7,4	7,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

Nota: En los casos del Brasil, Chile, México, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, la desestacionalización se hace sobre la base de datos mensuales; para la Argentina y el Ecuador se realiza con datos trimestrales.

<sup>a</sup> El dato de la tasa de ocupación del segundo trimestre de 2009 es estimado.

<sup>b</sup> Incluye desempleo oculto.

El empeoramiento de la situación laboral en el segundo trimestre se observa claramente en la evolución de la tasa de desempleo desestacionalizada. En siete de los nueve países esta tasa aumentó y las únicas excepciones fueron el Brasil y el Perú, con muy leves caídas (0,2 y 0,1 puntos porcentuales, respectivamente). Los mayores incrementos de la tasa de desempleo desestacionalizada los sufrieron México, la Argentina, Chile y el Uruguay, con 1,3, 0,8, 0,7 y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente.

En la comparación interanual, a diferencia del primer trimestre, cuando algunos países lograron mantener e incluso reducir sus niveles de desempleo, en el segundo trimestre del presente año el aumento de la tasa de desempleo fue generalizado<sup>3</sup>. En consecuencia, el incremento interanual de la tasa de desempleo a nivel regional fue más pronunciado en el segundo trimestre de 2009 (1,0 puntos porcentuales) que en el primero (0,6 puntos porcentuales).

<sup>3</sup> En el primer trimestre de 2009, la Argentina y el Perú registraron el mismo nivel de tasa de desempleo que en igual período de 2008, mientras que el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela mostraron un descenso y en el resto de los países se produjo un aumento (véase CEPAL/OIT, 2009).

## B. Panorama general para el primer semestre de 2009

Los datos del primer semestre muestran con más detalle un panorama difícil en los mercados laborales como consecuencia de la contracción del nivel de actividad económica en gran parte de los países de la región. Se registra un incremento del desempleo de mujeres, hombres y jóvenes de ambos sexos,

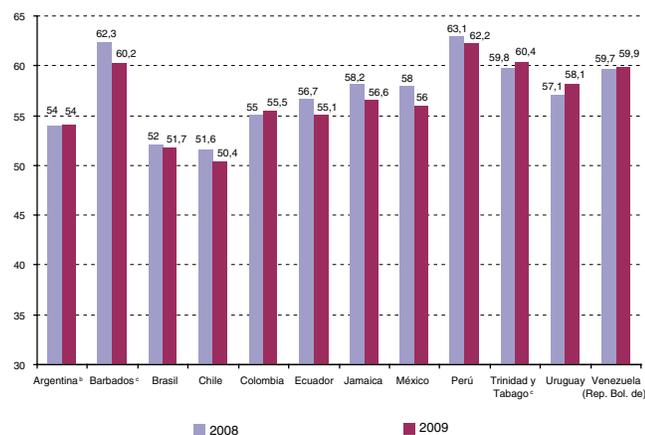
una pérdida de horas trabajadas por razones del mercado, una debilidad en la creación de empleo formal, una creciente desprotección social y tendencias diferenciadas en los salarios e ingresos de los trabajadores.

### 1. Marcada contracción de la ocupación

A nivel regional, la tasa de ocupación cayó del 55,1% en el primer semestre de 2008 al 54,4% en el mismo período de 2009 (véase el cuadro A-3). Entre los países, la dinámica fue diferenciada. La caída interanual más acentuada se registró en Barbados, Chile, el Ecuador, Jamaica y México, mientras que esta fue menor en el Brasil y el Perú. En la Argentina, se estima que la tasa de ocupación permaneció en el mismo nivel. Por otra parte, se observa un aumento de este indicador en Colombia, la República Bolivariana de Venezuela, Trinidad y Tabago y el Uruguay (véase el gráfico 3).

el Brasil y Chile (véase el gráfico 4). El leve descenso de la participación laboral a nivel regional atenuó el aumento de la tasa de desempleo. Al igual que en períodos anteriores, en la mayoría de los países que registraron una reducción de la tasa global de participación, esta se relacionó con una fuerte caída de la correspondiente a los hombres, mientras que la tasa de participación femenina se redujo menos o incluso aumentó. En el promedio ponderado para los países con información para el primer semestre del año, la tasa de participación masculina disminuyó 0,5 puntos porcentuales, mientras que la femenina aumentó 0,1 puntos porcentuales<sup>4</sup>. A su vez, estos resultados muestran que se ha mantenido la tendencia de largo plazo de reducción de la brecha entre la participación laboral masculina y femenina (véase el cuadro A-4 del anexo estadístico).

Gráfico 3  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): TASA DE OCUPACIÓN URBANA, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países (véase el cuadro A-3 del anexo estadístico).

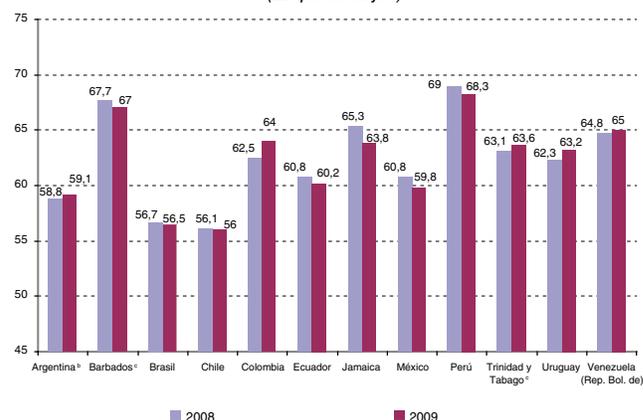
<sup>a</sup> En los casos de Barbados, Chile, Jamaica, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago se considera el total nacional.

<sup>b</sup> Datos estimados para el primer semestre de 2009.

<sup>c</sup> Primer trimestre.

La tasa de participación también mostró una evolución diferenciada por país. Se registraron aumentos en la Argentina, Colombia, la República Bolivariana de Venezuela, Trinidad y Tabago y el Uruguay, descensos en Barbados, el Ecuador, Jamaica, México y el Perú y reducciones menos marcadas en

Gráfico 4  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): TASA DE PARTICIPACIÓN URBANA, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países (véase el cuadro A-2 del anexo estadístico).

<sup>a</sup> En los casos de Barbados, Chile, Jamaica, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago se considera el total nacional.

<sup>b</sup> Datos estimados para el primer semestre de 2009.

<sup>c</sup> Primer trimestre.

<sup>4</sup> Por falta de información, este cálculo no incluye a la Argentina, por lo que los datos no coinciden completamente con la tasa global de participación calculada para nueve países.

Asimismo, en los pocos países para los que se cuenta con información de la tasa de participación desagregada por grupo etario se observa una reducción de la inserción laboral juvenil. La caída de la tasa de participación registrada en el Brasil y el Perú en el primer semestre de 2009 se debió a una menor participación juvenil, en tanto la de los adultos aumentó. En México se redujo la participación laboral tanto de jóvenes como de adultos, pero fue mayor la reducción entre los primeros. Estas tendencias también se observan en algunos países donde aumentó la tasa de participación total, como en la República Bolivariana de Venezuela, donde la tasa de participación juvenil disminuyó, mientras que la de los adultos aumentó.

## 2. Aumento del desempleo en casi todos los países

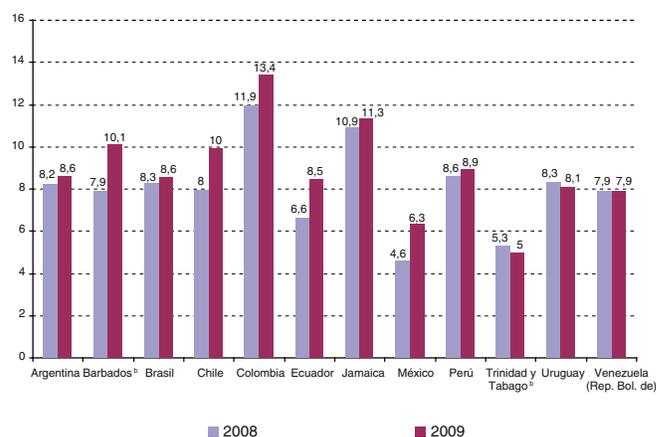
El comportamiento de la oferta y la evolución de los niveles de ocupación habrían hecho que la tasa de desempleo urbano aumentara en el primer semestre de 2009 al 8,5% del 7,7% registrado en igual período de 2008. La tasa de desempleo aumentó en 9 de los 12 países con información disponible, con la excepción de Trinidad y Tabago y el Uruguay, que registraron una leve reducción, y la República Bolivariana de Venezuela donde la tasa semestral se mantuvo (véase el gráfico 5)<sup>5</sup>. En Barbados, el Brasil, Chile, el Ecuador, Jamaica, México y el Perú, el desempleo aumentó principalmente a causa de la debilidad de la generación de empleo y su impacto fue atenuado por una menor oferta laboral. En la Argentina y Colombia, el aumento de la tasa de desempleo fue resultado del incremento de la oferta laboral, pues la tasa de ocupación no varió en el primer país y en el segundo el mayor nivel de ocupación fue insuficiente para compensar este incremento. En Trinidad y Tabago y el Uruguay, el desempleo disminuyó como consecuencia de un incremento de la ocupación ligeramente mayor que el crecimiento de la oferta laboral, mientras que en la República Bolivariana de Venezuela la tasa de desempleo permaneció en el mismo nivel en el primer semestre de 2009 respecto de 2008, pues los aumentos de la participación laboral y la ocupación fueron de la misma magnitud.

