

# FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE CHILE

## I. CRISIS EN EUROPA Y SUS EFECTOS SOBRE CHILE

Como resultado de la crisis europea, en particular de la zona euro, la actividad económica se ha venido desacelerando a lo largo del 2012. En el transcurso del año, las estimaciones de crecimiento de las distintas regiones del mundo se han corregido sucesivamente a la baja. Esta también ha sido la tendencia en América Latina, como se observa en el cuadro 1.

Para Chile las estimaciones han tendido a converger en torno a un 5,0% para el 2012 y un crecimiento de 4,8% para 2013. La desaceleración de la economía mundial ha estado afectando a las exportaciones chilenas, mientras que el dinamismo de la demanda interna ha sostenido el crecimiento durante el 2012. Entre los factores de riesgo para 2013, adicionalmente a la crisis europea, se destacan las dificultades para lograr un acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso en Estados Unidos en materia de política fiscal y su financiamiento; una caída significativa de la demanda de materias primas por parte de China que podría presionar a la baja el precio del cobre, y un eventual shock de oferta que derive en alzas del precio del petróleo.<sup>1</sup>

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

| Instituciones                                                | 2009         | 2010        | 2011        | 2012            | 2013      |
|--------------------------------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-----------------|-----------|
| <b>América Latina y el Caribe<sup>a</sup></b>                | <b>-1,6a</b> | <b>6,2a</b> | <b>4,5a</b> |                 |           |
| - Fondo Monetario Internacional (FMI)                        |              |             |             | 3,7a 3,4b, 3,2c | 4,1a 3,9c |
| - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) |              |             |             | 3,7d 2,8e       | 4,1e      |
| <b>Chile</b>                                                 |              |             |             |                 |           |
| - Banco Central de Chile (IPOM, septiembre)                  | -1,0         | 6,1         | 6,0         | 4,75 - 5,25     | 4,0 - 5,0 |
| - Ministerio de Hacienda (octubre)                           |              |             |             | 5,0             | 4,8       |
| - Fondo Monetario Internacional (FMI)                        |              |             |             | 4,3a 5,0c       | 4,5a 4,4c |
| - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) |              |             |             | 4,9d 5,0e       | 4,8e      |

Fuente: Banco Central de Chile, CEPAL, FMI y Ministerio de Hacienda de Chile.

- FMI (2012) "Perspectivas de la economía mundial. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes", en *Estudios económicos y financieros* (Washington D.C., FMI).
- FMI (2012) *Actualización de perspectivas de la economía mundial* (Washington D.C., FMI).
- FMI (2012) *Regional Economic Outlook, Update* (Washington D.C., FMI), otoño.
- CEPAL (2012) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- CEPAL (2012) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Las políticas ante las adversidades de la economía internacional* (Santiago, CEPAL), octubre.

<sup>1</sup> Corbo, V. (2012) *El momento económico internacional y nacional* (Santiago, Centro de Estudios Públicos).

En cuanto al mercado de trabajo, luego de un aumento en la tasa de desempleo en 2009, la misma siguió una tendencia decreciente sostenida desde 2010, y en 2012 se ha estabilizado en torno al 6,4%. Si bien la tasa de desempleo abierto aún no da señales de que haya un impacto de la desaceleración económica mundial, sí se empieza a observar una menor dinámica en la generación de nuevos puestos de trabajo.

## II. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA DE 2008 EN CHILE

Luego de una caída del PIB de un -1% en 2009, la economía chilena retomó el crecimiento en 2010 y 2011 con una tasa promedio de un 6% anual y, se estiman tasas en torno al 5% para el presente y próximo año. A diferencia de la crisis pasada, el período previo de recuperación ha tenido tasas sustantivas de crecimiento, pero ha sido corto.

Al igual que en la crisis de 2008, en Chile las expectativas inflacionarias han evolucionado a la baja durante el año e indican que esta se situará alrededor de un 2,5% anual. Esta disminución de presiones inflacionarias, sin embargo, no implica que activará una baja en la Tasa de Política Monetaria del Banco Central en el corto plazo. No obstante lo anterior, sí se abre un espacio para una política monetaria menos restrictiva ante una eventual reducción del crecimiento económico.

Adicionalmente, también es necesario considerar que en los últimos meses se han venido registrando alzas en los precios internacionales de los granos (soja, trigo y maíz). La sequía en Estados Unidos y las inundaciones en Brasil están presionando al alza el precio de los alimentos a nivel mundial, lo que podría revertir la tendencia a la baja en la inflación.

