
macroeconomía del desarrollo

El empleo en la crisis: efectos y políticas

Víctor E. Tokman



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, enero de 2010

Este documento fue preparado por Victor E. Tokman, consultor de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL. El trabajo preparado para el Taller “Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral”, División de Desarrollo Económico, CEPAL, 13 y 14 de abril de 2009.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843 ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323371-9

LC/L.3153-P

N° de venta: S.09.II.G.126

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Los efectos de las crisis sobre el desempleo en las últimas tres décadas	9
III. Crisis de la deuda externa: Ajuste y efectos sobre el mercado de trabajo	15
A. Naturaleza y difusión de la crisis.....	15
B. Crisis y ajuste en el mercado de trabajo	17
C. Crisis, ajuste y distribución de los costos: de la deuda externa a la deuda social	19
IV. Las políticas para el empleo en tiempos de crisis	21
A. La crisis actual y sus referentes	21
B. Las políticas macroeconómicas: el retorno al keynesianismo	22
C. Las políticas laborales para el ajuste y el crecimiento	23
D. Las políticas activas en el mercado de trabajo: su contribución en la crisis	26
V. Conclusión	29
Bibliografía	33
Anexos	35
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	45

Índice de cuadros

CUADRO 1	DURACIÓN E INTENSIDAD DE LAS CRISIS EN AMÉRICA LATINA, 1980-2008	11
CUADRO 2	EFFECTOS DE LA CRISIS SOBRE ALGUNOS PAISES DE LA REGIÓN	12

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CRISIS Y TASA DE DESEMPLEO, 1980-2008	10
-----------	---	----

Resumen

Este trabajo pretende contribuir a enfrentar los efectos de las crisis actual sobre el empleo identificando los episodios de crisis experimentados en América Latina durante las últimas dos décadas y su naturaleza en cuanto a su globalidad, intensidad, duración, difusión y a la forma de ajuste del mercado de trabajo. La contracción económica afecta los niveles de empleo, aumenta el desempleo, el subempleo visible, los salarios y el empleo informal, aunque en magnitudes variables según los países.

Se concentra, posteriormente, en analizar la experiencia existente en políticas de empleo para enfrentar dichos efectos a tres niveles. Primero, a nivel macro-económico por cuanto la recuperación de los niveles de empleo depende del aumento de la demanda efectiva, la que en la coyuntura actual, se caracteriza por una depresión global. Dado que las tasas de interés se han reducido significativamente, la política fiscal y en particular, la expansión del gasto fiscal adquieren un papel predominante. Segundo, se destaca la doble función que pueden desempeñar las políticas laborales en coyunturas recesivas para generar oportunidades facilitando el ajuste y reduciendo su duración y para proteger a los afectados. Se examinan los cambios en la legislación laboral desde una tendencia hacia la precarización a otra que promueva la adaptabilidad conjuntamente con la estabilidad laboral y el desarrollo de las capacidades de los trabajadores. Los seguros de desempleo y los instrumentos que aumentan la liquidez de las indemnizaciones por despido son analizados en relación a su eficacia como mecanismos de protección.

Por último, se abordan las políticas específicas para generar empleo en el corto plazo, mediante la introducción de programas especiales de empleo, de subsidios a la contratación para incentivar la contratación y de capacitación de los desempleados para aumentar sus capacidades y su empleabilidad.

Se identifican las experiencias existentes en la Región en esta materia y las ventajas e inconvenientes que se asocian a las mismas. Las evaluaciones disponibles y un mayor detalle sobre este último tema, se incluyen en un anexo.

I. Introducción

Este trabajo analiza las políticas de empleo en tiempos de crisis tratando de contribuir a la comprensión de la crisis actual y sus efectos y a revisar el papel de las políticas de empleo para enfrentarla. Se concentra en las políticas de empleo y de protección, incluyendo algunas consideraciones sobre el cambio en el escenario macroeconómico y su incidencia sobre la formulación de políticas. El resultado sobre el empleo depende en gran medida de una formulación adecuada a ese nivel. De manera similar, las políticas laborales diseñadas para el largo plazo pueden contribuir a enfrentar de manera más eficaz al ajuste, asegurar la protección durante el proceso y contribuir a generar las condiciones para la recuperación económica y del empleo.

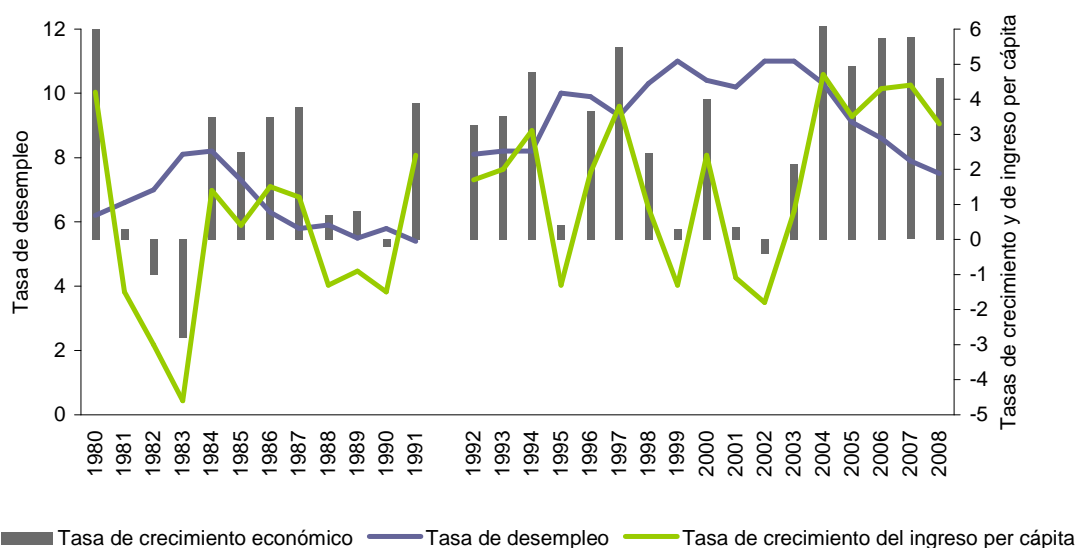
El trabajo contiene tres secciones, además de esta introducción. La primera examina las crisis experimentadas en América Latina desde comienzos de la década de los 80s, sus características, sus mecanismos de difusión y sus efectos sobre el ingreso y el desempleo. La segunda se concentra en el análisis de la crisis de la Deuda Externa dado que es la que presenta mayores similitudes con la crisis actual en cuanto a su alcance e intensidad. Se analiza su grado de difusión, las formas que adopta el ajuste del mercado de trabajo, los costos generados durante el proceso y su distribución entre los actores sociales. La tercera se refiere a las políticas de empleo y su papel en tiempos de crisis. Se abordan los referentes más relevantes y en particular, las respuestas introducidas en Estados Unidos. Reconociendo el profundo cambio que se genera en los fundamentos de la situación macroeconómica, identifica los cambios en las políticas a ese nivel y examina innovaciones ya incorporadas en algunos países que pueden contribuir a enfrentar la crisis sin que se generen desequilibrios económicos importantes. Posteriormente, se examina la necesidad de conciliar en el diseño de la estrategia de políticas laborales el triple

objetivo de reducir los tiempos de ajuste, de asegurar la protección de los afectados y de generar las condiciones para una recuperación rápida y sostenible. El trabajo finaliza examinando políticas directas para la generación de empleo en la crisis. Este último tema se desarrolla en mayor profundidad en un anexo dada la urgencia de reaccionar ante el aumento del desempleo, pero al mismo tiempo incorporar las lecciones que se desprenden de las evaluaciones existentes sobre los programas especiales de empleo y la capacitación de los desempleados.

II. Los efectos de las crisis sobre el desempleo en las últimas tres décadas

América Latina ha experimentado crisis recurrentes durante las tres últimas décadas con efectos negativos sobre la tasa de desempleo. A partir de 1980 y hasta antes de la crisis actual cuyos efectos recién están afectando el empleo, se observa una correlación estrecha entre crisis y desempleo. Como muestra el Gráfico 1, la relación existente entre las crisis económicas, definidas sea como desaceleraciones significativas en el crecimiento del PIB o reducciones absolutas en el ingreso por habitante, con la tasa de desempleo es sistemática. Se observa también que los episodios de crisis han sido recurrentes y que en la década de los noventa, con crisis de menor intensidad pero más frecuentes, los efectos son similares mostrando una asimetría en la relación entre crisis y desempleo. La misma se manifiesta en que la relación es semejante, pero a un nivel de desempleo más alto sin retornar o requiriéndose períodos cada vez más largos para retornar, al desempleo existente antes de cada crisis. Ello es consecuencia de que la repetición de episodios de crisis en períodos cada vez más breves afecta las decisiones de contratación de personal ante la incertidumbre sobre la duración de la recuperación. Es solo después de la recuperación sostenida a partir del 2003 que la tasa de desempleo se reduce en 2008 a 7,5%, tasa inferior pero cercana a la registrada en 1992, aunque todavía por encima de de 1990 y 1991.

GRÁFICO 1
CRISIS Y TASA DE DESEMPLEO, 1980-2008



Fuente: CEPAL sobre la base de la información disponible en cada país. Promedios ponderados de 18 países.

Nota: La serie de desempleo a partir de 1992 no es comparable con los datos anteriores.

Durante el período 1980-2008 se pueden identificar cinco episodios de crisis. La crisis de la deuda externa (1980-83) a comienzos de la década de los 80 y hacia finales de la misma la asociada a la caída de Asociaciones de Ahorro y Préstamo en Estados Unidos (1987-90)¹. Otras tres crisis se presentan con intervalos de recuperación de dos o menos años entre comienzos de los 90 y el 2002. La crisis del “tequila” por su origen en México, fue seguida por la “asiática” a fines de los noventa superpuesta con la de Rusia y Brasil y la “tango” originada en Argentina estrechamente asociada al fin de la libre convertibilidad del peso argentino. El Cuadro 1 incluye los períodos de dichas crisis, su duración e intensidad y los efectos sobre el desempleo.

La duración de las crisis, determinada por el período durante el cual se contrae el producto por habitante en promedio para América Latina en su conjunto, varía entre un año durante la crisis del “tequila”, tres años en la dos crisis registradas en los 80 y dos años en las crisis de finales de los 90 y comienzos del 2000. El aumento del desempleo se registra durante períodos no necesariamente coincidentes al producirse rezagos en los efectos. Tal es el caso, por ejemplo, de la crisis Argentina, que comienza en 2000 pero afecta al desempleo recién a partir del 2001 y se extiende más allá del período de reducción del ingreso por habitante. Una situación similar acontece en la crisis de la deuda. Esta última es la de mayor duración al registrarse durante un período de cuatro años, mientras que la recuperación del nivel de desempleo del año previo a dicha crisis requirió siete años.

La duración de las crisis, medida por el período de expansión del desempleo en las crisis registradas a partir de 1990, son similares a lo observado por la contracción del ingreso por habitante, mientras que la recuperación del nivel anterior a la crisis fue el más largo durante la crisis del “tequila”. La intensidad del efecto sobre la tasa de desempleo es de alrededor de 2 puntos porcentuales en tres de los episodios y menos de 1 en el caso de la crisis “tango”. La crisis de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo en Estados Unidos no afectó la tasa de desempleo la que en promedio para la Región se mantiene e incluso disminuye levemente durante sus tres años de duración.

CUADRO 1
DURACIÓN E INTENSIDAD DE LAS CRISIS EN AMÉRICA LATINA, 1980-2008*

Períodos caída pibpcápita	Duración años	Períodos expansión desempleo	Duración años	Períodos recuperación desempleo	Años	Aumento desempleo pporcentual	Porcentaje países afectados
80-83	3	80-84	4	80-87	7	2	100%
87-90	3	87-90	0	87-90	0	0	56%
94-95	1	94-95	1	94-2007	13	1,8	28%
97-99**	2	97-99	2	97-2005	8	1,7	61%
2000-02	2	2001-2003	2	2001-04	3	0,8	67%

Notas: * Se refiere al promedio ponderado del total de países. **1998 desaceleración, pero crecimiento 0,8%.

Fuentes: elaborado en base a información de CEPAL para 18 países

La difusión entre países y su intensidad fue variable entre las diferentes crisis. La crisis de la deuda afectó a todos los países latinoamericanos tanto en términos de pérdidas de ingresos por habitante como de aumentos en el desempleo. El país menos afectado en términos relativos fue Colombia, mientras que los efectos de mayor significación se encuentran en Chile, Uruguay y Venezuela con pérdidas de ingresos por habitante entre 17 y 19 por ciento, las que en Argentina alcanzaron al 11 por ciento. Los efectos sobre el desempleo en promedio fueron de 2 puntos porcentuales, pero su distribución varía entre países como Colombia, México y Argentina con aumentos cercanos al promedio y al otro extremo, aumentos de entre 7 y 10 puntos porcentuales en Venezuela, Uruguay y Chile.

La crisis vinculada a las Asociaciones de Ahorro y Préstamos significó una pérdida de ingresos por habitante del 3,7% y afectó a la mitad de los países de la Región. Los países más afectados fueron Nicaragua y Perú con pérdidas de 25 y 28% respectivamente, mientras que Venezuela y Argentina registraron pérdidas también significativas de 11 y 14%. Por el contrario, países de gran tamaño como Brasil y México, fueron solo marginalmente afectados. El aumento del desempleo afectó a un tercio de los países analizados y en particular, a Panamá y Perú y de manera marginal a Argentina, Nicaragua y Ecuador. La crisis de México solo tuvo efectos reducidos sobre los países latinoamericanos. Solo cinco fueron afectados (Argentina, Panamá, Uruguay y Venezuela, además de México). Las mayores pérdidas de ingresos por habitante y el aumento del desempleo se concentraron en México y Argentina.

La crisis asiática afectó a dos tercios de los países y sus efectos significaron en promedio una pérdida de ingresos por habitante de 1,4% y un aumento del desempleo de 0.7 puntos porcentuales. Los más afectados por pérdidas de ingresos fueron Venezuela, Colombia y Ecuador (entre 8 y 9%) y en menor medida Argentina, Honduras, Panamá y Uruguay. La tasa de desempleo se expandió en alrededor de cuatro puntos porcentuales en Chile, Ecuador y Venezuela. Por último, la crisis Argentina al igual que en la anterior, afectó los ingresos por habitante en dos tercios de los países y se tradujo en aumentos en la tasa de desempleo en la mitad de los países de la Región. La reducción del ingreso, que en promedio fue del 3%, alcanzó al 16% en Argentina, al 15% en Uruguay y alrededor del 10% en Venezuela. Por otro lado, el aumento del desempleo fue en promedio de 0,8 puntos porcentuales, pero en los países miembros del MERCOSUR alcanzó a 5,6 puntos en Brasil, 4,6 en Argentina y Paraguay y 3,4 en Uruguay.