En los ocho países de América Latina con información disponible sobre desempleo por sexo para el primer semestre de 2009, la tasa de desempleo femenina equivale a 1,4 veces la masculina. La mayor brecha se observa en el Uruguay (1,8 veces) y la menor en México (0,9 veces). Pese a estas diferencias, en la actual coyuntura laboral, los hombres generalmente experimentaron mayores aumentos de la tasa de desempleo que

En síntesis, los datos sugieren que en la actual coyuntura laboral, la tasa de participación regional está determinada por dos tendencias opuestas: una menor participación laboral juvenil y una mayor inserción de las mujeres en el mercado de trabajo. Aunque hace falta contar con más información para confirmarlo, en el caso de los jóvenes, estas tendencias podrían reflejar un factor de desaliento a la búsqueda de empleo frente a oportunidades más restrictivas. Habría que verificar si además se está dando una mayor permanencia de estos jóvenes en el sistema escolar. Por otra parte, entre las mujeres se mantiene la tendencia ascendente de largo plazo.

las mujeres. En los países donde se registró un incremento de la tasa de desempleo total, el aumento fue mayor entre los hombres (el Brasil, Chile, México y el Perú). Por el contrario, en el Ecuador el aumento fue mayor entre las mujeres. Asimismo, en Jamaica, la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, la tasa de desempleo masculino aumentó y el desempleo femenino se redujo (véase el gráfico 6). En el promedio ponderado de estos países, la tasa de desempleo de los hombres subió del 6,4% al 7,4%, mientras que la de las mujeres aumentó del 9,7% al 10,2%.

Gráfico 5  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (12 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO URBANO, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países (véase el cuadro A-1 del anexo estadístico).

<sup>a</sup> En los casos de Barbados, Chile, Jamaica, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago se considera el total nacional.

<sup>b</sup> Primer trimestre.

<sup>5</sup> En la República Bolivariana de Venezuela y el Uruguay, la comparación interanual fue favorable en el primer trimestre de 2009, pero en el segundo trimestre la tasa de desempleo superó a la del mismo período del año anterior.

Gráfico 6  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (9 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO URBANO, HOMBRES Y MUJERES, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> En los casos de Chile, Jamaica y la República Bolivariana de Venezuela se considera el total nacional.

Un componente importante del costo del deterioro del empleo lo está pagando la juventud, cuyo desempleo ha aumentado de manera significativa. Este incremento del desempleo en el primer semestre de 2009 respecto del mismo período del año anterior fue de más de dos puntos porcentuales

### 3. Deterioro de la calidad del empleo

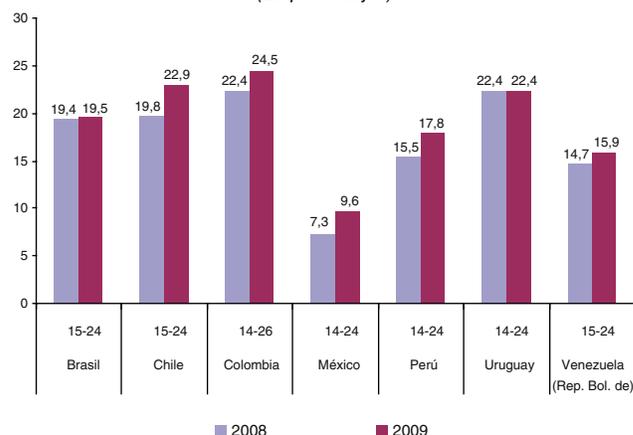
Uno de los efectos esperados de la caída del nivel de actividad es el debilitamiento del crecimiento del empleo asalariado, sobre todo en el sector privado. Al comparar lo acontecido en los primeros semestres de 2008 y 2009 se observa una desaceleración del crecimiento del empleo asalariado en cinco de los seis países con información disponible (véase el cuadro 2). En Chile, Colombia (a nivel nacional) y el Perú se registra una tasa negativa de crecimiento, aunque en Colombia esta tendencia refleja más una caída del empleo asalariado público que del privado.

En contrapartida, el aumento del trabajo por cuenta propia tendió a compensar parcialmente el debilitamiento del crecimiento del empleo asalariado, sobre todo en países como Chile, Colombia, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. No obstante, hay que destacar que la tasa de crecimiento del trabajo por cuenta propia disminuyó en la mayoría de los países con información disponible en comparación con el primer semestre de 2009 y el mismo período de 2008.

Estos cambios en el crecimiento del empleo por categoría ocupacional pueden sugerir una cierta tendencia a la

informalización del mercado laboral (bajo la premisa de que una parte importante de la dirección de las empresas o los negocios informales es ejercida por trabajadores independientes). El impulso hacia la precarización del empleo también se puede inferir al observar que, en el conjunto de los países con información disponible, se debilita el crecimiento del empleo registrado en la seguridad social. En Costa Rica y México, la variación interanual del empleo protegido incluso fue negativa en estos últimos meses (véase el gráfico 8).

Gráfico 7  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (7 PAÍSES): TASA DE DESEMPEÑO URBANO JUVENIL, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> En los casos de Chile, México y la República Bolivariana de Venezuela se considera el total nacional.

informalización del mercado laboral (bajo la premisa de que una parte importante de la dirección de las empresas o los negocios informales es ejercida por trabajadores independientes).

El impulso hacia la precarización del empleo también se puede inferir al observar que, en el conjunto de los países con información disponible, se debilita el crecimiento del empleo registrado en la seguridad social. En Costa Rica y México, la variación interanual del empleo protegido incluso fue negativa en estos últimos meses (véase el gráfico 8).

Desde la perspectiva sectorial, en los países con información disponible se observa que la industria manufacturera es la actividad más afectada por la contracción del empleo en el primer semestre de 2009, con reducciones en el número de ocupados en el Brasil (2,0%), Chile (1,4% a nivel nacional), Colombia (0,9% en 13 áreas metropolitanas), México (7,0%) y el Perú (2,7%). También ha disminuido el número de ocupados en el sector de la construcción en Chile (4,2%), México (2,4%) y la República Bolivariana de Venezuela (5,3%), y en el comercio en Chile (1,0%), México (0,8%) y el Perú (3,1%).

Cuadro 2  
**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL DEL EMPLEO, SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN  
 Y RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009**  
 (En porcentajes)

País	Categorías ocupacionales						Ramras de actividad económica									
	Ocupados		Asalariados		Trabajador por cuenta propia		Industria manufacturera		Construcción		Comercio		Agricultura, ganadería y pesca		Otras <sup>a</sup>	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Brasil (seis regiones metropolitanas)	3,6	0,7	3,6	1,2	1,1	-1,0	3,3 <sup>b</sup>	-2,0 <sup>b</sup>	3,3	1,4	3,4	0,6	...	...	3,8	1,5
Chile (nacional)	2,8	-0,8	5,7	-1,2	-3,4	2,4	0,5	-1,4	7,2	-4,2	5,1	-1,0	-0,8	-4,7	2,7	1,2
Colombia																
Nacional	3,7	4,0	-6,2	-0,1	16,5	5,9	2,9	4,7	1,4	8,4	4,9	6,4	2,5	4,2	4,1	1,5
13 áreas metropolitanas	4,1	2,6	-4,0	1,1	16,5	4,4	3,5	-0,9	-0,1	5,3	3,9	6,7	...	...	4,9	1,2
México (nacional)																
Nacional	2,2	-1,1	3,2	0,1	1,0	1,1	-0,2	-7,0	0,5	-2,4	2,3	-0,8	-0,6	-2,9	4,4	1,9
32 áreas urbanas	2,4	-1,0	2,9	0,1	2,9	0,0	0,9	-7,9	-1,1	-2,6	1,7	-1,2	...	...	2,9	1,8
Perú (Lima Metropolitana)	1,5	0,4	5,6	-0,1	5,1 <sup>c</sup>	2,0 <sup>c</sup>	1,1	-2,7	5,3	2,4	4,3	-3,1	...	...	0,5	3,1
Venezuela (Rep. Bol. de) (nacional)	3,7	2,5	4,0	0,8	8,2	3,8	3,5	0,1	9,8	-5,3	6,1	1,9	-3,3	5,7	2,0	4,5

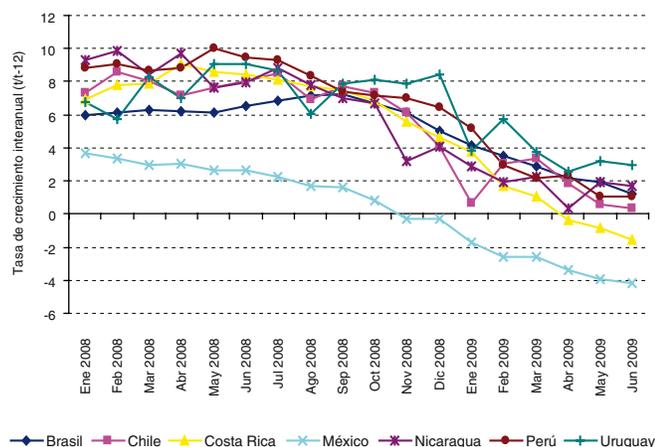
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Incluye minería, electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones, servicios financieros, servicios comunales y sociales.

