
Comisión Plenaria sobre Respuestas a la Crisis

Diálogo temático 7: Paquetes de políticas: políticas activas del mercado de trabajo

Las políticas activas del mercado de trabajo (en adelante, PAMT) tienen por objeto evitar las reducciones de personal, facilitando la reinserción de las personas despedidas y, en términos generales, reduciendo de esta forma el desempleo y el subempleo. Las PAMT incluyen un amplio abanico de enfoques concebidos con el objeto de mejorar las perspectivas de los trabajadores de encontrar un empleo remunerado o de incrementar su capacidad de obtención de ingresos, por ejemplo, buscando correspondencias entre la oferta y la demanda de puestos de trabajo, mejorando las competencias laborales de los trabajadores, proporcionando incentivos al empleo y ofreciendo asistencia orientada a los jóvenes desfavorecidos, a las personas con discapacidad y a otros grupos que suelen encontrarse en desventaja en el mercado de trabajo.

Las PAMT ayudan a los empleadores en general, porque les permiten construir la base de competencias profesionales de la fuerza de trabajo, y a las empresas a título individual, para encontrar a los trabajadores que éstas necesitan. Las PAMT están íntimamente relacionadas con las denominadas políticas «pasivas» del mercado de trabajo, como el apoyo a los ingresos y otras medidas de protección social. En los países industrializados, en particular, se están haciendo cada vez más esfuerzos por «activar» estas medidas pasivas, a fin de facilitar la integración de las personas desempleadas y subempleadas en el mercado de trabajo.

Principales desafíos

En los países en desarrollo, la pérdida de puestos de trabajo no suele dar lugar a un desempleo declarado a gran escala. Más bien, los trabajadores que pierden su empleo se integran, o se reintegran, en la economía informal rural o urbana para ganar un sustento, incluso si el trabajo que encuentran está muy mal remunerado. Conforme va absorbiendo a más trabajadores, el sector agrícola experimenta una disminución de su productividad, al tiempo que se produce una reducción de los ingresos por habitante tras la pérdida de las remesas que antes enviaban los trabajadores que habían emigrado a las zonas urbanas o al extranjero y que se ejerce una mayor presión sobre los presupuestos familiares, debido a que el retorno de los trabajadores desde las zonas urbanas y desde el extranjero no se traduce necesariamente en un aumento de los ingresos familiares.

Algo similar ocurre en la economía informal urbana, a la que afluye un mayor número de personas para ganar su sustento en empleos de escasa productividad y bajos ingresos. Si las fases recesivas son cortas, los vínculos familiares y de parentesco proporcionan un respiro hasta que la economía se recupera y se reanuda el ciclo de creación de puestos de trabajo. Si las fases recesivas se alargan, la pérdida de empleo se traduce en un aumento de la pobreza, un deterioro de las competencias laborales, la desaparición de oportunidades de capacitación y formación, y la amenazas de grandes privaciones.

La insuficiencia de los presupuestos y de la dotación de personal de los servicios públicos de empleo limita sus prestaciones básicas en los períodos de prosperidad, por lo que muchos países se encuentran mal preparados para responder a las nuevas necesidades y aplicar PAMT innovadoras cuando sobrevienen tiempos de crisis.

En los países desarrollados, la recesión está provocando pérdidas de empleos, la reducción del tiempo de trabajo y de los ingresos, el retraso de la entrada al mercado de trabajo de los jóvenes ya preparados para ello, y presiones en el sentido de reducir las oportunidades de empleo para los trabajadores migrantes. Las medidas para evitar, reducir significativamente o retrasar los despidos pueden ser ventajosas tanto para los empleadores como para los trabajadores y sus comunidades.

Evitar la pérdida de puestos de trabajo permite evitar el estrés social, económico y psicológico de los trabajadores y sus familias e impedir que se deterioren sus competencias laborales tanto genéricas como específicas. Para los empleadores, evitar los despidos les permite mantener su capacidad para reaccionar rápidamente cuando mejoren las condiciones económicas, sin incurrir en los costes que supone la contratación y la formación de nuevos trabajadores. En cuanto a las comunidades, evitar los despidos permite que las familias y las empresas sigan adquiriendo bienes y servicios y, de esta forma, contribuye a impedir el efecto multiplicador negativo de la crisis en toda la economía local.