La información señalada anteriormente muestra que la crisis de la “Deuda” fue la de mayor alcance y con efectos más intensos, tanto sobre los ingresos como en el desempleo. El ingreso por habitante se redujo en 9% y la tasa de desempleo aumentó 2,4 puntos porcentuales y ningún país constituyó excepción. Las dos crisis siguientes, las de AyP y la de México, tuvieron también efectos negativos pero fueron de menor magnitud y concentradas en 5 de los 18 países analizados. La primera

¹ Un análisis similar se encuentra en otro trabajo reciente de Pineda, Pérez y Titelman (2009) con conclusiones que difieren ligeramente a las alcanzadas en este trabajo. Ello se debe a las distintas metodologías seguidas ya que el trabajo citado trabaja con los países afectados por la crisis y el promedio se calcula como la mediana de los parámetros de dichos países.

(AyP) se tradujo en una reducción promedio de los ingresos por habitante de 3,7% concentrada en Nicaragua, Perú y Panamá y en menor medida, en Argentina y Venezuela. En promedio, no significó un aumento de la tasa de desempleo, pero ello se concentró en los países cuyos ingresos se redujeron.

La segunda (México) fue también de alcance reducido similar a la anterior, aunque se tradujo en una menor caída de los ingresos, acompañados por un alza en la tasa de desempleo concentrada en México y Argentina.

Las dos crisis de fines de la década de los noventa y comienzos de la actual tuvieron efectos moderados, aunque su difusión fue mayor que en las anteriores al afectar los ingresos y el desempleo en dos tercios de los países de la Región. La reducción del ingreso por habitante fue mayor en la crisis “Argentina” que en la “Asiática” y el aumento del desempleo fue similar en ambas. Sin embargo, la crisis de Argentina tuvo efectos de gran magnitud sobre la tasa de desempleo en todos los países miembros del MERCOSUR.

Por último, resulta interesante analizar en algunos países como enfrentaron las diferentes crisis. Para ello se seleccionaron ocho países y se observó el comportamiento de los mismos durante el período analizado. Como resultado se pueden identificar tres grupos de países según el tipo y la recurrencia de las crisis (véase, Cuadro 2). Un primer grupo de países integrado por Colombia y Chile que debieron enfrentar solo crisis globales definidas por su alcance y magnitud e identificadas con la de “la deuda” y “la asiática”. Ambos países solo registraron impactos negativos sobre el ingreso por habitante y el desempleo durante la ocurrencia de dichas crisis, las que afectaron también a la mayoría de los países de América Latina y a países del resto del mundo. Al otro extremo se agruparon países que fueron afectados por todas las crisis registradas durante el período 1980-2008. El mismo incluye a Argentina, Uruguay y Venezuela. En cada episodio de crisis, globales o localizadas, estos países fueron afectados por reducciones de ingresos y expansión del desempleo con solo dos excepciones puntuales.

CUADRO 2
EFFECTOS DE LA CRISIS SOBRE ALGUNOS PAISES DE LA REGIÓN

Países		Deuda 1980-83	S%L 1987-1991	Mexico 1994-95	Asiática 1997-99	Argentina 2001-02
Grupo A: Afectados solo por crisis globales						
Colombia	Caída PIBpc	X	--	--	X	--
	Alza de desempleo	X	--	--	X	--
Chile	Caída PIBpc	X	--	--	X	--
	Alza de desempleo	X	--	--	X	--
Grupo B: Afectados por crisis diferentes						
Brasil	Caída PIBpc	X	--	--	X	X
	Alza de desempleo	X	--	--	X	X
Costa Rica	Caída PIBpc	X	--	--	--	X
	Alza de desempleo	X	--	X	--	X
México	Caída PIBpc	X	X	X	--	X
	Alza de desempleo	X	--	X	--	X
Grupo C: Afectados por todas las crisis						
Argentina	Caída PIBpc	X	X	X	X	X
	Alza de desempleo	X	X	X	X	X
Uruguay	Caída PIBpc	X	X	X	X	X
	Alza de desempleo	X	X	X	X	X
Venezuela	Caída PIBpc	X	X	X	X	X
	Alza de desempleo	X	X	X	X	X

Notas: X afectadas, -- no afectadas, x afectadas marginalmente.

En el tercer grupo de países se incluyen a Brasil, Costa Rica y México, países que fueron afectados por crisis de distinta naturaleza. Los tres experimentaron el impacto negativo de la crisis de la deuda, pero solo Brasil registró dichos efectos durante la crisis Asiática.

A ellos se sumaron la reducción de ingresos por habitante y el aumento del desempleo durante la crisis de Argentina, su socio en MERCOSUR. Esta última crisis también afectó a Costa Rica y México lo que permite una lectura no solo del impacto directo de la crisis Argentina sino también de su expansión a los países miembros del MERCOSUR ampliando su repercusión sobre terceros países. Otra hipótesis plausible es que dichos efectos muestren también efectos negativos rezagados de la crisis asiática, a la que sumaron crisis de menor envergadura de manera secuencial como la de Rusia y la del propio Brasil a comienzos del siglo XXI. Crisis más localizadas como la de México afectó a dicho país pero también a Costa Rica, mientras que la de A&P solo produce un efecto limitado sobre el ingreso en el primer país.

III. Crisis de la deuda externa: Ajuste y efectos sobre el mercado de trabajo

La crisis de la “Deuda Externa” constituye un episodio relevante en cuanto a su profundidad y difusión que conviene examinar en mayor profundidad y en particular, en relación a los efectos del ajuste sobre el mercado del trabajo. La misma puede constituir un antecedente importante para abordar la crisis emergente en la actualidad. Existe acuerdo sobre la necesidad de enfrentar las recesiones internacionales con ajustes en los niveles de actividad y que los mismos afectan el empleo y los salarios, pero las diferencias existentes entre países por las diferencias estructurales y los paquetes de políticas que se introduzcan pueden producir resultados diversos.

A. Naturaleza y difusión de la crisis

Además de su importancia en el conjunto de las crisis experimentadas a partir de los 80's, la crisis de la Deuda se caracteriza por haber afectado también a los países desarrollados. Esta característica es compartida con la crisis de los años 30's y con la crisis actual. Sin embargo, existen al menos dos diferencias. La primera es la importancia del alza de los precios del petróleo en los 70's lo que introdujo efectos diferenciados entre países productores y no productores de petróleo en la Región. La segunda es que a diferencia de la Gran Depresión la crisis de la Deuda estuvo acompañada por inflación en los países desarrollados y en particular, en Estados Unidos, el que ante las dificultades de reducir su déficit fiscal recurrió a la política monetaria y principalmente, al alza de la tasa de interés para controlarla. Ello tuvo efectos determinantes en los países latinoamericanos, dado su alto nivel de endeudamiento externo.

Asimismo considerarse que la crisis de la “Deuda” no puede analizarse sin vincularla con la recesión mundial de 1974-75 a raíz de la primera alza de precios del petróleo, la que se traduce en una reducción importante del producto mundial y un estancamiento del comercio internacional que afecta a los países desarrollados con economías de mercado. El producto y las importaciones en esos países se reducen y las exportaciones lo hacen recién en 1975. Los países latinoamericanos logran trasladar los efectos de la crisis hacia adelante debido tanto a la abundante liquidez internacional existente por la necesidad de recircular los excedentes de los países productores de petróleo, como porque los indicadores de solvencia estaban en niveles aceptables y por el sesgo favorable en las expectativas de crecimiento futuro de sus exportaciones y por último, porque los procesos inflacionarios no requerían ajustes recesivos impostergables.

Las condiciones fueron diferentes en 1979 cuando ocurre una nueva alza de los precios del petróleo. La necesidad de introducir ajustes se torna impostergable tanto en países desarrollados como en desarrollo. La inflación en los países centrales se aceleraba, lo que se combinó con el cambio de gobiernos y de orientación de las políticas de estabilización en Estados Unidos e Inglaterra, las que se trasladaron rápidamente a los demás países miembros de la OECD. A su vez, los países latinoamericanos se encontraban también en una situación de alto endeudamiento, de aceleración inflacionaria y de costos financieros crecientes. Todo ello se agudiza aún más, cuando los flujos netos de financiamiento externo se comportan de manera pro-cíclica contrayéndose desde 30.000 millones de dólares anuales a la mitad en 1982 y a cerca de 4.000 millones en 1983.

La crisis de los países centrales se transmitió a la Región por la vía del comercio y por la financiera. La primera, se produce por el deterioro de los términos de intercambio que cayeron para los países no exportadores de petróleo en 24% a partir de 1978. El quantum de exportaciones se mantiene constante, contribuyendo a partir de 1982 a compensar las pérdidas generadas por la caída de los términos de intercambio. La segunda se origina en el alza de la tasa de interés nominal del 85% (Libor) entre 1978 y 1983 y su efecto se agudiza por el comportamiento pro-cíclico del financiamiento externo. La restricción financiera fue la predominante. Cada punto adicional de la tasa de interés significó un costo 2.350 millones de dólares; mientras que una reducción similar de los términos de intercambio significó 714 millones de dólares.

Esta situación fue variable entre países dependiendo de su estructura de exportaciones, del nivel de endeudamiento y de las condiciones de contratación del mismo. El alza de tasa de interés fue compensado por el alza de los precios de exportación en los países productores de petróleo dado que el precio del petróleo se expandió más que la tasa de interés. En los demás países se observaron situaciones diferentes. Todos ellos debieron enfrentar una tasa de interés más alta y en los países pequeños y abiertos, como Costa Rica y Honduras, el deterioro de los precios de exportación y un costo financiero alto por su nivel de endeudamiento. En países de mayor tamaño y más diversificados, como Brasil y Colombia, el alza en la tasa de interés fue acompañado por un precio de sus exportaciones estable. Su nivel de endeudamiento externo alcanzó al 25% de PIB, pero una proporción significativa del mismo sujeta a tasas de interés variable. Ello se tradujo en un costo relativo inferior al grupo anterior. Chile y Argentina fueron los más afectados ya que a pesar de que el mayor costo financiero fue compensado en parte por el aumento de precios de sus exportaciones: un alto coeficiente de deuda (50% del PIB) en su mayoría (80%) sujeta a interés variable significó una pérdida, aunque menor a la de los dos grupos anteriores, todavía significativa.

Dada la restricción externa analizada, los países latinoamericanos debieron ajustar sus economías a la nueva situación. El modelo de ajuste adoptó diversas formas, pero en todos significó contracciones del producto como instrumento para inducir una reducción de las importaciones y por esa vía, tratar de restablecer el equilibrio en la balanza de pagos. En la mayoría de los países dicho ajuste comienza a partir de 1981, en otros un año después y en algunos, solo resulta en desaceleración del crecimiento sin registrar una reducción del mismo. El objetivo del ajuste fue restablecer el equilibrio externo, pero también la estabilidad de precios. Este último objetivo fue de mayor importancia en los países con alta inflación como Argentina y Brasil (más de 150% anual) y en aquellos con inflaciones intermedias como México y Costa Rica (entre 50 y 100%).

B. Crisis y ajuste en el mercado de trabajo

La crisis afecta el mercado de trabajo urbano en cuatro formas principales. Primero, el desempleo aumenta como consecuencia de la reducción en el nivel de actividad económica. Segundo, aumenta el subempleo visible producto de la reducción en la duración de la jornada de trabajo. Tercero, los niveles de subempleo invisible pueden aumentar tanto por la expansión en la ocupación en actividades de baja productividad como eventualmente, por reducciones en la productividad y por ende, en los ingresos asociados a dichas actividades. Ello constituye una expansión de empleo y una reducción de ingresos por ocupado en el sector informal urbano. Por último, se registra también una reducción en los salarios reales.

La tasa de desocupación registra un aumento de niveles precrisis de 6,5% al 9,3% en 1983². Ello equivale a una expansión del desempleo de 43% asociada a la contracción de la actividad económica de 11,3% durante el período. El examen de la evolución del desempleo permite observar además los siguientes cambios. Primero, el aumento de la tasa de desocupación quiebra la tendencia mostrada previa a la crisis de tasas fluctuantes en torno a niveles relativamente reducidos. Segundo, a pesar de las diferencias en intensidad y años de inicio de la crisis en cada país, el aumento en las tasas fue generalizado y afectó a todos los países analizados. Tercero, la expansión de la desocupación estuvo acompañada de cambios en las tasas de participación. En tres de cuatro países analizados (PREALC, 1984), se registra un descenso en la tasa de participación de manera simultánea con la reducción de la tasa de desempleo. Ello sugiere la presencia del efecto “trabajador desalentado” que se traduce en el abandono de la búsqueda activa de trabajo por parte una cierta proporción de la fuerza de trabajo ante las escasas oportunidades disponibles. Dicho comportamiento se confirma, a su vez, por la reducción en la participación de jóvenes y mujeres, grupos que encuentran con mayor facilidad alternativas fuera del mercado del trabajo (educación y hogar). La presencia de este efecto introduce una subestimación en la tasa de desocupación relevante, ya que al reactivarse el mercado de trabajo es esperable también una recuperación en las tasas de participación.

Por último, el aumento de la desocupación estuvo acompañado por cambios importantes en los perfiles de los desocupados. Los análisis efectuados previos a la crisis que identificaban a la fuerza de trabajo secundaria, jóvenes y mujeres no jefes de hogar, como los más afectados por la desocupación; mientras que los jefes de hogar registraban bajas tasas de cesantía y estaban disponibles para aceptar cualquier empleo, pues “no podían darse el lujo” de estar desempleados dada la necesidad de proveer un ingreso para el sustento familiar. La intensidad de la crisis alteró esta situación y la fuerza de trabajo primaria fue la más afectada. Aumentan proporcionalmente más los cesantes que los nuevos entrantes al mercado de trabajo, los jefes de hogar, los hombres, las personas en edades de mayor actividad (24 a 44 años) y los menos educados. Por otro lado, los que desempeñan tareas manuales como operarios y artesanos vinculados a la producción de bienes aumentó su participación entre los cesantes. Por último, aumenta la duración de la desocupación reflejando la disminución de oportunidades de empleo e induciendo el efecto “retiro” de la mano de obra secundaria.

El aumento del subempleo visible es la segunda forma en que se manifiesta el efecto de la crisis sobre el mercado de trabajo. La contracción en la demanda por productos genera una reducción en la demanda por trabajo. Ante la incertidumbre en cuanto a la duración y al costo asociado a la rotación de personal, la reacción en primera instancia consiste en reducir el número de horas trabajadas. Ello constituye una situación de subempleo visible, pues desde la perspectiva del trabajador existe disponibilidad y voluntad para ampliar la jornada de trabajo. En Buenos Aires, por ejemplo, el número de personas que trabajaban menos de 35 horas y que deseaba trabajar jornadas más extensas, aumentó de 4 al 8%. En Santiago, subió del 10 al 18%, en San José más que se duplicó del 3 al 7%. El aumento del subempleo visible en Buenos Aires y en Lima, por ejemplo, fue equivalente a un punto porcentual adicional de desempleo (PREALC, 1985).