<sup>b</sup> Incluye la industria extractiva y de transformación y la producción y distribución de electricidad, gas y agua.

<sup>c</sup> Incluye el total de no asalariados.

Gráfico 8  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (7 PAÍSES): TASA DE VARIACIÓN DEL EMPLEO CUBIERTO POR LA SEGURIDAD SOCIAL, ENERO DE 2008 A JUNIO DE 2009**  
 (En porcentajes)

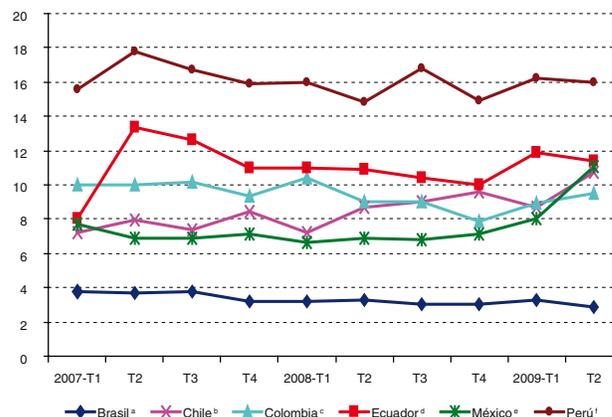


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

Un costo adicional de la contracción del mercado laboral se vincula a la pérdida de horas de trabajo, lo que se refleja en el subempleo por insuficiencia de horas trabajadas, que incide en el aumento de la proporción de la población ocupada que trabaja menos de la jornada normal y desea trabajar más. La información disponible para seis países muestra que el subempleo por insuficiencia de horas trabajadas en los primeros meses de 2009 es mayor que en el mismo período del año anterior, es más agudo en México y muestra tendencias diferenciadas en los demás países. Esto es esperable, pues ante la contracción

de la demanda agregada, los segmentos formales de empresas tienden a ajustar primero la jornada de trabajo, mediante su reducción, antes de revisar los niveles salariales o recurrir a la reducción de personal (véase el gráfico 9).

Gráfico 9  
**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): TASA DE SUBEMPLEO POR INSUFICIENCIA DE HORAS, PRIMER TRIMESTRE DE 2007 AL SEGUNDO TRIMESTRE DE 2009**  
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

<sup>a</sup> Ocupados que trabajan menos de 40 horas semanales y desean trabajar más, seis regiones metropolitanas.

<sup>b</sup> Ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más, total nacional.

<sup>c</sup> Ocupados que trabajan menos de 48 horas semanales y desean trabajar más, 13 áreas metropolitanas.

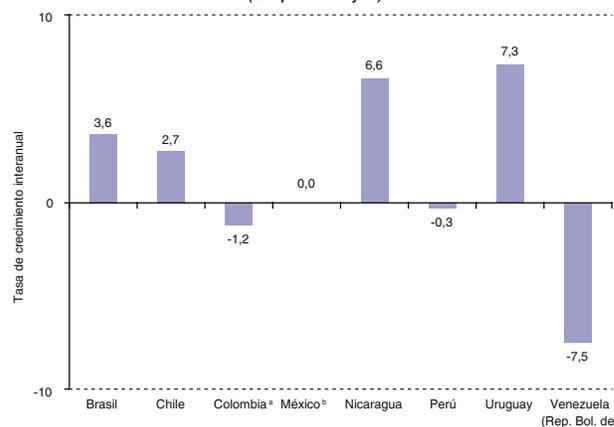
<sup>d</sup> Ocupados que trabajan menos de 40 horas semanales y desean trabajar más, nacional urbano.

<sup>e</sup> Ocupados que desean y están disponibles para trabajar más horas de las que su ocupación actual les permite, total nacional.

<sup>f</sup> Ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más, Lima Metropolitana.

Sobre la base de información de ocho países de América Latina, se observa que la evolución de los salarios reales del empleo formal continuó siendo diferenciada en un entorno de tendencias inflacionarias declinantes. A pesar de la débil demanda laboral, el poder de compra de los salarios reales aumentó notoriamente en Nicaragua y el Uruguay y de forma más moderada en el Brasil y Chile. Al parecer, esto se debe a que los salarios no suelen bajar en términos nominales y a su indización con la inflación pasada en un contexto de inflación decreciente, sin dejar de lado la incidencia del incremento de los salarios mínimos. No obstante, este patrón no parece haber influido sobre un porcentaje importante de acuerdos salariales en Colombia, México, el Perú y, sobre todo, la República Bolivariana de Venezuela, donde la inflación se mantiene relativamente elevada y el poder de compra de los salarios siguió disminuyendo (véase el gráfico 10).

Gráfico 10  
AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): VARIACIÓN INTERANUAL DEL PROMEDIO DEL SALARIO REAL DEL EMPLEO FORMAL, PRIMER SEMESTRE DE 2009  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

\* Remuneraciones de la industria manufacturera con trilla de café.

† Remuneraciones de la industria manufacturera.

## C. Las inversiones públicas y los programas de empleo de emergencia como herramientas para enfrentar la crisis

En contextos de crisis como el que vive la región, la inversión pública se ha convertido en un elemento clave de los paquetes contracíclicos que buscan compensar en forma parcial la baja de la actividad económica del sector privado. En muchos países se han incrementado los montos asignados y ejecutados en comparación con los años previos a la crisis<sup>6</sup>. Se estima que, en respuesta a la crisis, los países de la región han incrementado un promedio del 20% las asignaciones destinadas a la inversión pública<sup>7</sup>. En algunos países, además, se intenta priorizar las inversiones que tienen mayor efecto en la creación de empleo o sustituir maquinaria por mano de obra en distintos proyectos.

Para enfrentar la crisis también se recurre a programas de empleo de emergencia, aunque en muchos países su uso es más restringido que en otras crisis anteriores. Estos programas consisten en la creación de empleos temporales para desocupados, generalmente en tareas de mantenimiento o construcción de infraestructuras de utilidad social, por lo que tienen una evidente cercanía con los programas basados en inversiones públicas “puras”<sup>8</sup>.

La experiencia de los países de la región con programas de inversión pública y de empleo de emergencia sirve para identificar ejemplos de buenas prácticas y algunos temas centrales vinculados al diseño y la aplicación de dichos programas.

### 1. El aumento de la inversión pública y el desafío de la ejecución

En respuesta a la crisis, gran parte de los países de la región ha implementado paquetes de políticas económicas contracíclicas que, en la mayoría de los casos, incluyen medidas que apuntan a la disminución de impuestos y el incremento de gastos e

inversiones<sup>9</sup>. Según la literatura internacional, el incremento del gasto público suele tener un mayor impacto que la reducción de impuestos en la generación de empleo y la reactivación de la economía<sup>10</sup>. En muchos casos, el aumento del gasto también puede tener resultados más favorables desde la perspectiva de la justicia social. Sin embargo, las medidas para aumentar el gasto y la inversión pública deben enfrentar más desafíos que las destinadas a bajar los impuestos en cuanto a la velocidad de implementación.

<sup>6</sup> Véase CEPAL (2009).

<sup>7</sup> Véase Schwartz, Andres y Dragoiu (2009).

<sup>8</sup> Véase Reinecke (2005) para acceder a definiciones y una sistematización de los programas de empleo de emergencia usados en algunos países de la región durante los años noventa y principios de esta década. En esta nota, el análisis de los programas de empleo de emergencia se limita a los programas de creación directa de empleos y excluye los programas indirectos, como los subsidios a la contratación.

<sup>9</sup> Véase CEPAL (2009).

<sup>10</sup> Véase Jha (2009).

