

POLÍTICAS DE EMPLEO: DESDE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN

Andrés Marinakis y Mario Velásquez¹

En un contexto en el cual la recuperación pudiera ser más lenta que lo esperado, no parece conveniente que los gobiernos abandonen en forma prematura las políticas fiscales y monetarias adoptadas para enfrentar la crisis. Por su parte, las políticas de empleo pueden apoyar la recuperación, ya sea con inversiones en infraestructura insertas en una estrategia dinamizadora de los mercados de trabajo locales y de las pequeñas empresas, así como con políticas de empleo indirecto, en una fase inicial de la reactivación. Adicionalmente, el aumento de las inversiones en capacitación laboral y en el desarrollo de servicios de empleo favorecerá una reinserción laboral más expedita y productiva de los desocupados.

1. Introducción

Durante la reciente crisis los países de América Latina adoptaron medidas fiscales y monetarias extraordinarias y un conjunto de políticas de empleo que permitieron reducir pérdidas de puestos de trabajo evitando de esta forma expansiones mayores en el número de desocupados. Si bien dicha experiencia ha reportado interesantes lecciones sobre la eficacia del instrumental utilizado, en la actualidad, en un contexto de incipiente recuperación económica, adquiere especial importancia identificar sus potencialidades para afianzar una senda de recuperación y de crecimiento económico con generación de empleo.

2. Recuperación con generación de empleo

La información disponible sugiere que los principales efectos directos de la crisis sobre la actividad y el empleo ya han sido superados en gran medida en América Latina. Sin embargo, no es posible saber aún cuál será el vigor de la esperada recuperación económica, pues, entre otros factores, éste dependerá tanto del impacto de los programas de ajuste en economías europeas, que afectarán la demanda por exportaciones y provocarán incertidumbres en los mercados crediticios, así como de las propias decisiones de política económica que se adopten en los ámbitos locales.

La recuperación de la actividad económica en la región, tanto en su intensidad como en su composición, es un determinante de la reactivación de los mercados de trabajo, así como las medidas de estímulo que adopten los gobiernos para maximizar la generación de empleo. En esta oportunidad, el empleo ha sido reconocido como una prioridad por los países, pues en la 98ª Conferencia Internacional del Trabajo de OIT, de junio pasado, se adoptó la resolución "Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo", que pide a los gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores coordinarse para enfrentar la crisis mediante políticas alineadas con el programa de trabajo decente, lo que fue acogido tanto por el G8 como por el G20.

¹ Andrés Marinakis es Especialista Principal en Políticas de Mercados de Trabajo e Instituciones Laborales de la Oficina Subregional de la OIT en Santiago y Mario Velásquez es Economista, consultor de dicha Oficina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

Dicho Pacto plantea la necesidad de construir un marco regulador del sector financiero para impulsar a la economía real y proteger los ahorros y las pensiones, y en materia de empleo señala la conveniencia de considerar diversas opciones de políticas para lograr que la recuperación económica genere puestos de trabajo con el menor rezago posible. Además, también constituyen opciones para dotar a las economías de estabilizadores del crecimiento en el mediano plazo.

3. Políticas de empleo para la recuperación

El análisis de la implementación de un conjunto de políticas destinadas a priorizar el empleo ante la crisis sirve de base para identificar las potencialidades de éstas para apoyar la recuperación con generación de empleo. Así, se analizan a continuación: las de inversión pública, políticas de empleo directo e indirecto; de capacitación laboral y servicios de empleo, y las orientadas a retener a trabajadores en sus puestos de trabajo.

Inversiones públicas

En la región se han realizado esfuerzos importantes para elevar la inversión pública, con cargo al presupuesto fiscal o financiada mediante créditos de organismos de cooperación financiera internacional. Ello ha sido acompañado de un significativo aumento de los niveles de ejecución de las inversiones, lo que ha contribuido a incrementar el efecto en la generación de empleos.

Desde la perspectiva de la contribución al proceso de recuperación, un alto dinamismo de la inversión pública tiene efectos positivos en la actividad económica y en la generación de empleo; en particular, si se mantiene el criterio de priorizar aquellos proyectos más intensivos en empleo. Y es en este campo donde es posible mejorar su impacto, en especial, si se logra incorporar plenamente a la intensidad de uso de mano de obra como una variable que debe ser estimada, registrada y utilizada como criterio de asignación de los proyectos de inversión.

Además, es posible lograr mayor eficacia en la creación de empleo si la inversión se localiza en áreas geográficas con alta concentración de desempleados, lo que implica a su vez desarrollar sistemas de medición y seguimiento del mercado de trabajo, con el mayor grado de desagregación posible.

Programas de empleo

Estos programas generan empleos temporales, generalmente en obras de mantenimiento o construcción de infraestructura de utilidad social, o de apoyo a servicios sociales, por lo que tienen una cierta cercanía con programas basados en inversiones públicas "puras". Sin embargo, suelen caracterizarse por destinar un porcentaje bastante más elevado del gasto a la contratación de mano de obra, ofrecen jornadas reducidas e ingresos muy bajos, y su mayor efectividad se logra en situaciones de emergencia.

Durante la crisis se hizo un uso moderado de éstos, ya que, en general, las tasas de desempleo aumentaron por debajo de las proyecciones iniciales. Una regularidad observada fue la de extender programas en ejecución orientados a grupos en situación de pobreza, ampliando los recursos y la cobertura geográfica, como el caso del Programa de Empleo Temporal Ampliado de México.