² Se refiere al promedio simple de 15 países. El promedio ponderado muestra un aumento entre 6,2 y 8,1% durante el mismo período.

El ajuste en el mercado de trabajo organizado se produce usualmente en tres etapas. En la primera se reducen las horas trabajadas; posteriormente, cuando la recesión se prolonga y no se puede continuar comprimiendo la jornada de trabajo, se despiden trabajadores. Por último, la reducción de los salarios de los que continúan ocupados constituye la alternativa de última instancia.

Las políticas de ajuste seguidas usualmente asignan prioridad a la reducción de salarios al asignarles un papel importante en la determinación del nivel de empleo, atribuirle la capacidad de recuperar la competitividad internacional y promover el traslado de recursos hacia la producción de transables, junto con contribuir a reducir las presiones inflacionarias. Las teorías que fundamentan esta justificación han sido cuestionadas por diversos autores, pero la mayoría de los países recurre a las mismas para corregir los desequilibrios macroeconómicos y en particular, en tiempos de crisis. Al mismo tiempo usualmente disminuye el poder de negociación de los trabajadores sea por la mayor competencia de desempleados y subempleados, sea por restricciones directas sobre la acción sindical, sea porque en situaciones inflacionarias crecientes los sistemas de reajustabilidad salarial se tornan insuficientes para evitar la pérdida de poder adquisitivo.

La información disponible para 17 países referente a la evolución de los salarios mínimos, en la industria y en la construcción entre 1979 y 1983 (PREALC, 1985) permite concluir lo siguiente. Primero, que en 13 de los países analizados los salarios reales, en cualquiera de sus definiciones, disminuyeron durante la crisis. Segundo, que a diferencia de lo que se registraba en las fases de expansión, las diferencias intersectoriales de salarios tendieron a disminuir (Tokman, 1983). La reducción en las diferenciales se relacionó en parte con el efecto de la crisis sobre la estructura productiva afectando principalmente a la industria manufacturera, la que se contrajo en 9,2%. A ello se sumó la pérdida de capacidad de negociación de los sectores más sindicalizados y al proceso de ajuste de la estructura de empleo y salarios ante recesiones más largas e intensas que las usuales. Por otro lado, aún cuando el salario medio puede tender a disminuir con el aumento de la tasa de cesantía, la reducción de la jornada de trabajo y el traslado de la reducción de los márgenes de ganancias a los estratos más altos de asalariados (gerentes, profesionales, técnicos y supervisores) contribuye a determinar tanto una baja en el salario medio como una disminución en la dispersión salarial intrasectorial.

El deterioro salarial durante la crisis solo agravó una tendencia secular negativa. El 60% de los países con información muestran que los salarios reales en la industria y en la construcción y en el 82% de los países, los salarios mínimos, alcanzaban en 1983 niveles inferiores a los prevalecientes en 1970. La crisis contribuyó a acentuar esta tendencia, la que paradójicamente se manifestó también en un escenario de crecimiento acelerado durante la década anterior.

El cuarto efecto sobre el mercado de trabajo es el aumento de la ocupación en el sector informal urbano. El mismo constituye una alternativa de empleo para aquellos que quedan cesantes o entran al mercado de trabajo durante períodos de crisis, particularmente cuando no existen seguros de desempleo. Es probable además, que la expansión de la ocupación informal vaya acompañada de reducciones en el ingreso medio que perciben, con lo cual no solo aumenta la cobertura sino también la intensidad del subempleo.

La información disponible confirma dicha evolución. El sector informal³ aumenta su participación en la fuerza de trabajo del 24 al 26%, durante el período 1980-83; si se incluyen las empresas que ocupan hasta diez trabajadores, dicha participación aumenta del 39 al 43%. El aumento en puntos porcentuales es similar en el primer caso al registrado por el desempleo, pero en la definición expandida el crecimiento del empleo informal fue significativamente mayor. El ajuste en el mercado de trabajo se concentra en las empresas medianas y grandes que disminuyen significativamente su contratación de trabajadores, mientras que el sector público mantiene su participación y el sector informal (incluyendo micro y pequeñas empresas) actúa como amortiguador del efecto sobre el empleo. Su expansión no fue, sin embargo, suficiente para evitar el aumento del desempleo.

³ Se define como sector informal para su medición a los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y el servicio doméstico en actividades urbanas.

El ajuste fue variable según países. En algunos, como Chile y Costa Rica, actuó principalmente vía el aumento del desempleo que superó a la expansión del empleo informal. En otros, como Argentina y Venezuela, se manifestó principalmente en aumentos en la informalidad. La forma que adopta el ajuste del mercado de trabajo se relaciona en parte con las diferencias de ingreso potencial que significa el empleo informal. En los dos últimos países las diferencias de ingresos entre los ocupados en el sector informal y en los formales fueron menores que las que se registraban en los dos primeros. Por lo que el sacrificio de ingreso que significó el cambio de ocupación no alcanzó gran magnitud y resultó mucho menor que lo que hubiera significado la cesantía. Por el contrario, la existencia de diferenciales de ingresos importantes, desincentiva la reinserción laboral en la informalidad y favorece la prolongación del período de búsqueda de empleo en la formalidad.

El ajuste afectó negativamente los salarios y los ingresos del trabajo en todos los sectores aunque de manera diferenciada. Los salarios mínimos y los pagados por las empresas se redujeron entre 3 y 4,5% con independencia del tamaño de las empresas. Los más afectados fueron los ocupados en el sector informal que disminuyeron sus ingresos en más del 10%, lo que significó que el subempleo aumentó tanto por expansión de cobertura como por intensidad. A su vez, el ajuste para los empleados públicos se tradujo en una reducción de remuneración del 6,4%.

C. Crisis, ajuste y distribución de los costos: de la deuda externa a la deuda social

Los efectos de la crisis de la deuda externa analizados anteriormente afectan por un lado, la intensidad y estructura de la subutilización de mano de obra y por otro, los niveles de pobreza y la distribución de los ingresos. Los costos de la crisis se distribuyen de manera inequitativa al afectar más a los que poseen menos ingresos, generando una “deuda social” que debe ser incorporada en el diseño de las políticas de ajuste.

El aumento en la intensidad de la subutilización por efecto de la crisis de la deuda, interrumpe un largo período de progreso sostenido. Emerge la desocupación, la que constituye la forma más visible de subutilización y aumenta el subempleo visible e invisible. Se altera también la estructura del problema de empleo al afectarse en mayor medida a los sectores urbanos y dentro de ellos, a los más organizados. La cesantía pasa de constituir un quinto del problema de subutilización a representar un tercio del mismo, mientras que el aumento del subempleo visible y el retiro de la búsqueda activa de ocupación afectan las posibilidades de recuperación.

Los costos del ajuste afectan más que proporcionalmente a los grupos menos protegidos, aumentando proporcionalmente las familias en situación de pobreza. La forma que adopta el ajuste introduce una mayor regresividad en la distribución de los ingresos, tanto por la expansión de la desocupación que, por lo general, implica ingresos nulos; como por la disminución de ingresos de los ocupados que se concentra entre los que pertenecen a los estratos inferiores de la distribución. Asimismo, al disminuir la ocupación y los ingresos de los asalariados se deteriora la distribución funcional del ingreso.

La magnitud de los cambios fue variable entre países dependiendo tanto de la forma de ajuste que adoptaron como de las estrategias familiares que siguieron para defenderse de la crisis. El aumento del desempleo fue significativo en la mayoría de los países, aunque su intensidad fue diferente entre países. Una situación similar se observó en relación a las estrategias familiares ya que en algunos países como Chile, el aumento del desempleo afectó tanto a jefes como no jefes de hogar de las familias del primer quintil. En Costa Rica la situación fue similar, pero la pérdida de empleo de los jefes de hogar, trató de compensarse por la incorporación al mercado de trabajo de otros miembros de la familia. En Venezuela se registró una tercera variante de ajuste, ya que la pérdida de empleo afectó tanto a hogares de ingresos bajos como medios y los miembros secundarios se retiraron del mercado de trabajo (Altimir, 1984).

El deterioro del mercado de trabajo durante y con posterioridad al ajuste afectó de manera discriminada a los pobres, a los trabajadores en general y a los que percibían ingresos derivados del capital. Se configuró con los primeros, lo que Tancredo Neves, candidato a la presidencia de Brasil en 1984, denominó una “deuda social” la que había que pagar de manera paralela a la “deuda externa”. El PREALC (1988) la definió con mayor precisión y estimó las magnitudes involucradas para la Región en su conjunto y con posterioridad para diversos países (PREALC, 1993).

Se estimó que los trabajadores disminuyeron sus ingresos medidos por la participación en el PIB de 6 puntos porcentuales durante el período 1980-89. La evolución en términos relativos fue diferente durante la crisis y con posterioridad a la misma. En una primera etapa de ajuste entre 1980 y 1983 se redujeron tanto la participación de los ingresos del trabajo, como los provenientes del capital del 44 al 41% y del 53 al 51% respectivamente. Ello como consecuencia del ajuste recesivo introducido que afectó tanto a trabajadores como a empresarios. Sin embargo, a partir del *shock*, los ingresos del trabajo continuaron descendiendo perdiendo durante la década 8 puntos porcentuales, mientras que los ingresos del capital lograron recomponer su participación al 53% inicial. La redistribución en contra de los trabajadores, marginal durante el *shock*, se convierte en significativa y se mantiene durante la recuperación.

A ello se sumó el aumento de la pobreza que quiebra una tendencia a acelerada a disminuir entre 1960 y 1980, pasando de 35 a 37% entre 1980 y 1986. Dicho aumento estuvo acompañado también por una expansión de la indigencia y se concentró en zonas urbanas, ya que en zonas rurales la pobreza incluso disminuyó levemente. Además del aumento en la pobreza, se deteriora también el ingreso de los trabajadores no pobres pertenecientes a los sectores medios. Se estimó que su pérdida alcanzó a 4 puntos porcentuales, duplicando la pérdida de participación de los pobres en el PIB. Con ello, la deuda social generada durante la crisis equivalía a una pérdida estimada de 6 puntos porcentuales del PIB; dos tercios de los mismos correspondientes a los sectores medios y el tercio restante a los sectores más pobres. Aumentó la diferenciación social y se concentró el ingreso. Aumentaron los pobres, pero además se interrumpieron los procesos de formación de clases medias que se llevaron a cabo durante las décadas anteriores a la crisis.

La lectura de esta experiencia permite extraer algunas lecciones para evitar que coyunturas como las actuales resulten en ajustes inequitativos. Las estrategias deben buscar incorporar y proteger a los grupos más pobres, pero deben también prestar atención preferencial a los grupos medios. Asimismo, el ajuste económico ha probado ser insuficiente por sí solo para hacerse cargo de los desequilibrios distributivos y requiere ser complementado con políticas sociales complementarias.

IV. Las políticas para el empleo en tiempos de crisis

Las políticas de empleo en tiempos de crisis tienen que cumplir con el doble objetivo de enfrentar el deterioro en las condiciones para crear empleo y aprovechar las políticas laborales y de protección más permanentes que poseen la mayoría de los países. Los tiempos de crisis profundas, como la actual, van más allá del reacomodo de las políticas existentes y requieren respuestas estratégicas que representan cambios sustantivos en los instrumentos y en las formas de hacer política de empleo. Abordaremos en primer lugar, las características de la crisis actual y sus referentes. En segundo lugar, analizaremos la forzada redefinición de la política macro-económica seguida desde comienzos de la década de los 80 para responder al cambio de escenario que se produce en la actualidad. En tercer lugar, reubicaremos la discusión de la flexibilidad en el contexto de las transformaciones recientes, la crisis actual y las características estructurales de la Región. Por último, revisaremos la experiencia en algunas de las políticas laborales dirigidas a promover la creación de empleo y a mejorar los ingresos de los grupos más desfavorecidos.

A. La crisis actual y sus referentes

La crisis actual puede ser comparada, como señalamos anteriormente, con la crisis de la deuda de comienzos de los años 80, aunque como argumentan Pineda, Pérez y Titelman, (2009), esta crisis es una “repetición” de las crisis anteriores registradas en la Región. Ello porque su impacto se asocia estrechamente por un lado, con la escasez

financiamiento externo y con el grado de distorsión en el comercio internacional y por otro, porque sus efectos son profundos independientemente de sus características idiosincrática y sus condiciones iniciales. Aceptando que los mecanismos de transmisión y que los efectos esperados no serán muy diferentes a los experimentados en crisis anteriores, la crisis de la deuda parece constituir en el referente más adecuado por su mayor incidencia sobre el empleo y su difusión más amplia entre los países de la Región. La misma tuvo también un carácter global e involucró a los países desarrollados.

La profundidad de los efectos de la crisis actual ha llevado también a buscar sus referentes en la Gran Depresión. No obstante, Romer (2009a) argumenta que hasta ahora, siendo de gran magnitud no es comparable con la de los años 30s, ni por sus impactos sobre el desempleo que en Estados Unidos que llega en la actualidad al 8,1%, se compara con el 25% que alcanzó en esa oportunidad; ni por la contracción económica de 2% del PIB desde su máximo previo a la crisis en la actualidad, comparado con el 25% de contracción experimentado durante el período 1929-33. Ello no implica negar que ambas crisis signifiquen una recesión severa con alto desempleo y con carácter universal. En ambas, los consumidores y las empresas no están incentivados ni a consumir ni a invertir, las instituciones financieras dudan en prestar, la reducción de las tasas de interés deja poco espacio para políticas monetarias y la demanda mundial deprimida no contribuye a la reactivación.

Es en este escenario que se ubica el paquete de medidas adoptadas en el marco del Plan de Recuperación y Reinversión Americana adoptado al inicio de la nueva Administración del Presidente Obama. El paquete por 800.000 millones de US dólares contiene cinco componentes principales. Una inversión sustancial en infraestructura, educación, salud y energía, programas temporales para proteger a los más vulnerables (incluyendo estampillas para alimentos y expansión del seguro de desempleo), apoyo a las finanzas estatales para evitar aumentos en impuestos locales y estatales, incentivos para la inversión en negocios y una reducción de impuestos a la clase media. Todo ello en adición a los rescates del sistema financiero que se comenzó a aplicar hacia el final de la Administración Bush.