La velocidad con que se logra crear empleos a través de la inversión pública o los programas de empleo de emergencia depende de las capacidades institucionales y de la experiencia anterior en estos ámbitos (es más fácil agregar recursos a un programa existente que crear uno nuevo).

La asignación de mayores recursos se ha llevado a cabo con relativa facilidad en varios países, dado que pudieron asignar tanto recursos propios (disponibles como resultado de una política fiscal cautelosa en el contexto de crecimiento económico de los últimos años que, en algunos casos, incluso permitió acumular reservas) como recursos obtenidos a través de créditos de las instituciones de cooperación financiera<sup>11</sup>.

Desde antes de la crisis, precisamente desde 2007, en el Brasil se viene ejecutando el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) que incluye un fuerte componente de inversiones públicas. Una de las respuestas a la crisis fue la asignación de un mayor volumen de recursos al PAC, anticipándose para 2009 algunas inversiones que inicialmente estaban previstas para 2010 o 2011. En el Paraguay también se asignaron recursos extra a la inversión pública, principalmente a través de créditos adicionales de las instituciones de cooperación financiera internacional (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras). De igual manera, el Perú incrementó la asignación de recursos a la inversión pública como parte del plan de estímulo económico.

En la Argentina, el Plan Obras para Todos los Argentinos contempla un aumento adicional de los recursos destinados a obras de infraestructura en respuesta a la crisis. En el presupuesto 2009 se estimaban erogaciones por 8.500 millones de dólares, a los que se sumaron otros 6.200 millones de dólares. También se han iniciado programas de inversiones públicas en caminos y otros sectores estratégicos en respuesta a la crisis en varios países del Caribe, como las Bahamas, Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago.

Sin embargo, en el corto plazo es mucho más fácil asignar recursos adicionales que ejecutarlos. Por este motivo, la agilización de los procedimientos de contratación pública se menciona explícitamente en varios países, como Chile, el Paraguay y el Perú, como parte del catálogo de medidas anticrisis. En consecuencia, muchos países lograron un significativo aumento de la inversión pública, aunque algunos lo hicieron desde una base muy baja, como se indica en el cuadro 3<sup>12</sup>.

Algunos ejemplos pueden mostrar en mayor detalle los avances en la ejecución de los recursos de la inversión pública y sus efectos en el empleo. La experiencia histórica en el Paraguay demuestra que la ejecución efectiva de las inversiones públicas en 2008 y los años anteriores apenas supera, en promedio, el 50% de lo presupuestado, por lo que en el corto plazo el desafío central está en la ejecución

plena de los recursos disponibles más que en la asignación de recursos adicionales. Por lo tanto, los ministros de obras públicas y comunicaciones y de hacienda anunciaron esfuerzos especiales para acelerar la ejecución, sin que ello signifique cambios legales del marco regulatorio en que se ejecutan estos recursos. Como resultado de estos esfuerzos, la ejecución de inversiones públicas en el período de enero a junio de 2009 aumentó un 34% en comparación con el mismo período de 2008 y llegó a 103,7 millones de dólares. Si se proyecta este resultado al año completo, el efecto de esta mayor ejecución —sin ningún proyecto adicional y sin haber incrementado la intensidad del empleo de las inversiones— sería la creación de unos 6.500 puestos de trabajo durante todo el año. Si se lograra ejecutar el presupuesto 2009 en su totalidad, la creación de empleo adicional en comparación con 2008 sería de 16.000 puestos, lo que corresponde a casi el 10% de los desempleados a fines de 2008.

Cuadro 3  
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): GASTO DE CAPITAL DEL GOBIERNO  
CENTRAL, PRIMEROS SEMESTRES DE 2008 Y 2009  
(En porcentajes del PIB)

	1° semestre de 2008	1° semestre de 2009 <sup>a</sup>	Crecimiento interanual real 1° semestre de 2009 - 1° semestre de 2008
Argentina <sup>b</sup>	2,0	3,0	54,3
Brasil <sup>c</sup>	4,8	5,4	13,3
Chile <sup>c</sup>	3,4	4,6	31,4
México <sup>d</sup>	2,2	4,0	66,8
Perú <sup>c</sup>	1,4	2,9	97,3
Uruguay <sup>e</sup>	1,6	2,4	50,9

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.

**Nota:** El gasto de capital del gobierno no abarca solo la formación bruta de capital, sino también las transferencias, por ejemplo, a gobiernos descentralizados y empresas públicas, pero sirve como indicador sustitutivo (*proxy*) de la inversión pública.

<sup>a</sup> Estimado.

<sup>b</sup> Sector público nacional no financiero.

<sup>c</sup> Gobierno central.

<sup>d</sup> Sector público.

<sup>e</sup> Sector público no financiero.

En Chile también se logró aumentar la ejecución de las inversiones públicas. En el primer semestre de 2008 se ejecutó el 47,6% del presupuesto, mientras que en el mismo período de 2009 este porcentaje se incrementó al 55%. Con estos datos, Chile se destaca como uno de los países con mejor ejecución de los recursos asignados. Las autoridades estiman que alrededor de 125.000 puestos de trabajo se vinculan en forma directa a la ejecución de las inversiones públicas<sup>13</sup>. En el Brasil, la ejecución del primer trimestre de 2009 superó en un 20% el monto correspondiente al mismo período de 2008. De la misma manera, aunque la ejecución sigue siendo relativamente baja en relación con los recursos presupuestados, el volumen de la inversión pública ejecutada en el Perú entre enero y abril fue un 72% más alto que en igual período de 2008.

<sup>11</sup> Sin embargo, cabe señalar que, por ejemplo, muchos países centroamericanos y del Caribe no pudieron contar ni con espacios fiscales significativos ni con un fácil acceso al financiamiento externo, lo que dificultó la puesta en práctica de políticas fiscales contracíclicas.

<sup>12</sup> Hay que tomar en cuenta que la cobertura de los datos varía por país.

<sup>13</sup> Véase Ministerio de Hacienda/Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2009).

## 2. Elección de obras que requieran más mano de obra

En la perspectiva de creación de empleo, el monto de las inversiones ejecutadas no es lo único relevante, también importa el porcentaje de dicho monto que se destina a la contratación de mano de obra. En este sentido, algunos países, como la Argentina, El Salvador y la República Dominicana, anunciaron que priorizarán las inversiones públicas con alta generación de empleo.

El desafío para lograr un porcentaje elevado destinado a mano de obra es que en la mayoría de los países aún no existen mecanismos ni criterios explícitos de priorización para que en tiempos de crisis se ejecuten preferentemente obras públicas que se caractericen por requerir más mano de obra. Como resultado, las obras muchas veces se llevan a cabo en sectores que, si bien pueden tener una importancia estratégica para el futuro desarrollo económico, como las inversiones en el sector petrolero como parte del PAC en el Brasil o la modernización del aeropuerto internacional en las Bahamas, hacen un uso más intensivo de bienes de capital que de mano de obra. En cambio, las actividades como el mantenimiento de caminos tienen un efecto muy importante de creación de empleo, dado que hasta un 90% de los recursos se destina a la contratación de mano de obra<sup>14</sup>.

Además, se puede constatar que las obras en los países en desarrollo generalmente se ejecutan con más maquinaria y menos mano de obra de lo que sería socialmente deseable, sobre todo en una situación de crisis con dificultades en el mercado laboral. Por esta razón, la OIT ofrece asesoramiento a los gobiernos para incrementar la participación de microempresas y la creación de empleo a través de mejoras en el diseño de los proyectos, en los procedimientos de licitación y en el entorno regulatorio relacionado con las contrataciones públicas. También se puede incrementar el impacto en la economía local y en el empleo mediante la utilización de insumos producidos a nivel local, por ejemplo, teja en lugar de calamina de zinc, bloques en vez de ladrillos y madera en lugar de hierro. Sin embargo, a corto plazo suele ser difícil desarrollar la capacidad institucional requerida si esta inquietud no se abordó antes de la crisis.

Una posible medida es la ejecución de la inversión pública a nivel descentralizado, por medio de gobiernos departamentales, provinciales o municipales. La inversión pública descentralizada tiene ventajas frente a la ejecución a través de los ministerios del gobierno central y algunas de estas ventajas son especialmente relevantes en un contexto de crisis. En primer lugar, los procesos de decisión descentralizados habitualmente generan un mayor compromiso de la población

local con las obras y su buen uso y mantenimiento. En segundo término, se suele construir obras de menor tamaño y realizar contrataciones de montos más bajos, lo que, en general, implica menor necesidad de maquinaria pesada y mayor creación de empleo en relación con el monto invertido. En tercer lugar, las contrataciones descentralizadas tienen mayor probabilidad de ser ejecutadas por empresas locales con trabajadores de la zona, con la consiguiente reactivación de la economía local.