Para enfrentar la crisis de 2008, Chile desplegó un conjunto de medidas y programas de carácter anticíclico, del orden de los 4 mil millones de dólares, que permitieron enfrentar sus efectos y contribuyeron a una rápida recuperación económica. Tal como se señaló anteriormente, desde entonces el período de recuperación y crecimiento ha sido breve, y hoy se dispone de menores márgenes de acción fiscal.

El presupuesto público para 2013 prevé un incremento del gasto de un 5% real, orientado especialmente al financiamiento de la educación, para lo cual se aprobó recientemente una reforma tributaria que aumenta recursos para estos fines, y para concluir labores de reconstrucción de los daños del terremoto de 2010. Las tendencias al alza en el precio de los alimentos y a la baja en el de los minerales, podrían tener efectos netos negativos mayores a los previstos en las cuentas externas, y constituirse así en una mayor restricción para activar políticas públicas.

El Banco Central de Chile ha reportado<sup>2</sup> que hasta mediados del presente año, las condiciones financieras han sido un factor que ha apoyado el crecimiento del consumo. No obstante lo anterior, en el caso de los créditos de consumo se han observado restricciones en las condiciones de oferta, que el crecimiento de las colocaciones nominales ha retrocedido lentamente, y que su demanda perdió algo de solidez. En cuanto al crédito a las empresas, este ha mostrado un aumento sostenido, con tasas

de 17,7% anual en junio pasado, similares a las observadas en 2005–2006, y con disminuciones de su costo.

Es altamente probable que en lo que resta del año y en el próximo, el aumento del crédito global y sus componentes se irán ajustando a una situación caracterizada por un escenario de menor crecimiento económico, como el previsto.

Si bien la crisis de 2008 afectó en especial a los sectores exportadores, también se reflejó en otros sectores de la economía, con un consecuente impacto sobre el empleo. En la actualidad, si bien los indicadores agregados del mercado de trabajo aún no registran los efectos de la desaceleración económica, algunos sectores de actividad específicos van dando muestra de tensiones particulares. Ello se manifiesta en sectores exportadores en un marco de apreciación cambiaria, y también en el sector manufacturero, no obstante que la construcción continúa mostrando un alto dinamismo. Esta heterogeneidad de comportamientos pone en evidencia la necesidad de realizar un monitoreo muy estrecho de las dinámicas sectoriales, con el objetivo de configurar diagnósticos específicos y oportunos para la toma de decisiones futuras.

## III. POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN

En un ambiente de incertidumbre como el señalado resulta útil revisar el instrumental de políticas de mercado de trabajo disponibles en el país y evaluar su capacidad para dar respuestas oportunas en el caso de un empeoramiento en la situación económica. Como se demostró durante la crisis financiera de 2008, la mayor parte de los instrumentos no son de aplicación automática y, por el contrario, necesitan de tiempos relativamente largos para su implementación. La revisión de las políticas disponibles y la preparación de ajustes específicos para hacerlas más efectivas resulta de particular importancia en un contexto de una relativa mayor estrechez fiscal.

### a) Incluir la variable empleo en la evaluación de obras públicas

En ocasión de la crisis financiera internacional, varios países aumentaron su gasto en inversión pública para compensar parcialmente la caída en la inversión privada, cumpliendo un importante papel anticíclico.

En este ámbito, resulta oportuno incorporar en forma sistemática el impacto sobre el empleo de la cartera de proyectos en ejecución y en planificación. Así, ante un deterioro importante de la actividad y con esta información a disposición, es posible evaluar la posibilidad de postergar las obras más intensivas en capital (o ejecutarlas más lentamente), estudiando los costos de tal decisión, así como disponer de un mapa geográfico para nuevos proyectos más intensivos en puestos de trabajo. Asimismo, y considerando la importancia de actuar en forma oportuna, se deberían establecer los mecanismos necesarios para minimizar los tiempos administrativos para la puesta en marcha de nuevas obras.<sup>3</sup>

2 Banco Central de Chile (2012) *Informe de política monetaria* (Santiago, Banco Central de Chile).

3 Para conocer un caso concreto de implementación de esta metodología, véase OIT (2010) Serie OIT Notas "Obras públicas y generación de empleo" (Lima, OIT) que detalla lo realizado en el caso de Chile para enfrentar la crisis financiera.

### b) Crédito y pequeñas empresas

Ante situaciones de incertidumbre y mucho más en contextos de crisis, el sistema financiero tiende a reaccionar en forma contractiva para reducir el riesgo, acentuando de esa forma el ciclo económico. Pese a que la economía chilena está creciendo y que prevalece una situación macroeconómica saludable, existen indicios de una retracción incipiente del crédito y un aumento de sus costos.<sup>4</sup> Esta situación penaliza especialmente a la pequeña empresa.