B. Las políticas macroeconómicas: el retorno al keynesianismo

Las políticas macroeconómicas se ubican en el contexto de la depresión económica existente y establecen como objetivo primordial la recuperación de la demanda efectiva. Para ello se recurre a una expansión sustancial del gasto fiscal, junto con asegurar la liquidez necesaria y reducir los costos del financiamiento. A diferencia de las crisis anteriores, la preocupación no radica en recuperar los equilibrios macro, sino en restablecer la demanda y expandir la capacidad de endeudamiento. Ello significa un cambio fundamental en el diseño estratégico para la creación de empleo. Asimismo, la crisis financiera lleva a mejorar la regulación y a activar la presencia del Estado en la promoción de la reactivación, sin amenazar el papel que le corresponde al sector privado.

Las políticas de corto plazo se orientan hacia tres objetivos: empleo, crédito y viviendas. La expansión del gasto fiscal se destina a apoyar directamente los empleos e ingresos y a activar los multiplicadores, dado que el mayor gasto contribuye a la expansión del empleo y este a su vez, se traduce en mayores ingresos y mayor demanda. Con ello se espera contribuir a disminuir despidos, aumentar horas de trabajo entre los ocupados, aumentar la productividad y crear nuevos empleos para alrededor de 3,5 millones de personas en un período de 18 meses (Summers, 2009). Esta expansión del empleo se complementa con la recapitalización del sistema bancario lo que se espera redundará en disminución de los márgenes (*spreads*), con financiamiento más barato de hipotecas y préstamos para estudiantes y pequeños negocios, con subsidios para viviendas y con incentivos para la inversión de largo plazo en energía renovable. Los períodos de maduración de estos instrumentos son variables, esperándose que la mayoría de los efectos de la protección a los grupos más vulnerables y los incentivos tributarios a las empresas se produzcan durante este año, mientras que los efectos del aumento del gasto y la ayuda a los Estados se distribuirían entre 2009 y 2011 (Romer, Ch y Bernstein, J, 2009).

Como lo muestra la síntesis de las medidas adoptadas frente a la crisis (CEPAL, 2009), los lineamientos del paquete descrito se reproducen en la Región. En particular, las medidas para garantizar la

liquidez y permitir que la tasa de interés sea lo más baja posible, han sido adoptadas por la mayoría de los países. Lo mismo ocurre con el uso activo de la política fiscal, tanto aumentando el gasto (principalmente en infraestructura), como en menor medida, disminuyendo impuestos o aumentando los subsidios.

No se trata, sin embargo, de aumentar los déficits fiscales o expandir la oferta monetaria en exceso y retornar a políticas superadas por los países latinoamericanos las que en décadas pasadas se tradujeron en inflación y escaso crecimiento económico. Por el contrario, es importante rescatar los avances registrados en el ámbito macroeconómico, por ejemplo, en el manejo de los presupuestos fiscales con criterios estructurales más que corrientes y en aprovechar las bonanzas en los precios de las exportaciones para crear fondos de estabilización. Ambos mecanismos han permitido a países como Chile, atenuar las fluctuaciones durante el ciclo al ahorrar recursos fiscales en épocas de bonanza y financiar las políticas compensatorias en la contracción. Por otro lado, es importante rescatar también el papel de la coordinación entre la política monetaria y la fiscal. Dicha coordinación introduce consistencia entre la liquidez, el gasto fiscal y la tasa de cambio. La falta de coordinación resulta en la necesidad de exagerar alguno de los instrumentos, para compensar la forma de uso de los otros. Así ocurrió en Chile durante la crisis asiática cuando se expandió el gasto fiscal para reactivar la demanda y al mismo tiempo, se elevó la tasa de interés para contener la inflación. Ello resultó en definitiva, en demoras en el proceso de ajuste y en mayores costos. Por el contrario, durante la crisis actual la coordinación entre la autoridad fiscal y la monetaria han estado debidamente sincronizadas.

En esencia, además de introducir o mantener las innovaciones exitosas experimentadas en el manejo de la política macroeconómica, se produce un cambio sustancial en el escenario económico. La reactivación de la demanda, junto con el aumento de la liquidez a costos más bajos y el aumento de subsidios o incluso, reducciones de impuestos para los más afectados, requieren estar debidamente financiados. Las posibilidades de avanzar sin generar grandes distorsiones dependerán de la situación prevaleciente en cada país.

C. Las políticas laborales para el ajuste y el crecimiento

Las políticas laborales deben contribuir a enfrentar la crisis facilitando el ajuste y creando las condiciones para que la expansión posterior sea más rápida y sostenida. Cuanto más breve sea la duración y cuanto más se proteja a los más afectados, menores serán los costos de las crisis. Asimismo, las crisis presentan también oportunidades para invertir en la gente y desarrollar sus capacidades las que se traducirán en ganancias de productividad durante la recuperación económica. En esta perspectiva las políticas laborales pueden contribuir significativamente. Ello no significa intervenir solo temporalmente en la emergencia, lo que no debe excluirse, sino diseñar una estrategia laboral consistente con los objetivos señalados. Este diseño no está exento de debates técnicos, pero también políticos, pues de él depende en parte importante la distribución de los costos asociados a las crisis.

No existen respuestas únicas sobre este tema, porque las políticas laborales y sus efectos se ubican entre lo económico, lo social y lo político. Lo que se requiere es una combinación eficaz que contribuya a enfrentar la crisis, proteger y expandir el capital humano. Las primeras se relacionan con el grado de flexibilidad que posea la regulación laboral de cada país. La segunda se asocia a la existencia de políticas laborales compensatorias de ingresos y de generación de nuevos puestos de trabajo, así como de mecanismos para evitar la interrupción de la protección social. El desarrollo de capacidades depende del gasto público destinado este objetivo pero también de los incentivos que existan para invertir por parte de los empresarios y del esfuerzo y las expectativas de beneficios futuros de los trabajadores.

Estas opciones se han sintetizado en la propuesta de “flexiguridad” erróneamente asociada, a nuestro juicio, con una propuesta que solo busca introducir flexibilidad mediante la precarización de la relación laboral cuyo costo es asumido por los trabajadores. En sus diversas versiones aplicadas en países desarrollados la misma resulta de una combinación de políticas dirigidas a la flexibilidad en el mercado de trabajo, a la protección de los trabajadores y a la capacitación permanente. La mezcla y la

importancia de los instrumentos es variable entre países, pero coinciden en la búsqueda de objetivos similares desde los sistemas más flexibles, con alta protección, significativa inversión en capacitación y alta participación de los actores sociales como los aplicados en los países del Norte de Europa (Dinamarca, Holanda, Irlanda, entre otros); a los que privilegian la estabilidad garantizada por la legislación laboral, asociados generalmente a una mayor debilidad en los mecanismos de protección como los adoptados en los países del Mediterráneo (Italia, Grecia, Francia, entre otros) (OIT, 2005). Esta diversidad se encuentra también en los países latinoamericanos la que en este caso responde no solo a la mezcla de políticas laborales, sino también a las diferencias estructurales que se encuentran en el mercado de trabajo (Tokman, 2008).

En relación a la legislación laboral debe señalarse que la reacción del mercado de trabajo ante la crisis de la deuda a comienzos de los 80s, fue elástica y respondió con rapidez en plazos breves; a pesar de que ningún país, con la excepción de Chile, modificó su legislación laboral. Ello puso en evidencia que el mercado del trabajo, a pesar de su regulación, permitía el ajuste *de facto*; dado que la legislación laboral comprensiva no fue respetada plenamente aún en épocas normales, menos aún en períodos de crisis. A ello contribuyó también la existencia de una cultura de evasión, la escasa capacidad de fiscalización y en algunos países, la debilidad sindical agudizada por la persecución de los gobiernos autoritarios.

Con posterioridad, hacia fines de los 80s ante la insuficiente recuperación de los niveles de empleo durante la apertura, surge una segunda generación de reformas en el Consenso de Washington, entre las que se incluye la reforma laboral. Dichas reformas buscaban flexibilizar el mercado de trabajo, facilitando el ajuste del nivel de empleo mediante la disminución de los costos de contratación y de despido, la extensión de los períodos de prueba y principalmente, la introducción de contratos individuales de trabajo atípicos para permitir una flexibilización en el margen al sustituir contratos por tiempo indefinido, hasta entonces el contrato de trabajo predominante. Siguiendo el sistema de relaciones anglo-sajón se buscaba un ajuste rápido ante los shocks mediante reducciones de empleo y de los salarios, en la expectativa de que ello permitiría reactivar las economías y generar puestos de trabajo suficientes para reabsorber a los afectados. Un número importante de países latinoamericanos introdujeron reformas flexibilizadoras durante la primera mitad de los 90s, entre ellos, Argentina, Colombia y Perú, siendo el precedente más relevante la reforma laboral de España en 1981 (Tokman, 2004).

Como resultado de las reformas los contratos temporales y a plazo fijo aumentaron y al mismo tiempo se expandió el número de trabajadores sin contrato y sin protección, todo ello a costa de los contratos por tiempo indefinido. Los costos laborales disminuyeron por la sustitución de contratos y por la reducción de recargos sobre la nómina salarial (Martínez y Tokman, 1999). Por otro lado, la experiencia de reformas laborales ha mostrado que al utilizarse de manera exagerada la *flexibilización en el margen*, resulta en inestabilidad y desprotección. Ello ocurre porque los sistemas de protección social fueron diseñados para proteger en el trabajo y a partir de una inserción laboral estable y por la casi inexistente protección durante la transición entre puestos de trabajo. Con ello aumenta el costo social asociado al ajuste y se agrava el *trade-off* entre la eficacia de la regulación en el ajuste de corto plazo y la capacidad de aumentar la productividad y el crecimiento en el largo plazo.

Por ello, las reformas de las reformas introducidas a partir de la segunda mitad de los 90s se dirigieron a restablecer un cierto equilibrio necesario entre flexibilidad y protección y a completar las reformas mediante el fortalecimiento de la protección para compensar la pérdida de ingresos y la interrupción en el acceso a la protección social sobre base contributiva. La búsqueda del primer objetivo significó limitar la introducción de contratos de trabajo atípicos y revalorizar el contrato de trabajo por tiempo indefinido; modificado para permitir una mayor flexibilidad y disminuir los costos asociados al despido.

Tanto España como Argentina cambiaron la orientación de las reformas laborales a partir de mediados de los noventa. España, país que fue pionero en introducir la flexibilización en el margen, redefine su enfoque en 1987 mediante un Acuerdo Tripartito (empleadores, trabajadores y gobierno) que subordinó el uso de contratos por tiempo determinado a la negociación colectiva y trasladó la búsqueda de una mayor flexibilidad al contrato permanente facilitando el procesamiento del despido en la justicia laboral y reduciendo los costos del mismo. En 2006 un nuevo Acuerdo Tripartito (que da lugar a la Ley

43/2006) refuerza la reorientación anterior promoviendo la vuelta al contrato permanente a través de convertir los contratos por tiempo determinado en por tiempo indefinido si durante un período de 30 meses el mismo trabajador acumula más de 24 meses en la misma empresa o tuvo contratos sucesivos en el mismo puesto de trabajo. Introdujo también bonos durante 4 años cuando mujeres, jóvenes y desempleados de larga duración reciben contratos por tiempo indeterminado, se redujeron las contribuciones a la seguridad social y se precisó la definición y la acción contra la colocación ilegal de trabajadores entre empresas. Argentina, a su vez, introdujo sendas reformas en 1998 y en 2000, limitando el uso de contratos por tiempo determinado, reduciendo la indemnización por despido en los contratos de larga duración y extendió la duración del período de prueba. Se reducen, asimismo, las contribuciones a la seguridad social para mayores de 45 años, jóvenes menores de 24 años y mujeres jefas de hogar.

Brasil en la reforma de 1998 condiciona la introducción de contratos a plazo fijo a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo y traslada a la negociación colectiva la decisión sobre los límites máximos para su utilización. Permite el uso de contratos por tiempo determinado sin indemnización por despido ni preaviso y con reducciones de cotizaciones al fondo de indemnizaciones, pero condicionados a una duración máxima de 2 años.

Para asegurar la protección en caso de despido y promover la movilidad voluntaria se traslada la protección del puesto de trabajo al trabajador. En algunos casos, se combina además con políticas laborales activas, como la recalificación, lo que aumenta la empleabilidad de los desocupados y contribuye a reducir los períodos de búsqueda. Dos instrumentos se han utilizado, entre otros, para promover estos objetivos. El primero, consiste en transformar las indemnizaciones por despido en obligaciones de depósitos a nombre del trabajador en lugar de constituir pasivos exigibles a las empresas solo en la eventualidad del despido. En algunos casos se permite además, la utilización de una cierta proporción de los fondos acumulados para gastos específicos en salud y en vivienda. Este tipo de instrumento se encuentra en Perú, Colombia, Panamá y Brasil.

El segundo instrumento es la introducción de seguros de desempleo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, entre otros países. Chile introdujo un sistema que combina contribuciones del trabajador y del empleador a una cuenta a nombre del trabajador y lo complementa con contribuciones del empleador y del gobierno a un fondo solidario para cubrir a aquellos que no hubieren acumulado fondos suficientes en sus cuentas individuales. Se administran por una institución privada, seleccionada por licitación pública, con comisión fija y la obligación de prestar servicios adicionales como un sistema de información de cesantes y de necesidades de capacitación. El aporte patronal a la cuenta individual es deducible de las indemnizaciones por despido y el seguro puede activarse por despido o renuncia voluntaria. En la actualidad, se analiza una modificación del seguro destinada a reducir el tiempo mínimo de cotización exigido y elimina el requisito de existencia de contrato permanente para acceder al fondo solidario, a la vez, que se propone extender la duración de los beneficios en caso de crisis agudas.

La evidencia muestra que las indemnizaciones por despido son sustitutivas de los seguros de desempleo. En los países europeos la existencia de seguros de desempleo generosos, coexiste con menores indemnizaciones. El caso opuesto se presenta en América Latina, donde la inexistencia o insuficiencia de los seguros, se compensa con indemnizaciones por despido de mayor magnitud. Blanchard (2003) plantea que si existe un seguro de desempleo adecuado, solo se justifica un papel limitado de las indemnizaciones. Pero que ambos no son sustitutos perfectos, dada la legitimidad de la compensación de los trabajadores y las limitaciones de los seguros. Las indemnizaciones por despido constituyen un mecanismo justificado para compensar a los trabajadores por su pérdida de empleo. Es simple, da protección plena y provee incentivos para la búsqueda; pero enfrentan problemas de capacidad de pago de las empresas cuando quiebran o desaparecen y constituyen un mecanismo débil de aseguramiento debido a la incertidumbre en cuanto a la duración del desempleo.