El principal obstáculo para aprovechar el potencial de la ejecución descentralizada de la inversión pública es la limitada capacidad de gestión que suele caracterizar a los entes territoriales, en comparación con las instituciones del gobierno central. Las normas de la ejecución presupuestaria en muchos casos son complejas, por lo que se requiere un proceso de capacitación y aprendizaje para que los entes descentralizados puedan hacer buen uso de los recursos.

Frente a la crisis, el gobierno central del Paraguay propone proyectos de inversión en infraestructura municipal con uso intensivo de mano de obra a través de dos programas de inversión pública descentralizada que se suman a las inversiones descentralizadas que ya se están ejecutando con recursos municipales o de las gobernaciones. En primer lugar, se firmaron convenios entre las entidades energéticas binacionales Yaciretá e Itaipú, el Ministerio de Hacienda y las gobernaciones de seis departamentos del país para la asignación de un total de seis millones de dólares (un millón de dólares por departamento). En virtud de estos convenios, el programa llevará a cabo proyectos que requieran mano de obra masiva, como la construcción de empedrados, adoquinados, puentes, alcantarillados, muros de contención, obras urbanas y similares, incluidas las reparaciones que generan gran demanda de mano de obra. En segundo término, como parte de los créditos adicionales que el Ministerio de Hacienda gestionó con el Banco Mundial, se están asignando 34 millones de dólares para inversiones públicas descentralizadas en cada uno de los 17 departamentos del país, a razón de 2 millones de dólares por departamento. Al ejecutar estos dos programas descentralizados en el transcurso de un año, se crearían alrededor de 4.800 puestos anuales de trabajo.

En la Argentina, el Plan Estratégico de Inversiones contempla una clasificación de las obras y el sistema de gestión varía según el tipo de obra de que se trate y su tamaño. De esta forma, la mayoría de las obras de mediano y pequeño calibre se ejecutarán en forma descentralizada, con especial énfasis en la intensidad de mano de obra en las obras más pequeñas.

En el caso de El Salvador, el gobierno del Presidente Mauricio Funes anunció en sus primeros días de gestión el plan global contra la crisis que, en lo que respecta a la generación intensiva de empleo, prevé la ampliación y el mejoramiento de servicios públicos e infraestructura básica de agua y saneamiento, caminos rurales, obras de mitigación de riesgos, electricidad, escuelas y unidades de salud, así como la construcción y

<sup>14</sup> Véase Schwartz, Andres y Dragoiu (2009). Es precisamente en el ámbito del mantenimiento rutinario de caminos que la OIT ha centrado su apoyo técnico para optimizar la creación de empleo en la ejecución de las inversiones públicas, al tiempo que se mejora la gestión del patrimonio vial con evidentes beneficios para la población, especialmente en zonas rurales.

mejora de viviendas de interés social. Con la aceleración de las inversiones públicas se pretende generar empleo, promover el desarrollo local y activar las microempresas y las pequeñas empresas a nivel local por medio del acceso a las adquisiciones y contrataciones del Estado, todo aunado al acceso al crédito, la capacitación y la asistencia técnica. En este país, como en otros, la OIT ha brindado asistencia técnica para la definición de la política de generación intensiva de empleo en las inversiones públicas y para el diseño y la consecución de un proyecto piloto de microempresas de mantenimiento rutinario de caminos.

En este contexto, las obras ejecutadas en el marco de programas de empleo de emergencia suelen ubicarse en el extremo opuesto, es decir que, en algunos casos, el porcentaje de recursos asignados a maquinaria y materiales es tan bajo que puede haber problemas con la pertinencia, calidad y sostenibilidad de las obras realizadas si no se toman recaudos para una adecuada utilización de los materiales y una buena supervisión.

Si bien durante esta crisis el uso de programas de empleo de emergencia ha sido más moderado que en otras crisis que vivió la región en las últimas décadas, en algunos países juegan un papel importante. Antes de la crisis, México ya contaba con el programa de empleo temporal, un programa de empleo de emergencia que fue modificado y ampliado para enfrentar la actual coyuntura. Estos cambios significaron un aumento de la cobertura territorial para incluir zonas urbanas y del volumen de recursos invertidos y el número de cupos. Entre enero y julio de 2009, este programa ha beneficiado a 505.808 mujeres y hombres. En la mayoría de los casos, la duración de los proyectos es breve y no alcanza el máximo permitido de los seis meses<sup>15</sup>. En las reglas de operación del programa se fija el porcentaje del presupuesto dedicado a mano de obra en un 65%, mientras que un 28% se destina a maquinaria y materiales y un 7% a tareas administrativas y de evaluación<sup>16</sup>. De esta forma, se asegura un buen equilibrio entre la necesidad de destinar un porcentaje elevado a mano de obra para asegurar un impacto en el mercado laboral frente a la crisis y la disponibilidad de maquinaria y materiales que permitan construir obras de buena calidad.

Chile también recurrió a programas de creación directa de empleo y se encuentra incrementando el número de cupos de los programas que ya existían antes de la crisis. En junio

de 2009, 41.605 personas participaban en programas de empleo directo, en comparación con 25.222 que se beneficiaban en el mismo mes de 2008. El programa más importante, llamado Inversión en la comunidad, funciona bajo la responsabilidad de la Subsecretaría del Trabajo y representa a alrededor de la mitad de los beneficiarios.

Como resultado de la Cumbre por la unidad nacional frente a la crisis económica mundial convocada por el Gobierno de la República Dominicana a principios de enero de 2009, este país aprobó un programa de empleos temporales cuyo objetivo es generar empleos productivos transitorios (de entre tres y seis meses), priorizando a las jefas y jefes de hogar de comunidades pobres, y ejecutar obras y servicios sociales de interés para las comunidades<sup>17</sup>. Asimismo, se trabaja en el diseño y la puesta en marcha de un programa de empleo de emergencia mediante el incentivo de la inversión pública y privada en la construcción<sup>18</sup>.

En el marco del plan global contra la crisis del gobierno salvadoreño se prevé la protección de los ingresos por medio del programa de ingresos temporales que combina trabajo y capacitación y está siendo diseñado con el apoyo del Banco Mundial. Este programa tiene por objeto apoyar la protección temporal de los ingresos de los hogares urbanos más vulnerables mediante el suministro de apoyo monetario a los participantes en contraprestación por su participación en actividades de capacitación y experiencias laborales. Por un período de 18 meses, se espera beneficiar a entre 25.000 y 30.000 participantes de los municipios urbanos seleccionados sobre la base de criterios de pobreza y precariedad. El alcance y la dimensión del programa podrán ampliarse en el futuro<sup>19</sup>.

A pesar de algunas debilidades inherentes a los programas de empleo directo, estos son complementarios al incremento de las inversiones a través de los canales tradicionales de inversión pública y ayudan a enfrentar las consecuencias de la crisis en el mercado laboral. El aporte de estos programas se valoriza especialmente en ausencia de mecanismos para incrementar el contenido de mano de obra de las inversiones públicas a través de un sistema de priorización que incluye la variable de empleo o de mecanismos que favorezcan el uso de mano de obra en vez de maquinaria en la licitación y ejecución de las obras.

<sup>15</sup> En algunos casos, los beneficiarios vuelven a inscribirse más de una vez o salen del programa por haber obtenido un empleo.

<sup>16</sup> Véase *Diario Oficial de la Federación* (2008).

<sup>17</sup> Está en la fase final de formulación el proyecto de creación de empleos temporales en la provincia de Santiago con el apoyo del Banco Mundial. La implementación de este proyecto deberá iniciarse a finales de este año y generará unos 4.200 empleos temporales (de tres a seis meses), con una posible ampliación posterior a otras localidades.

<sup>18</sup> Para más información sobre la cumbre dominicana, véase “Cumbre por la unidad nacional frente a la crisis económica mundial” [en línea] <http://www.cumbre2009.com.do/>.

<sup>19</sup> Además de los casos ya mencionados, también existen programas de empleo de emergencia, con diferentes formatos, en la Argentina, Costa Rica, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú y el Uruguay.

### 3. El desafío de la focalización

Tanto los programas basados en el aumento de las inversiones públicas como los programas de empleo de emergencia enfrentan desafíos de focalización para llegar a los beneficiarios deseados. Mientras que en períodos de coyuntura económica favorable los esfuerzos del sector público se concentran en segmentos de la población con dificultades de inserción laboral (por ejemplo, jóvenes y mujeres con determinado perfil educativo y socioeconómico), en períodos de crisis el apoyo público debe dirigirse a un conjunto poblacional mucho más amplio. En general, se busca primero lograr la inserción laboral de jefes y jefas de hogar, mientras que la mejor estrategia para los jóvenes durante la crisis puede ser permanecer en el sistema educativo para integrarse al mercado laboral en mejores condiciones una vez que la crisis haya terminado<sup>20</sup>. Además, existe una necesidad de focalización territorial para asegurar que los programas lleguen a las zonas geográficas más afectadas.