Al respecto es importante tener en cuenta la experiencia de la crisis pasada, cuando se implementaron un conjunto de medidas para garantizar reprogramación de créditos para las pequeñas empresas, así como otras destinadas a aumentar los beneficiarios de programas de apoyo al emprendimiento, perfeccionamientos de condiciones de elegibilidad y de instrumentos de garantía para pequeños empresarios. En este momento, es especialmente importante evaluar los efectos de tales medidas con el fin de identificar cuáles son los instrumentos de mayor efectividad que pudiesen ser replicados (y perfeccionados) ante un escenario económico adverso.

La idea principal en esta área es asegurar que los bancos estatales e instituciones de fomento cumplan un rol activo para respaldar créditos para este segmento del mercado. Se trata, en definitiva, de mantener la liquidez de las empresas de menor tamaño para no acentuar el riesgo de operación de empresas sanas, pero que deben enfrentar un contexto crediticio más restrictivo.

### c) Reparto del tiempo de trabajo

Durante la crisis pasada, varios países implementaron programas para facilitar la retención de trabajadores en empresas con dificultades, bajo sistemas de reparto del tiempo de trabajo en los que la empresa, el trabajador y el Estado a través de un subsidio, compensaban una parte de la reducción de ingresos.<sup>5</sup> En el contexto de desaceleración económica e incertidumbre, se debería evitar que las empresas que enfrentan dificultades puntuales recurran al despido de parte de su fuerza de trabajo, perdiendo personal altamente calificado.

En Chile se aplicó temporalmente una versión de estos programas, que incorporaba un componente de capacitación financiado mediante el uso de la franquicia tributaria, y un beneficio monetario financiado por empleadores y el Seguro de Cesantía. Más recientemente, este tipo de respuesta fue uno de los temas propuestos por las principales organizaciones de trabajadores y empresarios del país, así como el gobierno desarrolló su propia propuesta.

Considerando la experiencia internacional, para que su implementación sea efectiva se requiere tener en cuenta algunas condiciones de diseño.

- Es preferible contar con programas de carácter permanente, y disponer así de empresas familiarizadas con su

4 Ver "Restricción de crédito bancario para consumo alcanza mayor nivel desde 2009" en *La Tercera*, 12 de julio 2012, p. 25, con referencia a una encuesta trimestral del Banco Central; y "Bancos toman mayores resguardos y disparan posición de liquidez en septiembre" en *Diario Financiero*, 9 de octubre 2012, p. 4.

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

funcionamiento y de la estructura administrativa necesaria para su correcta implementación y poder ser utilizado en forma expedita;

- Estos sistemas deberían facilitar reducciones de jornada ajustadas a las necesidades de cada empresa, no obstante que se incluya un porcentaje máximo de reducción, y que los subsidios se ajusten en forma proporcional;
- Se requiere establecer requisitos a las empresas solicitantes y disponer de un proceso de fiscalización en orden a comprobar que las empresas están atravesando por una situación temporaria que justifique una reducción parcial de sus costos laborales;
- Las partes deben realizar aportes específicos y equitativos para sortear el período de dificultades. Para promover el desarrollo de relaciones laborales más profundas en Chile, se podría avanzar incorporando incentivos para el caso que la solicitud de una empresa en particular cuente con apoyo del o de los sindicatos;
- Mientras el programa opera, los trabajadores podrían participar en planes de entrenamiento, sin que ello sea un requisito para su aprobación.

### d) Mejorar la protección ante el desempleo

Chile cuenta con un Seguro de Cesantía y, por tanto, dispone de un estabilizador automático ante las fluctuaciones de la actividad económica y el empleo al sostener el gasto en consumo de los desempleados. Su efectividad, en todo caso, dependerá de la cobertura efectiva de sus beneficiarios, de la magnitud de las prestaciones y de la capacidad para financiarlos.

El Seguro de Cesantía chileno fue reformado en 2009<sup>6</sup> y en un contexto de crisis se mejoró el acceso a sus beneficios, se amplió su cobertura y reforzó su rol contracíclico mediante prestaciones adicionales a las establecidas. Así, se agregaron dos pagos adicionales cuando la tasa de desempleo superara su tendencia de los últimos cuatro años, se incorporó a trabajadores contratados a plazo a los beneficios proporcionados por el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), y se autorizó su uso para beneficiarios del programa de reparto de tiempo de trabajo implementado.