Los costos que entraña la financiación de las medidas de apoyo por el Estado, destinadas a evitar los despidos, se compensan con el mantenimiento de la base imponible, lo que permite que las comunidades mantengan los servicios públicos y las infraestructuras con potencial para atraer a nuevas empresas. Un reto importante es garantizar la eficacia de las PAMT, especialmente en lo que respecta a la activación del empleo cuando la demanda de trabajo es escasa.

Pautas de respuesta

Los países industrializados han recurrido a *diferentes alternativas para evitar los despidos y el desempleo*. Una de ellas consisten en subvencionar la reducción de la jornada laboral (como los sistemas de «chômage partiel» en Francia, «Kurzarbeit» en Alemania, y «Cuatro por Cuatro» en México). Los despidos temporales (desempleo temporal) se han puesto en práctica en algunas de las industrias más afectadas, y consisten en el cierre de las fábricas hasta que la demanda se reanude. Muchos países de la OCDE han respondido a la crisis mediante el establecimiento o la ampliación de programas para subvencionar los salarios o reducir las cotizaciones sociales, a menudo en forma de incentivos para el empleo a favor de grupos vulnerables (por ejemplo, Australia ha creado un nuevo subsidio salarial para los empleadores que contraten como aprendices y personal en práctica a los trabajadores despedidos por reducción de personal). El diálogo social entre todas las partes es un elemento esencial para cualquier mecanismo de trabajo compartido o de reducción de personal que se adopte.

La actual recesión parece estar marcada por grandes cambios estructurales en los mercados y en la tecnología. Por consiguiente, es un período que genera al mismo tiempo oportunidades y necesidades de inversión en el *desarrollo de las competencias laborales*. Las alianzas público-privadas pueden ayudar a las empresas que tropiezan con limitaciones financieras importantes a la hora de invertir en una formación que les permitiría aumentar su productividad cuando la economía se recupere. Las inversiones en formación y perfeccionamiento profesional sirven también para mejorar la flexibilidad y la empleabilidad de los trabajadores que necesitan encontrar un nuevo empleo. Al vincular entre sí el apoyo a los ingresos, los servicios de empleo y el desarrollo de las competencias

laborales se crea una oportunidad para aumentar la productividad futura de los trabajadores y de las empresas, al tiempo que se ayuda a los miembros económicamente vulnerables de la sociedad a mantener o conseguir un trabajo decente.

A medida que los gobiernos aumentan el gasto en infraestructura, educación, servicios de salud y energías alternativas como parte de sus paquetes de estímulo económico o de sus programas de creación de empleo, puede experimentarse una carencia de las competencias profesionales necesarias en estos sectores entre los nuevos solicitantes de empleo. Los programas de inversión pública y servicios públicos deben incluir programas de capacitación profesional si se desea que generen altos niveles de empleo. Los cursos de corta duración y la formación en el empleo serán de vital importancia para evitar «cuellos de botella» en la aplicación de dichos programas.

Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, *los jóvenes* que no logran encontrar su primer empleo en los mercados de trabajo deprimidos corren el riesgo de quedar atrapados en el desempleo de larga duración y la exclusión social. La aplicación de una combinación de medidas puede ayudar a los hombres y mujeres jóvenes a evitar estos riesgos: metas para la contratación de jóvenes en proyectos de obras y servicios públicos, subvenciones salariales y otros incentivos para los empleadores potenciales, programas para prolongar la escolarización de los jóvenes, alianzas público-privadas para multiplicar los programas de aprendizaje profesional y las oportunidades para adquirir experiencia laboral, fomento de las iniciativas de empleo por cuenta propia, y reforzamiento de los servicios de orientación profesional y de asistencia en la búsqueda de empleo. En los análisis de costos y beneficios de estos programas deben incluirse los beneficios sociales, tales como la prevención del descontento y la exclusión social.