En los programas de inversiones públicas tradicionales, muchas veces las opciones de focalización son limitadas ya que los ejecutores de las obras suelen ser empresas privadas que toman decisiones de contratación en forma independiente de las autoridades gubernamentales. De todas formas, en la medida en que se logre priorizar la ejecución de proyectos de inversión en las zonas geográficas más afectadas por la crisis, se cumple una función importante de focalización.

Existe el riesgo de que las mujeres queden subrepresentadas en las contrataciones porque el sector de la construcción se considera tradicionalmente “masculino”. Sin embargo, existen muchas tareas vinculadas a las inversiones públicas en las que no hay ninguna razón objetiva para preferir hombres a mujeres. Por ejemplo, en las microempresas de mantenimiento de caminos que funcionan en varios países de la región (el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, el Paraguay y el Perú) trabajan muchas mujeres. El acceso equitativo de hombres y mujeres es un tema importante al considerar el impacto de la inversión en la creación de empleo.

En los programas de empleo de emergencia, los desafíos de la focalización se presentan en forma distinta, ya que existe más espacio para que las autoridades fijen criterios de elegibilidad de los beneficiarios, aunque la capacidad de implementación depende mucho de las capacidades institucionales de las autoridades encargadas, así como del grado de formalización del mercado laboral. En Chile existe un mecanismo de focalización geográfica en el marco del Programa de Contingencia contra el Desempleo y cuando

la tasa de desempleo en una localidad supera el 10%, se asignan automáticamente recursos del Programa para financiar cupos adicionales en los programas de empleo<sup>21</sup>. Además, la Subsecretaría de Trabajo ha creado un sistema de monitoreo rápido que permite evaluar la situación laboral en comunas intermedias y pequeñas sobre las que la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) no ofrece datos confiables de desempleo.

Se han generado importantes discusiones en torno a la autofocalización a través del monto del beneficio pagado. En el debate reciente, la autofocalización mediante condiciones y remuneraciones poco atractivas para personas que ya están trabajando en otra parte ha jugado un papel esencial. Con ello se limitaría simultáneamente el riesgo de distorsionar el mercado de trabajo. La autofocalización parece especialmente atractiva en países donde las capacidades institucionales para la identificación de beneficiarios son débiles. Sin embargo, en algunos casos la autofocalización puede resultar en remuneraciones tan bajas que no garantizan un nivel de subsistencia mínima.

Respecto de la inclusión de las mujeres, a veces se observa el fenómeno inverso de los programas de inversión y suelen contar con una amplia participación, especialmente cuando se trata de programas con contraprestación laboral en régimen de jornada parcial y remuneraciones relativamente bajas. En Chile, por ejemplo, alrededor del 80% de los beneficiarios del programa Inversión en la comunidad, uno de los programas de creación directa de empleo de emergencia, son mujeres, cifra que supera ampliamente la participación femenina en la fuerza laboral del país.

Otro desafío importante en el uso de las inversiones públicas como herramienta frente a la crisis, así como también en los programas de empleo de emergencia, es la existencia de datos administrativos en un formato que permita monitorear y evaluar las medidas adoptadas en pos de un mejoramiento continuo. Muchas veces ocurre que las autoridades competentes tienen muy pocos datos sobre el número de beneficiarios y no disponen de información suficiente sobre su perfil socioeconómico (sexo, estatus laboral, posición en el hogar, ubicación geográfica y participación en otros programas del Estado, entre otras características). Esto impide saber en qué medida el perfil corresponde a la focalización deseada. En el caso de las inversiones públicas, se puede mencionar los avances en la puesta en marcha de un sistema de monitoreo del empleo en el programa de reconstrucción post invierno 2008 del Ecuador, manejado por el Ministerio del Litoral.

<sup>20</sup> Es posible que precisamente esto esté ocurriendo, puesto que se observa una baja en la tasa de participación de los jóvenes durante la crisis, aunque todavía no existen suficientes datos desagregados para afirmarlo con certeza (véase la sección B).

<sup>21</sup> Este mecanismo funciona tanto en tiempos de crisis como en períodos de coyuntura normal. Un porcentaje importante de los beneficiarios del programa Inversión en la comunidad se encuentra en localidades de la octava región al sur del país, donde se registraban tasas de desempleo elevadas incluso antes de la crisis debido a fenómenos de reconversión productiva.

## D. Conclusiones

Es indudable que la inversión pública puede ser una herramienta poderosa para crear empleo y dinamizar la economía en tiempos de crisis económica. Los programas de empleo de emergencia son complementarios y tienen ventajas como respuesta a la emergencia al permitir que se gaste un porcentaje más elevado de los recursos en mano de obra. Ambas respuestas a la crisis también pueden ser complementarias para asegurar una adecuada focalización y, en especial, un acceso equitativo de hombres y mujeres a los beneficios.

El incremento de la inversión pública como herramienta de creación de empleo frente a la crisis presenta cierto rezago debido al ciclo de formulación y aprobación de proyectos, así como a la posterior contratación y ejecución. Por ello, en el corto plazo, la variable más importante no es la cantidad de recursos adicionales asignados, sino la velocidad de ejecución de los recursos ya disponibles.

También queda claro que el impacto positivo se incrementa en la medida en que exista mayor capacidad para

ejecutar inversiones a nivel descentralizado, mayor capacidad de medición del impacto en el empleo para fines de priorización, monitoreo y evaluación, y mayor capacidad institucional para acelerar la ejecución de las inversiones en función de la coyuntura económica. Un buen mecanismo sería contar con una cartera de proyectos mantenida y actualizada en forma permanente a nivel descentralizado —si fuera necesario, con apoyo técnico del gobierno central—, que permita una pronta ejecución cuando la institución ejecutora reciba recursos adicionales, por ejemplo en el contexto de una crisis.

Las mejoras institucionales para la gestión de las inversiones públicas y los programas de empleo de emergencia no solo permitirán a los países de la región enfrentar futuras crisis en forma más efectiva, sino que también traen muchos beneficios en períodos de coyuntura económica favorable, tanto para enfrentar las debilidades estructurales del mercado laboral como para asegurar una ejecución más fluida de los recursos asignados y, por lo tanto, brindar una mejor infraestructura pública a la población.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de julio de 2009* (LC/L.3025/Rev.3), Santiago de Chile, julio.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2009), "Crisis y mercado laboral", *Boletín CEPAL/OIT coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, N° 1, Santiago de Chile, junio.
- Diario Oficial de la Federación* (2008), "Reglas de operación del Programa de Empleo Temporal (PET). Séptima sección", Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México, D.F., 29 de diciembre.
- Jha, Veena (2009), "The effects of fiscal stimulus packages on employment", *Employment Working Paper*, N° 34, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Manpower (2009), *Manpower Employment Outlook Survey Global*, N° Q4/2009.
- Ministerio de Hacienda/Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2009), "Programas de empleo con apoyo fiscal. Segundo semestre, 2009", Santiago de Chile.
- Reinecke, Gerhard (2009), "Paraguay: las inversiones públicas como herramienta de política anticíclica frente a la crisis", *Notas de la OIT sobre la crisis*, N° 5, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 7 de agosto.
- (2005), "La protección de los ingresos a través de los programas de empleo directo: conceptos y ejemplos recientes de América Latina", *Revista internacional de seguridad social*, vol. 58, N° 2-3.
- Schwartz, Jordan, Luis Andres y Goergeta Dragoiu (2009), "Crisis in Latin America. Infrastructure investment, employment and the expectations of stimulus", *Policy Research Working Paper*, N° WPS 5009, Washington, D.C., Banco Mundial.