En relación con auto-seguros como el de Chile, Blanchard concluye que solo podrá proporcionar un seguro reducido, porque los eventos de desempleo se presentan temprano en el ciclo laboral y son largos como para que los trabajadores estén en condiciones de haber acumulado fondos suficientes para

atenuarlos. Por ello recomienda que deban ser acompañados por un seguro público, provisto por una agencia, suficientemente generoso, pero condicionado a la búsqueda y aceptación de trabajo. Esta es la dirección en que ha transitado Suecia y Holanda con buenos resultados desde la mitad de los 80s.

El ajuste mediante despidos introduce una mayor incertidumbre derivada de la inestabilidad laboral efectiva o percibida. Se produce con ella una disminución del grado de compromiso de los trabajadores con la empresa y se debilitan sus incentivos por aprender y mejorar su productividad. Perciben que su estada en la empresa puede no ser permanente y que el aprendizaje y la capacitación significan un esfuerzo que, cuando es específico, no resulta trasladable para futuras ocupaciones. Los empresarios también disminuyen sus incentivos para invertir en capacitación, pues existe el riesgo de que los beneficios sobre la productividad no puedan concretarse si el trabajador abandona la empresa. En este caso la inversión en capacitación disminuirá por falta de incentivos para ambas partes. La productividad de corto plazo puede también aumentarse mediante reducciones de personal, pero esta vía afecta el ambiente de relaciones laborales y disminuye las posibilidades de reorganización del proceso de producción y de trabajo. Con ello las posibilidades de aumentar la productividad se reducen.

Según estudios efectuados en Perú (Chacaltana y García, 2002) y en otros países (Batra, 2001), existe una relación negativa entre rotación laboral y capacitación. La probabilidad de que una empresa capacite a su personal se asocia positivamente con empresas que innovan, invierten en investigación y desarrollo y exportan. Las empresas con mayor rotación, capacitan menos y las que mejor remuneran a sus trabajadores, invierten más en capacitación. Las empresas con niveles de rotación altos tienen 28% menos de probabilidad de invertir en capacitación que las que registran mayor estabilidad laboral.

La revalorización del contrato de largo plazo, ya analizada más arriba, debería mejorar los incentivos para invertir en capacitación al restablecer ciertos niveles de estabilidad laboral. Existen también otros mecanismos que pueden contribuir a disminuir el costo de capacitación como la introducción de franquicias tributarias para descontar dicho costo de las obligaciones tributarias. Puede financiarse por esta vía la inversión destinada a trabajadores con educación incompleta y compensarse el gasto en capacitación de jóvenes mediante rebajas en las indemnizaciones por despido. Podrían considerarse diseños adicionales como la introducción de contratos que vinculen el compromiso de permanencia mínima del trabajador en la empresa con la inversión en capacitación y su descuento de las indemnizaciones por despido antes del período mínimo estipulado (Tokman, 2004). Es importante, por último, como sugieren Chacaltana y García (2002) para el Perú, reformular el papel de las instituciones públicas de capacitación privilegiando su papel de rector (evaluador y certificador) más que el de capacitador y constituyendo un Fondo de Financiamiento de la formación continua en las empresas.

D. Las políticas activas en el mercado de trabajo: su contribución en las crisis⁴

Se ha recurrido de manera más reciente a partir de las crisis de fines de los 90 y de comienzos de la presente década, a la puesta en marcha de programas de creación de empleo. Este es el caso de los programas de empleo *Trabajar y de Jefes y Jefas de Hogar* en Argentina, de *Progresá* (convertida en *Oportunidades*) en México, del *Programa de Empleo Directo* de Chile y de sus similares en Perú y Uruguay y de sus variantes como *Fondos de Inversión Social* en Bolivia y Costa Rica. El objetivo principal es promover la creación de empleo para los grupos más vulnerables como parte de una red de seguridad, que combinada con otras transferencias compense a los hogares más pobres.

Dado que las crisis se manifiestan en una desaceleración del crecimiento económico que obedece a una contracción de demanda y resulta en una expansión del desempleo, se recurre a políticas activas las que a diferencia de las pasivas, como el seguro de desempleo, buscan ampliar las oportunidades de empleo financiados con recursos públicos. De hecho, constituyen un mecanismo de reactivación de la demanda por trabajo impulsado por el gobierno. Los mismos consisten en generar empleo mediante un

⁴ Las experiencias y evaluaciones de Programas Especiales de Empleo y de Capacitación de los Desempleados se revisan en mayor profundidad en el Anexo.

aumento de las obras públicas, generalmente de menor envergadura o de mejoramiento de infraestructura básica y limpieza, las que se caracterizan por una mayor intensidad en el uso de mano de obra de baja calificación. Ello significa en parte ejecución directa por parte del Estado, por lo general descentralizada en los gobiernos locales o indirecta mediante la asignación a ONGs o subsidiando la contratación de mano de obra. La ejecución indirecta a través de empresas privadas involucra un subsidio total o parcial para la contratación de trabajadores. En otros casos como *Progresar (Oportunidades)*, *Bolsa Escola* en Brasil y *Chile Solidario*, los programas se caracterizan por transferencias condicionadas al cumplimiento de ciertas obligaciones como la asistencia a la escuela y a los centros de salud para los niños o a la búsqueda activa de empleo por los padres, entre otros.

El atractivo de estos programas es responder directamente a la falta de empleo durante la crisis, reaccionar en un plazo corto y al mismo tiempo, mostrar la voluntad política del gobierno de responder a las necesidades de la población en la emergencia. Dependiendo de los recursos que se asignen, pueden alcanzar a niveles significativos de beneficiarios entre 1 y 2% de la fuerza de trabajo, aunque ello en parte involucra la entrada de nuevos miembros a la fuerza de trabajo previamente inactivos. Permiten además, atenuar las variaciones estacionales en países donde la demanda de mano de obra presenta fluctuaciones. Por lo general, se focalizan en los grupos más necesitados y se dedican a tareas consideradas de utilidad pública, aunque ello no excluye la colocación en empresas privadas. No obstante, las remuneraciones asociadas a los mismos son menores que los salarios y no en todos los programas los empleos generados gozan de protección, además de que son temporales y en algunos programas, de jornada parcial. Diversos problemas se asocian usualmente a estos programas. Por un lado, el aprovechamiento para fines políticos de los recursos asignados. Por otro, la tendencia a perpetuarse dados los intereses de los beneficiarios y las relaciones de clientelismo que se desarrollan. Por último, se presentan también altas filtraciones en la ejecución estimándose que por cada 3 o 4 pesos asignados solo uno llega al beneficiado.

Los programas de empleo en sus diversas modalidades presentan ventajas e inconvenientes y las escasas evaluaciones disponibles destacan ambas. Constituyen, como se señaló, un instrumento útil en la recesión compensando la contracción o atenuando la disminución en la demanda por trabajo y asegurando un piso mínimo de protección para los afectados. Sin embargo, como señala Ravallion (2008), lo importante es no solo cubrir el déficit de empleo y de ingresos en la recesión, sino también reducir la pobreza en el futuro. Por ello, los programas que invierten en educación y salud de los niños mediante transferencias condicionadas o agregan capital humano a los ocupados constituyen un aporte más duradero.

Las escasas evaluaciones disponibles asignan una importancia fundamental al establecimiento de salarios bajos en los empleos generados a través de los programas para asegurar que se dirijan a las familias más pobres y a los trabajadores que no tienen alternativas de empleo y proporciona los incentivos para incorporarse a un trabajo normal cuando esté disponible. Ravallion (2008) sugiere que el salario de los participantes en los programas debería ser similar al salario de los trabajadores agrícolas no calificados, usualmente inferiores al salario mínimo legal. También podría pensarse en reducciones progresivas del salario, similar a lo que ocurre en los seguros de desempleo, pero su bajo nivel y la resistencia que encontraría esta decisión dificultarían su implementación. Las evaluaciones muestran asimismo, que los participantes no estarán mejor o incluso pueden estar en peores condiciones de encontrar empleo al salir del programa. El paso por estos programas no constituye un activo para su inserción laboral futura, pero algunas evaluaciones también sugieren que su eventual efecto positivo desaparece si el trabajador no encuentra otro trabajo inmediatamente después de egresar del programa (Betcherman, Olivares y Dar, 2004).

Otro instrumento utilizado para promover la contratación consiste en subsidiar los salarios y en particular, focalizado en grupos vulnerables, industrias o regiones afectadas. Estos subsidios tienen como objetivo proveer incentivos a los empleadores para contratar nuevos trabajadores o retener ocupados que hubieran sido despedidos durante la contracción. Argentina y en Chile introdujeron este mecanismo como programas *Pro empleo*. El primero otorga un voucher variable según la edad del

trabajador de entre 50 y 75% del salario mínimo para ser utilizado en la contratación de trabajadores. En el segundo, el subsidio alcanza al 40% del salario mínimo durante un máximo de 4 meses más una bonificación equivalente a 76 dólares para cubrir costos de capacitación. El subsidio aumentaría la probabilidad de empleo de los beneficiados y afecta de manera positiva los ingresos. La evaluación disponible del programa en Chile (Bravo, 2004) señala que el mismo presenta mejores resultados que los programas de empleo directo, así como un costo menor asociado y alta satisfacción de los beneficiarios.

Sin embargo, las evaluaciones efectuadas por el Banco Mundial no encuentran impactos positivos en la empleabilidad de largo plazo ni en los ingresos de los participantes. Se encuentra también que los empleadores usan el subsidio para seleccionar trabajadores o sustituir trabajadores existentes por subsidiados para reducir los costos. Concluyen que el subsidio es improbable que sea eficaz tanto por el “peso muerto” (*deadweight*) como por el riesgo de sustitución. Los beneficiados por el subsidio tienen menos posibilidades de ser contratados y los salarios son inferiores que los del grupo de control (Betcherman et al, 2004).

Estos programas son aplicables durante el comienzo de la recuperación en las crisis. Resultan insuficientes o producen los efectos negativos sobre otros grupos en la recesión ya que el factor limitante principal es la reducción de demanda y se convierten en redundantes en la expansión. Su utilidad se concentra en la etapa intermedia al proveer incentivos a la contratación cuando se visualiza un cambio de estado en el ciclo. Además, como se señaló anteriormente, pueden ser efectivos cuando se combinan con otros instrumentos como el entrenamiento en el trabajo o se dirigen a grupos objetivos específicos.

Una tercera política dirigida al mercado de trabajo sobre la que existe experiencia es la capacitación de los desempleados. Se introduce con el doble objetivo de aumentar las capacidades de los trabajadores afectados, aumentando su empleabilidad para disminuir el tiempo de búsqueda y de introducir una red de seguridad para los afectados mediante una remuneración durante el entrenamiento. Argentina y Colombia introdujeron programas de este tipo en la segunda mitad de los noventa, pero México mediante el programa “*PROBECAT*” es el país que posee la experiencia más importante, de mayor duración y evaluada al menos en cuatro oportunidades.

PROBECAT se introduce en 1984 para enfrentar los efectos de la crisis de la “*deuda*” mediante la capacitación de desempleados y desplazados para facilitar la reinserción laboral. Los cursos de capacitación son temporales (6 meses), se impartían en sus comienzos en centros de entrenamiento y colegios secundarios y asignaban una remuneración equivalente al salario mínimo durante el período de entrenamiento. Los servicios públicos de empleo contribuían también en la intermediación laboral. Los resultados positivos encontrados en dos primeras evaluaciones efectuadas por el Banco Mundial y el Gobierno de México, proporcionaron el fundamento para expandir el programa de 50.000 a 500.000 beneficiarios. Se incluyó en dicha expansión una modalidad adicional de capacitación, abriendo la posibilidad de que la capacitación fuera efectuada en las empresas, asignando la responsabilidad a los empresarios pero contribuyendo el Estado con las remuneraciones previstas durante el entrenamiento. Como contrapartida los empresarios se obligaron a contratar el menos el 70% de los que se acogieran a ese programa. En 1993 esta modalidad representaba el 20% de la capacitación, disminuyendo posteriormente, debido a la introducción de una modalidad adicional dirigida a los trabajadores por cuenta propia.

Una tercera evaluación efectuada también por el Banco Mundial en 1999 utilizando una metodología diferente a las anteriores concluye, sin embargo, que el *PROBECAT* no producía resultados significativos ni en términos de mejorar la probabilidad de encontrar empleo, ni de mayores remuneraciones. La cuarta evaluación disponible efectuada por académicos mexicanos en 2001 llega a una conclusión matizada en el sentido que los efectos son variables dependiendo del género de los beneficiarios, instrumentos, regiones e instituciones. Se concluye que las mujeres y los grupos más vulnerables acogidos al programa obtienen resultados positivos y significativos sobre el empleo y las remuneraciones; mientras que, al igual que todas las evaluaciones anteriores, muestran una relación más favorable de costo-beneficio en la modalidad de capacitación en el trabajo sobre la impartida en salas de clase.

V. Conclusiones

Las crisis que afectaron a los países de la Región durante las últimas tres décadas pusieron en evidencia la existencia de una estrecha correlación entre crisis económica y desempleo. La contracción medida como reducción del producto por habitante o la desaceleración significativa del crecimiento, se tradujo en aumento del desempleo. Las mismas fueron recurrentes y en la década de los noventa, de menor intensidad pero más frecuentes. Ello se tradujo en un comportamiento asimétrico del desempleo que aumentó en la contracción y disminuyó en la expansión, pero sin recuperar el nivel de pre-crisis.

Entre los cinco episodios de crisis que se registraron en el período analizado, la de la “Deuda” (1980-83) fue la que mostró mayor intensidad y una mayor difusión en todos los países de la Región. Además, afectó también a los países desarrollados y en particular, a los Estados Unidos. La separación de los efectos de las diferentes crisis no resulta nítida por los rezagos que se registran en cada episodio y particularmente, en los noventa por su frecuencia.

La crisis de la “Deuda” se manifiesta entre fines de los años setentas y comienzos de los 80s, pero su gestación se arrastra desde el primer shock de precios del petróleo entre 1974 y 1975 cuyo ajuste pudo ser postergado por los países de la Región dada la evolución favorable de sus exportaciones y su capacidad de endeudamiento. La situación a fines de la década fue diferente ya que el segundo shock de precios se combinó con el cambio en la orientación de las políticas en Estados Unidos e Inglaterra y con alto endeudamiento, aceleración inflacionaria, costos financieros crecientes y un comportamiento del capital pro-cíclico en América Latina. El ajuste resultó entonces impostergable en los países latinoamericanos, constituyendo esencialmente una crisis de origen financiero que posteriormente afectó también al comercio.

Los efectos del ajuste fueron diferentes según los países, pero en todos ellos se contrajo el producto por habitante y se expandió el desempleo. No obstante, la crisis afectó al mercado de trabajo en todas sus dimensiones. Además del aumento del desempleo, se expandió el subempleo visible al reducirse las horas trabajadas, cayeron los salarios reales debido a la inflación y aumentó el subempleo invisible refugiado en la informalidad. Las magnitudes de cada componente del ajuste fueron también diversas, pero en promedio para la Región el resultado fue un deterioro absoluto y su costo distribuido de manera desigual. Los más afectados fueron los grupos medios y en menor medida, los pobres. Ello originó lo que el PREALC denominó, “deuda social”.