Para fortalecer el rol de estabilizador automático del Seguro de Cesantía y potenciar la capacidad de la economía para enfrentar *shocks* recesivos, se propone:

- Revisar el método para activar y desactivar beneficios y su duración, reemplazando la información pasada como punto de referencia por una proyección del desempleo, para asegurar oportunidad en la provisión de las prestaciones. Para ello será de utilidad el uso de registros de solicitudes de prestaciones del propio Sistema, en orden a constituir indicadores de alerta temprana.
- Preparar la operación del Seguro en el marco de programas de reparto de tiempo de trabajo, generando los procesos para habilitar la provisión de las prestaciones, su cálculo y duración proporcionales a las jornadas de trabajo ajustadas.
- Evaluar la suficiencia de los beneficios otorgados y sus límites con cargo al FCS, pues se trata de prestaciones

6 Véase Velásquez, M. (2009) *Chile. El seguro de cesantía: Más protección en un contexto de crisis*, Serie OIT Notas sobre la Crisis (Lima, OIT).

con tasas de reemplazo relativamente bajas, según la experiencia internacional, en orden a mejorar el uso del sistema y apoyar los esfuerzos de búsqueda activa de un nuevo empleo.

## **e) Capacitación laboral en sintonía con las demandas del sector productivo**

Los antecedentes disponibles sugieren que la capacitación laboral en Chile requiere ser perfeccionada para brindar una adecuada cobertura de beneficiarios, y pertinencia de sus contenidos con los requerimientos de habilidades y conocimientos laborales del sector productivo. A continuación se presentan tres vías por las cuales sería posible avanzar en estos aspectos.

- Asegurar el vínculo con las necesidades del aparato productivo.

La experiencia internacional sugiere la utilidad de desarrollar mecanismos de detección de necesidades de formación para el trabajo, así como en el diseño de respuestas formativas y de certificación de competencias que respondan a las demandas de formación. Estos mecanismos pueden estar concebidos como consejos tripartitos en los que representantes de empleadores y trabajadores actúan en temas asociados con el desarrollo de los recursos humanos de un sector específico, en la definición de los perfiles ocupacionales, en el análisis de necesidades de formación y en la definición de programas, entre otros. Por ejemplo, en el caso de Colombia estas instancias se denominan Mesas Sectoriales, en Argentina son los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias y Formación Profesional, en Brasil, el SENAI cuenta con Comités Técnicos Sectoriales, y en Australia los Skills Councils cumplen funciones similares.

También es importante prestar atención a los oferentes de capacitación. Un enfoque de trabajo hacia la formación de docentes y la creación de incentivos para el escalamiento de ofertas formativas adecuadas a las demandas, complementaría el rol de los actores sociales, aseguraría un mejor retorno a las inversiones en capacitación.

- Corregir el déficit en uso y cobertura de la capacitación

A partir del apoyo de los actores sociales, establecer programas de formación que permitan maximizar el uso de la franquicia tributaria y de otras modalidades de formación con fondos públicos. Ello implica no solamente el acceso de trabajadores ocupados, sino rediseñar los mecanismos de acceso y opciones de formación para los trabajadores desempleados. Es necesario revisar los vínculos con el Seguro de Cesantía, así como con el sistema de intermediación laboral a fin de aumentar el alcance a trabajadores desempleados no cubiertos por el Seguro de Cesantía.

- Avanzar hacia un sistema integrado de políticas activas y pasivas

Desde la institucionalidad del SENCE se presentan condiciones para desarrollar un circuito de formación permanente con el Sistema Nacional de Certificación de Competencias (Chile Valora), mediante un proceso de evaluación y certificación, que incorporare a los trabajadores en un círculo virtuoso de actualización y complementación de sus competencias laborales.

En esta articulación también es clave el papel de los servicios públicos de empleo como detectores de necesidades de formación, especialmente en un contexto de bajo desempleo abierto, el que puede tener un alto componente estructural que amerite más aún este tipo de intervención. No obstante lo anterior, no se deberían excluir medidas que permitan fortalecer la operación de estos servicios frente a un aumento en el número de desempleados y ante una eventual puesta en marcha de programas de empleos directos.

Por último, se debería fortalecer la articulación de los servicios de empleo con el Seguro de Cesantía para apoyar la búsqueda de empleo de los asegurados. La integración efectiva de estos componentes es un punto débil que puede ser fortalecido con el funcionamiento de la Bolsa Electrónica de Empleo y con un reforzamiento de la estructura en terreno de las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral para asegurar el alcance de estos servicios en zonas más apartadas y con grupos de potenciales beneficiarios con mayor vulnerabilidad.