El objetivo fundamental de los *servicios públicos de empleo* (SPE) en cualquier clima económico es facilitar la adaptación de las empresas y de los particulares a la evolución de las condiciones del mercado de trabajo. En estos tiempos difíciles, los SPE están tratando de intensificar los servicios de búsqueda orientada de empleo para ayudar al mayor número de trabajadores en busca de empleo a ocupar los puestos de trabajo que van quedando disponibles, de crear alianzas público-privadas para impulsar las inversiones en formación, y de trabajar con los empleadores y los trabajadores para encontrar soluciones consensuadas de trabajo compartido. Algunos países han establecido centros móviles para dispensar estos servicios directamente en los lugares de trabajo afectados, han impulsado tanto la búsqueda de empleo como la formación profesional y el desarrollo de las calificaciones, y han vinculado la formación profesional con la formación empresarial. Por otra parte, conforme ha ido evolucionando la crisis, ha cobrado cada vez más importancia la capacidad de los servicios privados de empleo para hacer un seguimiento de la evolución del mercado de trabajo a fin de satisfacer las necesidades de los clientes, promover los códigos de prácticas sobre el empleo en el extranjero y poner fin a la trata de seres humanos.

Cuestiones acerca de la formulación futura de políticas y el apoyo de la OIT

Cómo determinar cuál es la combinación de PAMT que resultaría más eficaz es una cuestión que depende del marco económico general, de la legislación laboral en vigor, de las instituciones del mercado de trabajo y de las limitaciones presupuestarias de cada país. Las PAMT de emergencia se basan en *las políticas y el marco institucional ya existentes*. Las nuevas medidas necesitan tiempo para ser operativas; por consiguiente, lo prioritario es el ajuste y la ampliación de las políticas y programas existentes.

La crisis actual ha confirmado el argumento de que las economías necesitan tener PAMT permanentes, pero adaptables, cuyos niveles y estructura varíen en función de los ciclos económicos para permitir el ajuste de la fuerza de trabajo de un modo socialmente aceptable. A los interlocutores sociales les corresponde un papel fundamental en la identificación y la concepción de las alternativas de política. Las PAMT pueden ayudar a los trabajadores, los empleadores y las comunidades a hacer frente a las consecuencias de la crisis, pero no pueden remediar sus causas; por consiguiente, deben articularse dentro de una estrategia macroeconómica global destinada a estimular y mantener el empleo.

La OIT cuenta con una matriz de servicios de emergencia que incluye diagnósticos y asesoramiento para utilizar las PAMT con el fin de afrontar la crisis del empleo y de mejorar la capacidad de los Ministerios de Trabajo. Además, se está preparando una guía para la evaluación rápida del impacto de la crisis en el empleo a escala nacional, como herramienta para la construcción de una base adecuada de conocimientos específica de cada país, destinada a facilitar la toma de decisiones en tiempos de crisis.

La OIT, conjuntamente con los Ministerios, lleva a cabo evaluaciones de los servicios públicos de empleo a fin de identificar medios concretos para mejorar la capacidad para hacer efectivas las PAMT y evaluar su impacto. La OIT y la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo (AMSPE) están recopilando e intercambiando buenas prácticas y herramientas de respuesta a la crisis.

* * *

Referencias

OIT, 2009: *A guide to worker displacement: Some tools for reducing the impact on workers, communities and enterprises*, Ginebra, 2009 (versiones en español y en ruso serán publicadas próximamente), en la dirección <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/download/worker-disp.pdf>.

OIT, 2003: *Guidelines for establishing Emergency Employment Services*, en la dirección www.ilo.org/public/english/employment/crisis/download/pese.pdf.

OIT, 2003: *Guía para las agencias de empleo privadas: regulación, monitoreo y ejecución*, en la dirección http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_296_span.pdf.

OIT, 2006: *Orientación profesional: Un manual de recursos para países de bajos y medianos ingresos*, en la dirección http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2006/106B09_53_span.pdf.