Las políticas de empleo en tiempos de crisis deben responder a un doble desafío. Por un lado, enfrentar el deterioro en la situación de empleo e ingresos y por otro, aprovechar las oportunidades de creación de empleos y de asegurar protección laboral y social. La dimensión de la crisis actual requiere respuestas estratégicas y no solo reacciones puntuales. Este trabajo aborda el desafío en tres niveles: en el macroeconómico, del cual depende la capacidad de generar empleo, en el papel específico que le corresponde a las políticas laborales durante el ajuste y el crecimiento y por último, en cuanto a su contribución potencial para compensar a los más afectados.

En cuanto a la macroeconomía, se destaca el retorno a un escenario Keynesiano donde el desafío a enfrentar es asegurar la reactivación de la demanda como instrumento principal para promover el crecimiento. Ello debería significar un cambio estratégico en la creación de empleo, pero además en la regulación y en el papel del Estado en general y en particular, en el mercado de trabajo. El aumento del gasto es condición necesaria para apoyar la expansión del empleo y los ingresos y activar los multiplicadores que generen un aumento en las horas trabajadas, en la productividad y en el empleo. La reacción en los países desarrollados ha iniciado este camino de expandir la demanda, aumentar el gasto fiscal, reducir la tasa de interés y asegurar una mayor liquidez. América Latina está siguiendo, aunque con rezagos, un camino similar. El costo del capital se está reduciendo y el gasto fiscal se expande. Dos lecciones del manejo macroeconómico en algunos países como Chile son también importantes de destacar. Por un lado, el papel estabilizador en el ciclo que puede desempeñar un manejo del presupuesto fiscal con criterio estructural y los fondos de estabilización vinculados a los productos básicos exportables o importables. Ambos han sido útiles para ahorrar en las bonanzas y disponer de recursos en la contracción, así como, disminuir las presiones inflacionarias y sobre la paridad cambiaria en ambas coyunturas. Por otro lado, la coordinación entre la política fiscal y la monetaria, ausente en crisis pasadas, ha mostrado la contribución que puede significar cuando se le asigna la importancia que corresponde. Las bajas en las tasas de interés deben sincronizarse con aumentos del gasto, pues la prioridad está en la recuperación de la demanda y las presiones inflacionarias no requieren en la actualidad de ajustes monetarios urgentes.

Las políticas laborales deben enfrentar el doble desafío de facilitar el ajuste y contribuir a crear las condiciones para que la recuperación sea más rápida y sostenida. Esta combinación de instrumentos no está exenta de discusión política, porque las políticas laborales se ubican tanto en el ámbito económico, como en el social y en el político. Se requiere una estrategia eficaz para enfrentar las crisis y ello se traduce en necesidad de una regulación laboral que provea flexibilidad. Se necesita proteger a los afectados y ello significa recurrir tanto a políticas pasivas para compensar los ingresos caídos como activas para generar empleos e ingresos durante la crisis. Se requiere, por último, invertir en el desarrollo del capital humano para aumentar la productividad y ello requiere de mayor gasto público y de incentivos adecuados para las inversiones en capacitación en las empresas y para recompensar y motivar el esfuerzo de los trabajadores. En definitiva, esta combinación se conoce bajo la denominación de “flexiguridad”, la que despierta reacciones encontradas en diversos países y entre los actores sociales.

Este trabajo desdramatiza el conflicto al recuperar la realidad prevaleciente en los países desarrollados que enfrentan esta estrategia bajo modalidades muy diferentes entre ellos y respondiendo a sus historias y realidades. Destaca asimismo, que en América Latina y en países de fuera de la Región como España, después de seguir los lineamientos de la flexibilización en el margen de la regulación laboral se han reformado las estrategias y retornado al contrato de trabajo permanente, pero adaptado a

las nuevas demandas de flexibilidad. Con ello se busca conciliar estabilidad, protección y capacidad de adaptación. Se ha avanzado también en varios países en reforzar la protección al desempleado, sea por la introducción de seguros en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y/o asegurando la liquidez de las indemnizaciones por despido, convirtiéndolas en depósitos nominativos de los trabajadores independizando la protección de la situación financiera de la empresa. Ello ocurre en Brasil, en Colombia y en Perú. De manera similar, se reconoce también la necesidad de promover una mayor capacidad de adaptación mediante la calificación de los trabajadores otorgando incentivos tributarios, disminuyendo el riesgo de pérdidas de la inversión por salidas anticipadas de las empresas y reformulando las funciones de las instituciones públicas rectoras de las políticas de capacitación.

Por último, se destaca la contribución y las limitaciones de políticas laborales específicas dirigidas a la creación de empleo en el corto plazo con el doble objetivo de compensar a los trabajadores afectados por el desempleo y disminuir la desocupación. Los mecanismos de compensación deben conciliarse con el objetivo de generar condiciones de disminuir la pobreza de manera más permanente. Los programas públicos de creación de empleo responden a la necesidad de generación de empleo e ingresos en el corto plazo y la inversión efectuada se dirige a mejoras sociales. Constituyen además, una señal importante de acción por parte de los gobiernos. Están, sin embargo, expuestos a la captura política, tienden a perpetuarse y presentan una filtración significativa de recursos en su ejecución. Se recomienda que los salarios pagados sean bajos para desincentivar la permanencia o decrecientes en el tiempo y se concentren en los períodos de mayor contracción de la demanda.

Los subsidios a los salarios por plazos determinados constituyen también un instrumento utilizado para promover el empleo de corto plazo. Se otorga un subsidio, sea al trabajador o a la empresa, por una proporción del salario para disminuir el costo de contratación. En algunos casos, como en Chile, se complementa con una bonificación para capacitación. Las evaluaciones disponibles muestran que sus efectos sobre la empleabilidad de largo plazo son poco importantes. En el corto plazo se presentan también potenciales riesgos de sustitución de trabajadores no subsidiados por subsidiados y de deadweight si se recurre al subsidio solo para contratar a trabajadores que se los hubiera contratado de todas maneras. Su papel debe ser debidamente sincronizado con las etapas del ciclo. En la contracción su efectividad es baja porque la restricción es de demanda más que de costos de contratación y en la expansión se convierte en redundante por el efecto ya mencionado. Su mayor contribución se produce en el comienzo de la recuperación al adelantar la decisión de contratación. Asimismo, son útiles para enfrentar reconversiones o recesiones localizadas sea de sectores o regiones y para promover el empleo de grupos vulnerables como jóvenes, mujeres y discapacitados.

La capacitación de desempleados constituye un tercer instrumento que puede contribuir a disminuir los tiempos desempleo y a mejorar las capacidades de los trabajadores. Se dirige directamente a los afectados y proporciona una respuesta en la emergencia, compartiendo con los dos instrumentos anteriores las ventajas y las limitaciones asociadas a la misma. Sus resultados no son claramente significativos, aunque benefician preferentemente a mujeres y grupos más vulnerables. Proporcionan una red de seguridad temporal mediante la remuneración asignada. Muestran que la formación en el trabajo presenta una mejor alternativa tanto por la relevancia de los contenidos como por la cercanía con los eventuales empleadores. Están sujetas a las variaciones del ciclo, dado que sus efectos son más favorables en la expansión que en la contracción dada la insuficiente demanda de trabajo, pero pueden contribuir a financiar la transición y a aumentar la productividad y los salarios de los beneficiarios.

Bibliografía

- Altimir, O, 1984. "Poverty, income distribution and child welfare in Latin America: A comparison pre and post-recession data", World Development, Oxford, Pergamon Press, marzo.
- Batra, 2001. "Skill up-grading and competitiveness in developing countries", Banco Mundial.
- Betcherman, G, Olivas, K y Dar A, 2004. Impacts of active labor market programs: New evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries, Washington, Banco Mundial.
- Blanchard, O, 2003. "Designing labor market institutions", trabajo presentado a la Conferencia sobre Mercados de Trabajo, organizada por el Banco Central de Chile, Santiago, noviembre.
- Bravo, D, 2004. "Evaluación de Impacto Programa Pro-Empleo. Línea Bonificación a la Contratación y Capacitación Laboral", Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, agosto.
- Calderón-Madrid y Trejo, 2001, "The Impact of the Mexican Training Program for Unemployed Workers on Re-employment. Dynamics and on Earnings". En: <http://econpapers.hhs.se/paper/cpdpd2002/a2-1.htm>
- Chacaltana, J. 2005, Programas de Empleo en el Perú: Racionalidad e Impacto, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP) y Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Lima.
- Chacaltana, J y García, N, 2002. "Estabilidad laboral, capacitación y productividad", Red de políticas de empleo-CIES, Lima, enero.
- Galasso, E, Ravallion, M. y A. Salvia (2001), "Assisting the Transition from Workfare to Work: Argentina's Proempleo Experiment", Development Research Group, World Bank, http://poverty.worldbank.org/files/11255_Martin-PROEMPLEO-Evaluation.pdf.
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1999), "Income gains to the poor from workfare. Estimates for Argentina Trabajar Program", The World Bank, Development Research Group. Washington. D. C.

- Lanari, M. E., (2004), "Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina", Trabajo presentado al Seminario Internacional sobre Empleo, desempleo y políticas de empleo en el MERCOSUR y en la Unión Europea, Buenos Aires.
- Martínez, D y Tokman, V, 1999. Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo, OIT, Lima.
- Medina, C. y J. Núñez, (2001), "The impact of Public and Private Job Training in Colombia", Research Network Paper, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- OIT, 2005. World Employment Report, 2005, Ginebra.
- OIT, Organización Internacional del Trabajo (2006), Chile, Superando la Crisis Mejorando el Empleo. Políticas de mercado de trabajo, 2000-2005, OIT, Santiago.
- Pineda, R, Pérez, E y Titelman, D, 2009. "The current financial crisis: Old wine in new goatskins or is this time different for Latin America?", Cepal, Santiago.
- PREALC, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, (1988), Empleos de Emergencia, Organización Internacional del Trabajo, Santiago.
- PREALC, 1984. "El perfil del desempleo en una situación de economía recesiva", Serie Documentos de Trabajo 248, PREALC, Santiago.
- _____, 1985. Más Allá de la Crisis, PREALC, Santiago.
- _____, 1988. Deuda Social: ¿Qué es, cuanto es y como se paga?, PREALC, Santiago.
- _____, 1993. Deuda Social: Desafío de la Equidad, editado por R. Infante, PREALC, Santiago.
- Ravallion, M., (1999), "Appraising workfare", World Bank Observer, 14.
- Ravallion, M. 2008. Bailing out the World Poorest, Policy Research Working Paper 4763, The World Bank, Development Research Group, Washington, octubre
- Revenga, A., M. Riboud y H. Tan, (1994), "The impact of Mexico's Retraining Program on Employment and Wages", World Bank Economic Review, 8.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), (1995), Evaluación del Programa de Becas de capacitación para Desempleados, México, D. F.
- Romer, Ch, 2009. "Lessons from the Great Depression for Economic Recovery in 2009". Council of Economic Advisers, U.S, Washington, D.C., March.
- Romer, Ch y Bernstein, J, 2009. "The Job Impact of the American Recovery and Reinvestment Plan". Washington, D.C., January.
- Summers, L, 2009. "Responding to an Historic Economic Crisis: The Obama Program". Remarks deliver at Brookings Institution, Washington, D.C, marzo.
- Tokman, V, E, 1983. "Labor market dynamics and income distribution in Latin America", en V. Urquidi y S. Trejo (publicado bajo la dirección de): Human Resources, Employment and Development, vol. 4, Latin America, International Economic Association, Hong Kong.
- _____, 2004. Las Dimensiones Laborales de la Transformación Productiva con Equidad. CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo, 150 Unidad de Estudios Especiales, Santiago.
- _____, 2008. Flexibilidad con Informalidad: Opciones y Restricciones, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, 70, División de Desarrollo Económico, Santiago, noviembre.
- Universidad de Chile (2004), "Programas de Empleo con Apoyo Fiscal: Informe Final, Evaluación de Impacto", Facultad de Economía, Santiago.
- Wodon, Q. y M. Marinowa, (1999), "Training for the Urban Unemployed: A Reevaluation of Mexico's Probecat", Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wurgaft, J. (1993), Fondos de Inversión Social: América Latina, Coordinado por, PREALC-OIT, Santiago.

Anexos

Anexo 1

Políticas para el mercado de trabajo en tiempos de crisis

Las crisis económicas se manifiestan en aumentos del desempleo y las políticas para enfrentarlas se dirigen tanto a la generación de empleo, como a las políticas laborales y a las dirigidas a los mercados de trabajo. Las primeras se vinculan con el manejo macroeconómico y las segundas con las relaciones laborales. Las últimas son específicas al dirigirse a compensar la pérdida de puestos de trabajo, sea creando nuevos y/o promoviendo la empleabilidad de los afectados. Las políticas pasivas se dirigen, a su vez, proteger las pérdidas de ingresos originados por la desocupación. Esta nota se concentrará en analizar selectivamente dos instrumentos adoptados por algunos países latinoamericanos dirigidas a los mercados de trabajo en las crisis ocurridas desde comienzos de los años 80 y recoger las lecciones que puedan ser de utilidad para enfrentar el aumento del desempleo en la crisis actual.

1. Programas de Empleo de Emergencia

El cuadro siguiente recoge la experiencia en Programas de Empleo de Emergencia. Se incluyen cuatro de los países más activos en el uso de los mismos, a los que podrían agregarse países como Panamá y numerosos países que introdujeron Fondos Permanentes o Transitorios de Inversión o Emergencia Social a comienzos de los 90 entre ellos, la totalidad de los países del istmo centroamericano, Uruguay, México, Chile, Perú y Venezuela.

Chile, Bolivia y Perú reaccionan a la crisis de la deuda de principios de los 80 introduciendo el primero un Programa de Empleo de Emergencia y los dos restantes, creando Fondos Sociales para promover la creación de empleos en la coyuntura. Argentina, por su parte introduce el Programa Trabajar a mediados de los 90 para enfrentar las crisis del tequila, la asiática y la argentina. A comienzos de siglo XXI, Chile redefine sus Programas de Empleo de Emergencia y los convierte en programas de creación de empleo directos e indirectos, Perú introduce el Programa A Trabajar Urbano, mientras que Argentina reemplaza Trabajar por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar lo que significó redefinir el instrumento utilizado de la creación de empleo a la transferencia de ingresos.