## Anexo

Cuadro A-1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO URBANO, 2000-2009**  
*(Tasas anuales medias)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009
										1° semestre	
<b>América Latina</b>											
Argentina <sup>a</sup>	15,1	17,4	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,2	8,6
Bolivia (Estado Plur. de) <sup>b</sup>	7,5	8,5	8,7	...	6,2	8,2	8,0	...	...	...	...
Brasil <sup>c</sup>	7,1	6,2	11,7	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,3	8,6
Chile <sup>d</sup>	9,7	9,9	9,8	9,5	10,0	9,2	7,8	7,1	7,8	8,0	10,0
Colombia <sup>e</sup>	17,3	18,2	17,6	16,6	15,3	13,9	12,9	11,4	11,5	11,9	13,4
Costa Rica <sup>f</sup>	5,2	5,8	6,8	6,7	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	...	...
Cuba <sup>d</sup>	5,4	4,1	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	...	...
Ecuador <sup>g</sup>	9,0	10,9	9,2	11,5	9,7	8,5	8,1	7,3	6,9	6,6	8,5
El Salvador <sup>f</sup>	6,7	7,0	6,2	6,2	6,5	7,3	5,7	5,8 <sup>h</sup>	5,5 <sup>h</sup>	...	...
Guatemala <sup>f</sup>	2,9	...	5,1	5,2	4,4	...	...	...	...	...	...
Honduras <sup>f</sup>	...	5,5	5,9	7,4	8,0	6,1	4,6	3,9	4,2	...	...
México <sup>i</sup>	3,4	3,6	3,9	4,6	5,3	4,7	4,6	4,8	4,9	4,6	6,3
Nicaragua <sup>j</sup>	7,8	11,3	12,2	10,2	8,6	7,0	7,0	6,9	8,0	...	...
Panamá <sup>k</sup>	15,3	17,0	16,5	15,9	14,1	12,1	10,4	7,8	6,5	...	...
Paraguay <sup>f</sup>	10,0	10,8	14,7	11,2	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	...	...
Perú <sup>l</sup>	7,8	9,2	9,4	9,4	9,4	9,6	8,5	8,5	8,4	8,6	8,9
República Dominicana <sup>m</sup>	13,9	15,6	16,1	16,7	18,4	17,9	16,2	15,6	14,1	...	...
Uruguay <sup>f</sup>	13,6	15,3	17,0	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	8,3	8,1
Venezuela (Rep. Bol. de) <sup>m</sup>	13,9	13,3	15,9	18,0	15,3	12,3	10,0	8,4	7,3	7,9	7,9
<b>El Caribe</b>											
Bahamas <sup>m</sup>	...	6,9	9,1	10,8	10,2	10,2	7,7	7,9	12,1	...	...
Barbados <sup>m</sup>	9,3	9,9	10,3	11,0	9,6	9,1	8,7	7,4	8,1	7,9 <sup>n</sup>	10,1 <sup>n</sup>
Belice <sup>m</sup>	11,1	9,1	10,0	12,9	11,6	11,0	9,4	8,5	8,2	...	...
Jamaica <sup>m</sup>	15,5	15,0	14,3	10,9	11,4	11,2	10,3	9,8	10,7	10,9	11,3
Trinidad y Tabago <sup>m</sup>	12,1	10,9	10,4	10,5	8,3	8,0	6,2	5,5	4,6	5,3 <sup>n</sup>	5,0 <sup>n</sup>
<b>América Latina y el Caribe<sup>o</sup></b>	<b>10,5</b>	<b>10,4</b>	<b>11,4</b>	<b>11,4</b>	<b>10,5</b>	<b>9,2</b>	<b>8,8</b>	<b>8,1</b>	<b>7,5</b>	<b>7,7</b>	<b>8,5</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>b</sup> Área urbana. Dato de 2004 sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Cifras preliminares a partir de 2005.

<sup>c</sup> Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

<sup>d</sup> Total nacional.

<sup>e</sup> 13 áreas metropolitanas. Incluye desempleo oculto.

<sup>f</sup> Nacional urbano.

<sup>g</sup> Nacional urbano, 2000 (noviembre), 2001 (agosto) y 2003 (diciembre). A partir de 2004, promedio de cuatro trimestres. Incluye desempleo oculto.

<sup>h</sup> Dato no comparable con años anteriores.

<sup>i</sup> 32 áreas urbanas.

<sup>j</sup> Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>k</sup> Nacional urbano. Incluye desempleo oculto.

<sup>l</sup> Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

<sup>m</sup> Total nacional. Incluye desempleo oculto.

<sup>n</sup> Primer trimestre.

<sup>o</sup> Promedio ponderado. Datos ajustados por nuevas series de la Argentina, el Brasil, Chile y México, así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

Cuadro A-2  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE PARTICIPACIÓN URBANA, 2000-2009**  
*(Tasas anuales medias)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009
										1° semestre	
<b>América Latina</b>											
Argentina <sup>a</sup>	56,4	56,1	55,6	60,3	60,2	59,9	60,3	59,5	58,8	58,8	59,1 <sup>b</sup>
Bolivia (Estado Plur. de) <sup>c</sup>	56,1	60,6	58,0	...	58,6	55,7	58,7	...	...	...	...
Brasil <sup>d</sup>	58,0	56,4	56,7	57,1	57,2	56,6	56,9	56,9	57,0	56,7	56,5
Chile <sup>e</sup>	54,4	53,9	53,7	54,4	55,0	55,6	54,8	54,9	56,0	56,1	56,0
Colombia <sup>f</sup>	63,5	64,4	64,8	65,0	63,6	63,3	62,0	61,8	62,6	62,5	64,0
Costa Rica <sup>g</sup>	54,8	56,8	56,4	56,8	56,3	58,2	58,2	58,5	58,6	...	...
Cuba <sup>e</sup>	69,9	70,7	70,9	70,9	71,0	72,1	72,1	73,7	74,7	...	...
Ecuador <sup>h</sup>	57,3	63,1	58,3	58,9	59,1	59,5	59,1	61,3	60,1	60,8	60,2
El Salvador <sup>g</sup>	54,5	54,8	53,1	55,4	53,9	54,3	53,9	63,6 <sup>i</sup>	64,1 <sup>i</sup>	...	...
Guatemala <sup>g</sup>	58,2	...	61,7	61,6	58,4	...	...	...	...	...	...
Honduras <sup>g</sup>	...	53,4	52,4	53,5	52,7	50,3	52,1	51,7	52,7	...	...
México <sup>j</sup>	58,7	58,1	57,8	58,3	58,9	59,5	60,7	60,7	60,4	60,8	59,8
Nicaragua <sup>k</sup>	52,6	49,8	49,4	53,0	52,6	53,7	52,8	50,5	53,8	...	...
Panamá <sup>l</sup>	60,9	61,4	63,4	63,5	64,2	63,7	62,8	62,6	64,4	...	...
Paraguay <sup>g</sup>	60,6	60,6	60,5	59,2	62,4	60,4	57,9	59,6	61,5	...	...
Perú <sup>m</sup>	63,4	67,1	68,5	67,4	68,0	67,1	67,5	68,9	68,1	69,0	68,3
República Dominicana <sup>n</sup>	55,2	54,3	55,1	54,3	56,3	55,9	56,0	56,0	55,6	...	...
Uruguay <sup>g</sup>	59,6	60,6	59,1	58,1	58,5	58,5	60,9	62,7	62,6	62,3	63,2
Venezuela (Rep. Bol. de) <sup>n</sup>	64,6	66,5	68,7	69,1	68,5	66,2	65,5	64,9	64,9	64,8	65,0
<b>El Caribe</b>											
Bahamas <sup>n</sup>	...	76,2	76,4	76,5	75,7	...	...	...	...	...	...
Barbados <sup>n</sup>	69,3	69,5	68,5	69,2	69,4	69,6	67,9	67,8	67,6	67,7 <sup>o</sup>	67,0 <sup>o</sup>
Belice <sup>n</sup>	...	...	57,3	60,0	60,3	59,4	57,6	61,2	59,2	...	...
Jamaica <sup>n</sup>	63,2	62,9	65,7	64,4	64,5	64,2	64,7	64,9	65,4	65,3	63,8
Trinidad y Tabago <sup>n</sup>	61,2	60,7	60,9	61,6	63,0	63,7	63,9	63,5	63,5	63,1 <sup>o</sup>	63,6 <sup>o</sup>
<b>América Latina y el Caribe<sup>p</sup></b>	<b>58,4</b>	<b>58,0</b>	<b>58,8</b>	<b>59,1</b>	<b>59,2</b>	<b>58,8</b>	<b>59,1</b>	<b>59,2</b>	<b>59,4</b>	<b>59,4</b>	<b>59,3</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>b</sup> Estimado.

<sup>c</sup> Área urbana. Dato de 2004 sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Cifras preliminares a partir de 2005.

<sup>d</sup> Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

<sup>e</sup> Total nacional.

<sup>f</sup> 13 áreas metropolitanas. Incluye desempleo oculto.

<sup>g</sup> Nacional urbano.

<sup>h</sup> Nacional urbano, 2000 (noviembre), 2001 (agosto) y 2003 (diciembre). A partir de 2004, promedio de cuatro trimestres. Incluye desempleo oculto.

<sup>i</sup> Dato no comparable con años anteriores.

<sup>j</sup> 32 áreas urbanas.

<sup>k</sup> Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>l</sup> Nacional urbano. Incluye desempleo oculto.

<sup>m</sup> Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

<sup>n</sup> Total nacional. Incluye desempleo oculto.

<sup>o</sup> Primer trimestre.