Entre las buenas prácticas en esta materia destaca el caso de Chile, donde la utilización de un Fondo de Contingencia para la aplicación de estos programas se activa cuando la tasa de desempleo supera el 10%, incorporando así un elemento anticíclico en la política fiscal. Igualmente, en la medida que retrocede el nivel de desempleo, disminuyen los recursos asignados para este efecto, en consonancia con el carácter temporal de estos programas. Además, esta disposición reconoce la diversidad territorial del mercado de trabajo y permite continuar apoyando estos programas en zonas con alto desempleo, aunque la tasa de desocupación nacional retroceda bajo el 10% de la fuerza de trabajo.

En una fase de inicio de la recuperación, los programas señalados perderán su importancia frente a los programas de empleo indirecto, ya que estos últimos permitirán a las empresas adelantar decisiones de contratar trabajadores.

Capacitación laboral

La experiencia reciente en esta materia muestra que durante la coyuntura adversa se invirtió en capacitación laboral. Entre los países menos afectados por la crisis hubo sectores económicos que continuaron con la generación neta de empleos, mientras que otros la redujeron, por lo que se buscó recalificar a estos últimos para apoyar su reinserción laboral. Esa ha sido la estrategia seguida por el programa de reconversión laboral Revalora Perú, así como por el Programa Nacional de Capacitación puesto en vigor en Bahamas.

Desde la perspectiva de otorgar dinamismo a la recuperación, dichas acciones constituyen inversiones, pues buscan corregir déficits estructurales de la oferta de trabajo y mejorar su empleabilidad, lo cual es fundamental en una fase de reactivación económica con aumento de productividad. Este también ha sido el enfoque del Plan 250 mil de Colombia, que procura retener a los jóvenes en capacitación, para después incentivar su inserción laboral como aprendices en empresas que no hayan reducido su personal en los tres meses anteriores a la contratación.

Servicios públicos de empleo

En situaciones de crisis estos servicios enfrentan mayores presiones de demanda de desempleados al tiempo que disponen de menos vacantes, por lo que sus funciones tradicionales se ven debilitadas. Así, es usual que en tales casos estas instituciones pasen a cumplir un rol de articulador de políticas públicas en una zona geográfica determinada.

La experiencia de Argentina en esta materia es ilustrativa al respecto, ya que después de la profunda recesión que la afectó en 2002 fue desarrollando y fortaleciendo una red de oficinas de empleo en todo el país, con la responsabilidad de ejecutarlas al nivel local y promover tareas de intermediación. Así, la crisis encontró a Argentina mejor preparada para atender a los desocupados y aplicar programas de empleo al nivel local.

En un contexto de recuperación y crecimiento de la actividad económica y de generación de nuevos puestos de trabajo estos servicios se reorientan hacia la provisión de servicios de información e intermediación laboral, así como de orientación y derivación a programas de capacitación cuando se requiera. Reforzar los servicios públicos de empleo contribuirá a promover una reinserción laboral rápida de los desempleados a medida que la economía se recupera, lo cual tendrá efectos positivos para que los trabajadores desfavorecidos puedan retornar a un empleo.

Retención de empleo

En América Latina y el Caribe no existían mayores antecedentes en esta materia, pero con ocasión de la reciente crisis varios países desarrollaron estos programas, como en Argentina y México, donde fueron utilizados con alta intensidad, mas no así en Chile, donde las empresas prefirieron utilizar otros programas públicos accesibles de forma unilateral, en especial subsidios para la contratación.

Con su aplicación se busca retener trabajadores en sus puestos de trabajo, mediante reducciones de jornadas, con compensaciones parciales por la pérdida de ingresos y otorgando la posibilidad de efectuar capacitación en el tiempo no trabajado. Así, por sus características, este tipo de programas se justifica, especialmente cuando se estima que la caída en la demanda por trabajo es temporal y radica en sectores específicos y, por ello, en la medida en que la recuperación se consolide, estas iniciativas serán desactivadas.

4. Principales conclusiones

Considerando el rezago que existe entre la recuperación de las economías y los mercados de trabajo, parecería conveniente que los gobiernos no abandonen en forma prematura las políticas fiscales y monetarias que permitieron dejar atrás la crisis.

Si bien es importante que la recuperación económica no sea inflacionaria, la estabilidad de los salarios y la amplitud de la capacidad ociosa del aparato productivo hacen presumir que las presiones al alza de precios no se deberían presentar en forma inmediata. En lo relativo a las políticas de empleo, parecería razonable que prosiguieran los esfuerzos en materia de inversiones públicas durante la primera parte de 2010, mientras se examina la posibilidad de ir, paulatinamente, disminuyendo los programas de empleo de emergencia y fortaleciendo los incentivos para nuevas contrataciones en el sector privado.

En definitiva, contar con políticas de empleo y de mercado de trabajo bien estructuradas contribuye a incrementar el potencial de crecimiento. Las inversiones en infraestructura generan más empleos por unidad de inversión cuando se insertan en una estrategia para la recuperación de los mercados de trabajo locales centrada en el apoyo a las empresas más pequeñas. A su vez, las políticas de desarrollo de competencias pueden contribuir a la creación de una fuerza de trabajo que pueda responder a las exigencias de la recuperación y de un futuro crecimiento impulsado por la innovación y las nuevas tecnologías. De manera complementaria, los sistemas de protección social ampliados constituyen una plataforma imprescindible para la reinserción en el mercado de trabajo y la prevención de la pobreza.