Todos los programas se focalizan en jefes de hogar de familias de bajos ingresos, desocupados y sin remuneración o pensiones. La mayoría se concentra en generación de empleo mediante la construcción de obras públicas, intensivas en el uso de mano de obra y en zonas urbanas pobres. La excepción la constituye el Programa de Jefes y Jefas de Hogar de Argentina que constituye una transferencia de ingresos no condicionada. Todos los proyectos son temporales y predominan los que tienen una duración máxima de 6 meses; mientras que las remuneraciones pagadas son por lo general inferiores al salario mínimo y no incluyen protección social.

Existen evaluaciones al menos para tres de los Programas mencionados. La primera efectuada por el Banco Mundial (Ravallion, 1999) se refiere a *Trabajar* de Argentina. Como se señaló, *Trabajar* es un programa de obras públicas, descentralizado en su ejecución y financiamiento con participación de fondos provinciales y municipales y con propuestas de las ONG. El Gobierno se hace cargo de los costos de los trabajadores no calificados y los co participantes de los materiales y los trabajadores calificados. La cobertura del Programa según su diseño es inclusiva de todos los desempleados pero los beneficiarios reales solo alcanzan al 7,5% de los mismos. Según la evaluación mencionada ello podría explicarse por la autoselección dado que los programas de obras públicas pagan bajos salarios, tiene escasa continuidad y exigen trabajo pesado, de modo que solo ingresan los trabajadores desempleados más necesitados. El 78,6% de los beneficiados pertenece al quintil más pobre y el 15,3% se ubica en el siguiente quintil. Ello muestra una focalización muy alta.

CUADRO A.1
PROGRAMAS DE EMPLEO DE EMERGENCIA

País	Programa	Año	Grupo objetivo	Objetivo	Remuneración	Duración proyectos
Argentina (crisis 95)	Trabajar	1996-97	Trabajadores desocupados pobres, escasa calificación jefes y jefas de hogar	Construcción obras públicas comunitarias	50% del subsidio del programa	6 meses
	Jefes-Jefas de hogar	2002-2003	Jefes y jefas de hogar desocupados, con cargas	Transferencia de ingresos	\$150 arg	
Bolivia (Estado Plurinacional de) (crisis 1981-86)	Fondo Social Emergencia	1986-89	Jefes de hogar desocupados, buscando empleo, madres, niños y migrantes	Generar empleo temporal mediante proyectos intensivos en mano de obra	Salario sin protección social	7,4 meses
Chile (crisis 1982)	Programa de Empleo Mínimo	1975-	Mayores de 18 años, único sostén, sin remuneración ni pensión	Obras comunales	¼ de canasta básica	6 meses 5 días jornada 7 horas
	Programa Ocupación	1982-	Jefes de hogar desocupados sin pensión o subsidio	Obras comunales	½ canasta básica	6 meses 5 días jornada 7 horas
	Programas de Empleo Directos	2000-	Jefes de hogar cesantes inscritos y beneficiarios Chile-Solidario	Obras de utilidad comunal generación de competencias	Salario mínimo más aportes s. social	Jornada completa, ¾ o ½ según subprograma y años
(crisis 1998-00)	Indirectos		Jefes de hogar cesantes inscritos y beneficiarios Chile-Solidario	Reinserción o inserción laboral y autoempleo	Bonificación contratación colocación, fondos micro emprendimiento	Contratación 40% salario mensual hasta 4 meses más aporte capacitación, reinserción aporte único
Perú (crisis 1982-84)	Programa Apoyo Ingreso Temporal	1985-87	Transfiere ingresos a pobladores pobres organizados para tareas colectivas	Obras y proyectos comunales	Salario mínimo vital	Contratación 40% salario mensual hasta 4 meses más aporte capacitación, reinserción aporte único tres meses.
	A trabajar Urbano (ATU)	2002	Transferir ingresos a jefes de familia afectados por crisis (desocupados)	Proyectos intensivos en L en zonas urbanas pobres	Salario más bajo que quintil I y Q 2 excepto Lima	Tres meses

Fuente: Argentina: Jalan y Ravallion (1999), Lanari (2004); Bolivia: OIT (1988), Wurgaft (1993); Chile: OIT (1988), OIT (2006); Perú: OIT (1988), Chacaltana (2005).

El programa *Trabajar* es un programa de alivio de la pobreza focalizado por medio del desempleo, más que un programa de apoyo financiero a los desempleados. La transferencia media que reciben los beneficiarios alcanza a US\$1.300 mientras que el gasto medio por beneficiario fue de US\$ 3.100 por beneficiarios. Solo un tercio del gasto efectuado llega a los trabajadores y el resto se destina a materiales y personal calificado a cargo de las actividades que respalda al programa. Las filtraciones de recursos son significativas.

La evaluación concluye finalmente, considerando que los costos laborales de *Trabajar* parecen ser elevados, por lo que existirían posibilidades de mejorar la eficacia de los programas de obras públicas como instrumentos para la transferencia de ingresos disminuyendo los componentes no salariales, aunque ello podría afectar la calidad de la inversión realizada.

La segunda experiencia en la introducción de Programas Especiales de Empleo es la de Chile. Dichos programas comenzaron en 1975 bajo el *Programa de Empleo Mínimo* (PEM) para paliar los efectos del shock que se produjo durante el período de apertura comercial y financiera. Se agregó en 1982 el *Programa de Ocupación para Jefes de Hogar* (POJH) para reforzar la capacidad de enfrentar la crisis de la *deuda*.

El objetivo principal de los programas fue generar empleo e ingresos para los desocupados desarrollando obras de interés comunitario. Su cobertura alcanzó en 1983 a cerca de la mitad de los desempleados. No obstante, la efectividad de los componentes fue variable. Mientras que el 85% de los beneficiados por el POJH estaba desocupado al ingresar al programa y el 96% tenía experiencia laboral, dichos porcentajes se redujeron al 63% y al 61% de los que ingresaron al PEM. Ello indica que el primero logró una mayor focalización, mientras que en el segundo los inactivos y sin experiencia laboral alcanzaron niveles significativos. La información por sexo y educación muestra también que dos tercios de los beneficiados por el PEM fueron mujeres y 62% tenían educación primaria o menos; en el POJH el 75% fueron hombres y el 41% poseía educación media o superior. Los jefes de hogar accedieron preferentemente al POJH, mientras que los miembros secundarios accedieron al PEM. Sin embargo, el PEM logró una mayor focalización en trabajadores pertenecientes a familias indigentes (80%) y el 20% restante a familias pobres; la que en el caso del POJH fue de 70 y 30% respectivamente (OIT, 1988).

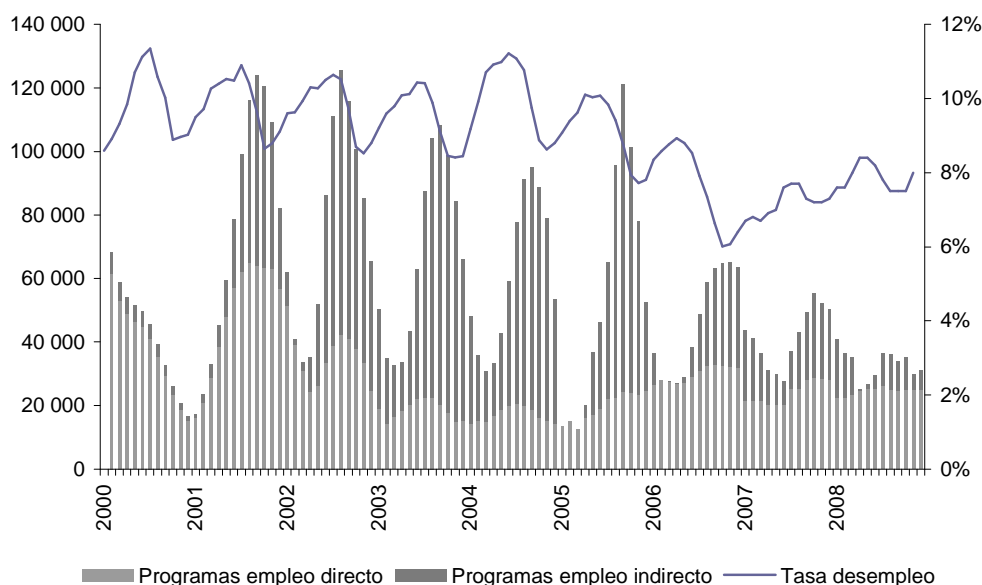
En segundo lugar, los salarios pagados fueron bajos. El salario pagado en el PEM era equivalente a un cuarto de la canasta básica de fines de 1985 y el del POJH a la mitad. No obstante, el aporte al ingreso familiar fue significativo. En el 48% de los hogares en el PEM contribuían con hasta la mitad del ingreso familiar y el 54% de los hogares en el POJH registraba esa situación. En tercer lugar, los resultados de los programas en relación a la utilidad de los proyectos efectuados fueron positivos, en particular, los de construcción, de riego en zonas rurales y de mejoramiento urbano. La vinculación de los trabajadores a los programas fue temporal; inicialmente por tres meses renovable a otros tres, cuando el proyecto se extendiere. En cuarto lugar, la administración de los programas se efectuó bajo una modalidad mixta. Una entidad central establece las orientaciones del programa y asigna los recursos, pero su ejecución es descentralizada a las unidades ejecutoras dependientes de los municipios, contando con una estructura autónoma para los efectos operativos del programa.

Por último, estos programas fueron de carácter temporal en sus inicios, pero se transformaron en permanentes en la práctica. Ello por la recurrencia de las crisis, de la de mediados de los 70s a la de comienzos de los ochentas y más recientemente, desde la crisis asiática hasta la actualidad. Ello no significó que los programas se mantuvieran en su nivel inicial y adoptaran la misma modalidad. Por el contrario, se registraron cambios importantes tanto por la introducción de nuevos programas que desplazaron en importancia a los existentes, aunque sin eliminarlos (entre el POJH y el PEM) y porque el número de beneficiarios se adecuó a las necesidades. En 1975 el PEM se inició con 72.000 beneficiarios los que en 1981 llegaron a 175.000; dada la intensidad de la crisis de la *deuda* no solo se introdujo un nuevo programa, sino que el total de beneficiarios superó al medio millón en 1983 y a partir de ese año, descendió paulatinamente a cifras en torno a los 100.000.

La transformación más importante se produce a partir de 1999. El gasto en los programas de empleo se regula de manera complementaria a las variaciones en la tasa de desempleo mensual y su tendencia anual. Dada la estacionalidad del desempleo concentrada en los meses de invierno, se expande la disponibilidad de cupos en los programas en combinación con la extensión de la jornada laboral. Por otro, la tendencia decreciente registrada durante el período permite también reducir paulatinamente la magnitud de los programas. Asimismo, se mejora la calidad de los empleos generados tanto en relación a los salarios pagados como a la formalización de la relación laboral mediante el cumplimiento del derecho a la protección social. Se introducen también de manera creciente programas indirectos, reduciéndose la participación de los programas directos.

Las evaluaciones disponibles (Universidad de Chile, 2004, OIT, 2006, entre otras) señalan que los efectos de los programas han sido positivos, aunque modestos. Ello se observa tanto por el aumento de la probabilidad de encontrar empleo, como a la mayor formalidad de los puestos y por la mejora de los ingresos. Los Programas de Empleo Directo se activaron en las fases de caída de la actividad económica y de desempleo alto y presentan la ventaja de su efectividad en el corto plazo. Una vez, que la recuperación se inicia este tipo de programas pierde justificación, a menos que se orienten hacia grupos vulnerables. Por otro lado, los Programas Indirectos de Bonificaciones a la Contratación pueden contribuir a anticipar la recuperación del empleo debido a la reducción del costo salarial. Los cinco programas directos que existen en la actualidad responden a necesidades y tiempos diferentes. El *Programa de Mejoramiento Urbano* (PMU) se introdujo en 1993, mientras que el *Fondo de Absorción de Cesantía* (FOSAC) constituye una de las repuestas a la crisis en 1999. Ambas se focalizan en jefes de hogar cesantes y desarrollan y ejecutan proyectos de obras de utilidad comunal y de mejoramiento urbano. Dos nuevos programas se introducen en 2001 para reforzar la creación de empleo. El *Programa de Emergencia de Empleo* (PEE) y el de *Inversión en la Comunidad* (PROEMPLEO), ambos con características comunes a los anteriores pero diferenciándose por la institución pública responsable y el tipo de proyecto a ejecutar. En 2005, se incluye el *Programa de Capacitación y Empleo* (PROFOCAP), para responder a las necesidades de capacitación de beneficiarios del Programa Chile-Solidario introducido ese año para erradicar la indigencia. Todos ellos, con excepción del más reciente, muestran una reducción entre 2000 y 2005.

GRÁFICO A1
DESEMPLEO Y PROGRAMAS DE EMPLEO DIRECTOS E INDIRECTOS. CHILE 2000 - 2008
(N° de personas)



Fuente: OIT (2006) y datos de la Dirección de Presupuestos de Chile a partir de 2005.

Dos programas fueron creados a comienzos de la década actual, los que junto al Programa de Apoyo al Micro-emprendimiento (PAM) incorporado en 2005, constituyen el conjunto de programas indirectos. El Programa de Bonificación a la Contratación (PBMO) y el Programa de Reinserción Laboral y Empleo (PRLE) se dirigen a promover la contratación de trabajadores cesantes y a la inserción laboral de trabajadores independientes y dependientes, respectivamente. Las evaluaciones efectuadas muestran que la probabilidad de encontrar empleo en el corto plazo es positiva en ambos programas, aunque en un plazo más largo el segundo programa supera al primero. En cuanto a la formalidad de los empleos generados no fue posible cuantificar el efecto de reinserción laboral de trabajadores independientes; mientras que los contratados mediante el PBMO registró una probabilidad mayor de estar contratados y cubiertos con protección social.

La medición global de la rentabilidad neta de los programas muestra que el de reinserción alcanzó a un 18% en comparación con el 8% estimado para el de bonificación. Ambos, a su vez, superan al 4% registrado por los programas directos. La evaluación de la implementación de los programas en general positiva, debe calificarse por la filtración de recursos dada la participación de una cadena de intermediarios públicos y privados; por la asignación sesgada a favor de grupos vinculados a la institución o instituciones responsables y en algunos casos, al desvío de recursos para otros fines como el financiamiento de activismo político o incluso, de manera fraudulenta. Afortunadamente, estos últimos comportamientos fueron excepcionales y constituyeron materias de investigación judicial y en algunos casos de sanciones.