<sup>p</sup> Promedio ponderado. Datos ajustados por nuevas series de la Argentina, el Brasil, Chile y México, así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

Cuadro A-3  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE OCUPACIÓN URBANA, 2000-2009**  
*(Tasas anuales medias)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008	2009
										1° semestre	
<b>América Latina</b>											
Argentina <sup>a</sup>	47,9	45,6	44,6	49,9	52,1	53,0	54,1	54,5	54,2	54,0	54,0 <sup>b</sup>
Bolivia (Estado Plur. de) <sup>c</sup>	51,9	55,4	53,0	...	55,0	51,2	54,0	...	...	...	...
Brasil <sup>d</sup>	53,9	53,0	48,9	50,1	50,6	51,0	51,2	51,6	52,5	52,0	51,7
Chile <sup>e</sup>	49,1	48,6	48,4	49,3	49,5	50,4	50,5	51,0	51,7	51,6	50,4
Colombia <sup>f</sup>	52,6	52,7	53,4	54,2	53,8	54,5	54,0	54,8	55,3	55,0	55,5
Costa Rica <sup>g</sup>	51,9	53,5	52,6	53,0	52,5	54,2	54,7	55,7	55,7	...	...
Cuba <sup>e</sup>	...	67,8	68,6	69,2	69,7	70,7	70,7	72,4	73,6	...	...
Ecuador <sup>h</sup>	48,8	49,8	49,4	48,6	53,4	54,4	54,3	56,8	56,0	56,7	55,1
El Salvador <sup>g</sup>	48,9	51,0	49,8	52,0	50,4	50,3	50,8	59,9 <sup>i</sup>	60,6 <sup>i</sup>	...	...
Guatemala <sup>g</sup>	56,6	...	58,5	58,4	55,8	...	...	...	...	...	...
Honduras <sup>g</sup>	...	50,5	49,3	49,5	48,5	47,2	49,7	49,7	50,5	...	...
México <sup>j</sup>	56,8	56,0	55,5	55,6	55,8	56,7	57,9	57,8	57,5	58,0	56,0
Nicaragua <sup>k</sup>	...	44,9	43,3	47,6	48,0	49,9	49,1	47,1	49,5	...	...
Panamá <sup>g</sup>	51,6	51,2	53,2	53,4	55,1	56,0	56,3	57,7	60,2	...	...
Paraguay <sup>g</sup>	52,2	50,8	48,4	52,5	56,1	55,8	52,7	55,3	57,0	...	...
Perú <sup>l</sup>	59,7	60,9	62,0	61,2	61,6	60,7	61,8	63,0	62,4	63,1	62,2
República Dominicana <sup>e</sup>	47,5	45,8	46,2	45,2	46,0	45,9	46,9	47,4	47,7	...	...
Uruguay <sup>g</sup>	51,6	51,4	49,1	48,3	50,9	51,4	53,9	56,7	57,7	57,1	58,1
Venezuela (Rep. Bol. de) <sup>e</sup>	55,6	57,1	57,9	56,7	58,0	58,0	58,9	59,4	60,2	59,7	59,9
<b>El Caribe</b>											
Bahamas <sup>e</sup>	...	70,9	70,5	69,7	68,0	...	...	...	...	...	...
Barbados <sup>e</sup>	62,9	62,7	61,4	61,6	62,7	63,2	61,9	62,8	62,1	62,3 <sup>m</sup>	60,2 <sup>m</sup>
Belice <sup>e</sup>	...	...	51,5	52,3	53,3	52,8	52,2	56,0	54,3	...	...
Jamaica <sup>e</sup>	53,8	53,5	56,4	57,1	57,0	57,0	58,0	58,6	58,5	58,2	56,6
Trinidad y Tabago <sup>e</sup>	53,8	54,1	54,6	55,2	57,8	58,6	59,9	59,9	60,6	59,8 <sup>m</sup>	60,4 <sup>m</sup>
<b>América Latina y el Caribe<sup>n</sup></b>	<b>51,8</b>	<b>51,9</b>	<b>51,7</b>	<b>52,3</b>	<b>52,2</b>	<b>53,4</b>	<b>53,9</b>	<b>54,4</b>	<b>55,0</b>	<b>55,1</b>	<b>54,4</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> Incorporación progresiva hasta alcanzar 31 aglomerados urbanos. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>b</sup> Estimado.

<sup>c</sup> Área urbana. Dato de 2004 sobre la base de la encuesta realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004. Cifras preliminares a partir de 2005.

<sup>d</sup> Seis regiones metropolitanas. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

<sup>e</sup> Total nacional.

<sup>f</sup> 13 áreas metropolitanas.

<sup>g</sup> Nacional urbano.

<sup>h</sup> Nacional urbano, 2000 (noviembre), 2001 (agosto) y 2003 (diciembre). A partir de 2004, promedio de cuatro trimestres.

<sup>i</sup> Dato no comparable con años anteriores.

<sup>j</sup> 32 áreas urbanas.

<sup>k</sup> Nacional urbano. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con años anteriores.

<sup>l</sup> Lima Metropolitana. Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con años anteriores.

<sup>m</sup> Primer trimestre.

<sup>n</sup> Promedio ponderado. Datos ajustados por nuevas series de la Argentina, el Brasil, Chile y México, así como por la exclusión del desempleo oculto en Colombia, el Ecuador, Panamá y la República Dominicana.

Cuadro A-4  
**AMERICA LATINA Y EL CARIBE (10 PAÍSES): TASAS DE ACTIVIDAD, OCUPACIÓN Y DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO POR SEXO<sup>a</sup>**  
**PRIMER SEMESTRE 2008 Y 2009**  
*(En porcentajes)*

Países	Tasa de desempleo						Tasa de actividad						Tasa de ocupación					
	Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres		Total		Hombres		Mujeres	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<b>Total países<sup>b</sup></b>	7,7	8,5	6,4	7,4	9,7	10,2	59,4	59,3	71,4	70,9	49,3	49,4	55,1	54,4	66,8	65,6	44,4	44,3
<b>Argentina<sup>c</sup></b>	8,2	8,6	...	...	...	...	58,8	59,1	...	...	...	...	54,0	54,0	...	...	...	...
<b>Brasil</b>	8,3	8,6	6,4	6,9	10,5	10,6	56,7	56,5	66,5	66,1	48,2	48,3	52,0	51,7	62,2	61,5	43,1	43,2
<b>Chile</b>	8,0	10,0	6,8	9,3	9,9	11,1	56,1	56,0	72,0	71,4	40,8	41,1	51,6	50,4	67,1	64,8	36,7	36,6
<b>Colombia</b>																		
Nacional	11,6	12,3	9,0	9,7	15,2	16,1	58,7	60,5	71,2	72,9	46,8	48,7	51,9	53,1	64,8	65,9	39,7	40,9
13 ciudades y áreas metropolitanas	11,9	13,4	10,0	11,6	14,2	15,4	62,5	64,0	71,8	73,1	54,2	55,9	55,0	55,5	64,7	64,6	46,4	47,3
<b>Ecuador</b>	6,6	8,5	5,6	7,0	8,0	10,4	60,8	60,2	71,8	71,1	50,2	49,9	56,7	55,1	67,7	66,1	46,2	44,7
<b>Jamaica</b>	10,9	11,3	7,5	8,8	15,1	14,3	65,3	63,8	73,9	72,0	57,2	56,1	58,2	56,6	68,4	65,6	48,6	48,1
<b>México</b>																		
Nacional	3,7	5,1	3,5	5,2	4,0	4,9	58,9	57,9	78,2	76,8	41,8	41,0	56,7	55,0	75,4	72,8	40,1	39,0
32 áreas	4,6	6,3	4,5	6,5	4,8	6,1	60,8	59,8	76,9	75,6	46,5	45,8	58,0	56,0	73,5	70,6	44,3	43,0
<b>Perú</b>	8,6	8,9	6,6	7,1	11,0	11,1	69,0	68,3	78,6	77,1	59,9	60,0	63,1	62,2	73,4	71,6	53,3	53,3
<b>Uruguay</b>																		
Nacional	8,0	7,7	5,5	5,6	10,9	10,3	62,2	62,9	72,7	73,7	53,2	53,6	57,2	58,0	68,7	69,6	47,4	48,1
Urbano	8,3	8,1	5,9	6,0	11,0	10,5	62,3	63,2	72,3	73,4	54,0	54,8	57,1	58,1	68,0	68,9	48,0	49,0
<b>Venezuela (Rep. Bol. de)</b>	7,9	7,9	7,6	7,7	8,3	8,2	64,8	65,0	79,6	79,5	50,0	50,7	59,7	59,9	73,6	73,4	45,9	46,5

Fuente: Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de información oficial de las encuestas de hogares de los países.

<sup>a</sup> En los casos de Chile, Jamaica y la República Bolivariana de Venezuela se considera el total nacional.

<sup>b</sup> Los estimados de los indicadores por sexo no incluyen a la Argentina.

<sup>c</sup> Datos estimados del primer semestre de 2009 para tasa de participación y tasa de ocupación.