Un tercer programa que ha sido analizado y evaluado por Chacaltana (2005), es el *A Trabajar Urbano* (ATU) que se introdujo en Perú a fines del 2001 para enfrentar los efectos acumulados desde la crisis asiática de fines de los noventas. Este programa es similar a los ya analizados en cuanto su objetivo es generar empleo temporal para personas de bajos ingresos, particularmente, jefes de hogar y desempleados pobres. Su instrumento principal es el desarrollo de proyectos de construcción de obras públicas, intensivas en mano de obra y concentradas en zonas rurales pobres. Se financia con fondos públicos y los proyectos se seleccionan por concurso público, delegando la decisión en la comunidad donde se ejecute el proyecto y con participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales y del gobierno central. La evaluación y supervisión se efectúa por terceros. Esta selección participativa constituye una innovación que contribuye a la transparencia en la asignación de recursos.

La evaluación efectuada destaca que en los primeros cuatro convocatorias efectuadas en 2002 se generaron 112.000 empleos de cuatro meses, equivalentes a 37.000 empleos anuales representado 2,7% de la población objetivo. La focalización geográfica alcanzada se consideró adecuada al concentrar el 55% del gasto en zonas que se ubican en el 20% más pobre y la concentración aumenta al 75% en zonas dentro del 40% más pobre. La auto focalización mediante un salario bajo no fue tan exitosa, ya que en Lima solo el 21% percibía salarios inferiores al fijado al programa y el 38% en el resto del país. Por cada sol transferido a los beneficiarios debieron gastarse 0,70 adicionales, lo que se considera aceptable comparado con la relación de 1 dólar de transferencia a un beneficiario pobre que requieren 2,5 dólares adicionales de gastos estimada por Ravallion (1999) en programas similares. El programa no logra los mismos resultados en lo que se refiere a la focalización en los trabajadores desempleados pobres, ya que en países como el Perú con alta informalidad, la tasa de desempleo tiende a ser baja.

Se determina, asimismo, que la ganancia de ingresos neta derivada del programa fluctúa entre el 25 y el 40% de la transferencia nominal que es de 300 soles mensuales. Ello obedece a que los que no participan pueden recibir entre 227 y 180 soles desarrollando algún trabajo alternativo. Su alternativa no es necesariamente ingreso cero, dado que la informalidad constituye una alternativa válida dada las características del mercado laboral peruano. La evaluación concluye destacando que los programas de empleo solo funcionan bien cuando se focalizan en el desempleo y en países donde la desocupación es alta y la informalidad no constituye una alternativa válida. Plantea reflexionar la posibilidad de transformar el programa de empleo temporal en permanente, pero variable según el estado del ciclo económico en que se encuentre la economía. El programa se ampliaría en los ciclos recesivos y se reduciría en la expansión. Esta ha sido la trayectoria seguida por Chile, analizada más arriba, que convirtió los programas en permanentes, ajustables con la estacionalidad y diferenciando los programas

directos e indirectos. Debe, sin embargo, tomarse en cuenta que las diferencias entre los mercados de trabajo de Perú y Chile son significativas: en el primero prevalece la ecuación alta informalidad-bajo desempleo, mientras que en el segundo la relación es inversa.

2. Capacitación para los desempleados

El segundo instrumento utilizado como instrumento de política laboral activa es la capacitación de desempleados. Se dirige, por lo general, a los desempleados y su objetivo es desarrollar capacidades mediante capacitación en salas de clases y/o en el trabajo. Con ello se espera aumentar la capacidad productiva potencial de los desempleados y mejorar sus probabilidades de encontrar empleo. Son similares a los programas de empleo de emergencia en cuanto se financian por el Estado, son de carácter temporal y se diferencian en que se promueve la obtención de empleo mediante una mejora en la aptitud de los beneficiarios y no en el desarrollo de proyectos de obras públicas.

La revisión efectuada en 1999 por el Banco Mundial (Betcherman et al., 2004) de 19 evaluaciones de programas de capacitación dirigidos a desempleados concluyó que en general, no se encontraron efectos positivos y en la mayoría, los costos fueron muy altos comparados con los beneficios de los programas. Los resultados fueron variables según el estado del ciclo y los positivos se produjeron durante la fase expansiva. Los retornos mayores se encontraron en los programas de capacitación en el trabajo, particularmente, en mujeres desempleadas y en grupos más vulnerables. Las conclusiones se refieren a países desarrollados y coincidieron con las conclusiones alcanzadas por la OCDE. La evaluación efectuada en 2004 agregó 30 países incluyendo entre ellos, 4 latinoamericanos. El resultado de los efectos de los programas de capacitación en base a los 49 países examinados fue mixto. Varios programas muestran resultados positivos por el aumento en la probabilidad de encontrar empleo (lo que no ocurre en relación a aumentos de salarios), pero en un número significativo de países los beneficios son marginales. Se confirma que la capacitación en el trabajo y el involucramiento de los empleadores produjeron mejores resultados que la capacitación en sala de clase. Los resultados positivos están concentrados casi exclusivamente en países desarrollados y en transición. No ocurre lo mismo en los escasos países en desarrollo que se incluyeron.

Las evaluaciones disponibles de programas en países en desarrollo se refieren a América Latina. PROEMPLEO en Argentina, SENA en Colombia y PROBECAT en México. Se han efectuado cuatro evaluaciones de este último programa, mientras que el primero fue un experimento de cobertura reducida y el segundo constituye un programa de capacitación para desempleados de carácter más amplio. En este trabajo se analizan brevemente los dos primeros y se concentra posteriormente en el análisis de PROBECAT.

El experimento realizado de PROEMPLEO en Argentina durante el período 1998-2000 se concentró en dos pequeñas ciudades de la provincia de Neuquén que registraban un alto grado de desempleo como consecuencia de la crisis asiática y la privatización de la compañía de petróleo, su principal fuente de empleo (Galasso et al., 2001). La población objetivo se constituyó sobre la base de los beneficiarios de programas de empleo temporarios asignados en el programa TRABAJAR, ofreciendo la alternativa entre recibir un subsidio o capacitación especializada durante la transición. El salario ofrecido se fijó a un nivel bajo y se dirigió a trabajadores asalariados pertenecientes a familias pobres. El subsidio al salario permitía reducir el costo de contratación al empleador y la capacitación aumentaría la capacidad ofrecida. Ambos grupos fueron observados durante 18 meses y comparados a su vez, con un grupo de control que no optó por ninguna de las dos propuestas. Los resultados de la evaluación muestran que la capacitación no tuvo efecto significativo, pero que los que recibieron subsidios mostraron una mayor y significativa probabilidad de empleo a pesar de que los salarios obtenidos no fueron más altos. Este efecto se concentró en mujeres y trabajadores jóvenes.

La experiencia del SENA en Colombia consistió en evaluar los resultados durante el período 1996-97 de las políticas aplicadas de capacitación en el trabajo, capacitación para jóvenes, adaptación laboral para el cambio de empleo y ayuda a los trabajadores desplazados (Medina y Núñez, 2001). Los efectos sobre hombres adultos y jóvenes no fueron significativos ni en el corto ni en el largo plazo. En las mujeres

adultas se observaron resultados positivos no significativos en el corto plazo, pero mayores y casi significativos en el largo plazo. Los impactos sobre las remuneraciones tampoco fueron significativos.

México introdujo en 1984, como parte del conjunto de programas para enfrentar el aumento del desempleo y el deterioro en las condiciones de vida durante la crisis de la “deuda”, el Programa de Capacitación de Trabajadores Desempleados (PROBECAT).

El objetivo del mismo fue capacitar a trabajadores desempleados y desplazados mediante cursos de corto plazo (6 meses) dirigidos a mejorar sus posibilidades de reinserción laboral y a aumentar sus ingresos durante la transición. Para ello se asignó un salario mínimo durante el período de capacitación y las oficinas locales de empleo proveyeron servicios de colocación. El PROBECAT es administrado por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la capacitación se desarrolla bajo dos modalidades. En sus comienzos proveía capacitación en colegios secundarios y centros de entrenamiento (cursos escolarizados). Con posterioridad, para reforzar la vinculación con el sector productivo se introdujo un módulo de entrenamiento en el trabajo donde los empleadores proveen capacitación y la asignación es financiada por el Gobierno. Bajo esta modalidad los empleadores estaban obligados a contratar el menos el 70% de los capacitados. Se agregó asimismo en 1995, un tercer módulo de capacitación de trabajadores por cuenta propia como respuesta a la crisis financiera de 1994. La participación del módulo de entrenamiento en el trabajo en el total del programa pasó del 5% en 1987-1992 a 20% en 1993, pero luego disminuyó al 13% en 1996 debido a la acelerada expansión de la nueva modalidad de capacitación de trabajadores por cuenta propia.

PROBECAT ha sido evaluado en cuatro oportunidades desde su creación con resultados positivos en dos de ellas, no significativos en otra y variables según las características personales, regiones e instituciones. El Banco Mundial efectuó una primera evaluación utilizando información de 1992 (Revenga, Riboud y Tan, 1994) y con información de 1994 el Ministerio de Trabajo efectuó una segunda evaluación (STPS, 1995). Las dos evaluaciones arrojan resultados positivos dado que los participantes en el programa reducían la duración del período de búsqueda de empleo en relación a los no participantes y recibían salarios mayores. Ambos resultados se observaron en los hombres; pero en las mujeres no fueron significativos. Encontraron también que el programa era efectivo en cuanto a costo-beneficios y su funcionamiento era aceptable. Estos resultados favorables fueron utilizados para extender y ampliar la cobertura del programa desde 50.000 beneficiarios por año (1984-1993) a 500.000 durante el período 1996-1998 (Wodon y Minowa, 1999).

La siguiente evaluación se efectuó por los autores recién citados, también funcionarios del Banco Mundial, usando una metodología distinta que los anteriores para controlar los sesgos de los primeros estudios. Los resultados alcanzados fueron diferentes. El programa con esta nueva metodología, no muestra efectos positivos significativos sobre el empleo ni sobre las remuneraciones. Se encuentran incluso efectos negativos en la búsqueda de empleo en el caso de los hombres capacitados en salas de clase y se concluye que no resulta favorable en términos de costo-beneficios. Solo parece resultar en una red de seguridad temporal dado el salario asignado, aunque no derivado de la capacitación.

La evaluación más reciente cubriendo también el período 1984-1998 se efectúa con una metodología diferente y encuentra resultados positivos pero diferenciados según las características personales, las regiones, las modalidades y las instituciones (Calderón-Madrid y Trejo, 2001). El análisis de costo-beneficios es positivo y los resultados en relación a la diferencia de salarios obtenidos por los participantes es superior en las mujeres que en los hombres en comparación con los no participantes. La modalidad de entrenamiento en el trabajo resulta más efectiva que la efectuada en salas de clase y las instituciones manejadas por el sector privado muestran un mejor resultado que las operadas por el gobierno.

En síntesis, la capacitación de desempleados además de financiar a los desempleados durante el período de búsqueda, constituye un instrumento que puede contribuir a disminuir dichos períodos, a aumentar la empleabilidad y eventualmente, los salarios. Para aumentar su efectividad conviene tener en cuenta las conclusiones que se reproducen en la experiencia de PROBECAT y de otros programas. En particular, es importante la diversificación de modalidades y regular adecuadamente el entrenamiento en el trabajo, aunque la exigencia de contratación incluida en el programa mexicano parece contribuir a la

contratación efectiva. La capacitación ampliada, incluyendo a trabajadores informales es también importante, así como disponer de una política más permanente para enfrentar las crisis y contribuir a la recuperación económica y al aumento del empleo y los salarios. Sin embargo, ello excede los objetivos de este trabajo.

Por último conviene destacar dos propuestas acordadas entre otras con participación del gobierno, los empleadores y los trabajadores en Chile para utilizar la capacitación como instrumento para postergar los despidos durante un período determinado. La primera introduce un incentivo a las empresas para retener a su personal permitiendo descontar de su pago provisional mensual 2,5 veces de lo que destine a capacitar a sus trabajadores con rentas mensuales hasta \$380.000 (equivalente a 2,4 veces el salario mínimo). La condición para que las empresas califiquen a este beneficio es que no hayan efectuado despidos en los tres meses anteriores.

La segunda propuesta, que puede ser utilizada en conjunto con la anterior, busca suavizar y postergar el despido. Si un trabajador es despedido obtendrá los beneficios del Seguro de Cesantía mientras recibe capacitación hasta por un máximo de cinco meses continuos o alternados sin ruptura de su relación laboral con la empresa. En ese período el trabajador recibirá la mitad de su sueldo promedio de los últimos seis meses (con un tope de \$190.000 mensuales) desde su cuenta individual del seguro de cesantía, la que deberá recibir aportes del empleador si se requieren para alcanzar la remuneración establecida y condicionado a su asistencia a la capacitación. Para acceder a esta modalidad ambas partes deben pactar voluntariamente y los derechos establecidos en el contrato de trabajo continuarán vigentes.

Ambas propuestas sujetas a la aprobación del Parlamento, tienen como objetivo postergar los despidos y al mismo tiempo, aumentar la calificación de los desempleados potenciales mediante un incentivo tributario en el primer caso y mediante el acceso al seguro de desempleo y contribuciones patronales de ser necesarias. La no interrupción de la relación laboral aumentaría las posibilidades de continuar en el empleo si las condiciones económicas se tornan favorables, a la vez, que la capacitación redundaría en una mayor productividad.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cep.org/publicaciones

100. El empleo en la crisis: efectos y políticas, Víctor E. Tokman (LC/L.3153-P), N° de venta: S.09.II.G.126, (US\$10.00), 2009.
99. Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Mario Velásquez P. (LC/L.3144-P), N° de venta: S.09.II.G.117, (US\$10.00), 2009.
98. Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas, Juan Chacaltana (LC/L.3143-P), N° de venta: S.09.II.G.116, (US\$10.00), 2009.
97. Rigideces y espacio fiscal en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas (inglés), Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3136I-P), N° de venta: E.09.II.G.111 (US\$10.00), 2009.
96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stéfano Farné (LC/L.3118-P), N° de venta: S.09.II.G.97, (US\$10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. el caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P), N° de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.87, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Basombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.81, (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.
90. Retos y respuestas: Las políticas laborales y del mercado de trabajo en Costa Rica, Panamá y Uruguay, Jürgen Weller, con la colaboración de Andrés Véliz (LC/L.3092-P), N° de venta: S.09.II.G.76, (US\$10.00), 2009.
89. La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: el caso de Guatemala, Maynor Cabrera (LC/L.3081-P), N° de venta: S.09.II.G.68 (US\$10.00), 2009.
88. Experiencias de formalización empresarial y laboral en Centro América: Un análisis comparativo en Guatemala, Honduras y Nicaragua, Juan Chacaltana (LC/L.3079-P), No de venta S.09.II.G.66, (US\$10.00), 2009.
87. La tributación directa en América Latina, equidad y desafío: el caso de El Salvador, Maynor Cabrera, Vivian Guzmán (LC/L.3066-P), N° de venta: S.09.II.G.60 (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cep.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: