

Nota Técnica N° 8 / Agosto 2009

POLÍTICAS DE EMPLEO: UN TEMA PAÍS

Presentación

Las políticas activas de empleo pretenden incrementar el número de puestos de trabajo, aumentar la probabilidad de encontrar un empleo, estimular la formación continua (life long learning). En suma, buscan disminuir los costos sociales y económicos de la desocupación a través de la creación de empleo.

Los factores que han potenciado la implementación de este tipo de políticas son similares en Europa y en América Latina, principalmente de tipo económico, donde en aquella destaca la disminución de niveles de competitividad en zonas tradicionalmente industriales y en la segunda, la dependencia de las economías con problemas de desarrollo en la década de los ochenta trajo consecuencias igualmente negativas en los niveles de empleo de los países dependientes.

En países desarrollados la implementación de las políticas de empleo se sustenta sobre la base de las relaciones industriales y el diálogo extendido entre los actores. Además, las políticas de empleo se basan en las directrices emanadas de instituciones supranacionales, las que tienen como objetivo la consecución de indicadores del mercado del trabajo, definidos como deseables, tales como bajas tasas de desempleo y altas tasas de participación para los grupos más vulnerables de ser excluidos del mercado del trabajo. De éste modo, los países entienden el desarrollo de una política de empleo como una tarea del Estado, y no de los gobiernos como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos.

Podemos citar la década de los ochentas como la década para comenzar la reflexión, respecto de las políticas de empleo, en gran parte por la dependencia de la economía norteamericana y europea. Esta suele ser llamada por los economistas como “la década perdida” debido a que el ritmo de crecimiento de la economía sufre una desaceleración y comienzan una serie de crisis económicas y recesiones que se traducen en altos niveles de desempleo.

Los importantes cambios en las condiciones del financiamiento internacional de largo plazo, en el dinamismo y reestructuración del comercio internacional, la división internacional del trabajo, el

surgimiento de nuevos productos y procesos, tendieron a provocar importantes problemas en la mayoría de las economías latinoamericanas. Estos desequilibrios se manifestaron en las cuentas externas, en el sistema financiero, en el volumen de las transferencias al exterior, en el déficit fiscal, en la caída de las tasas de inversión, en la aceleración de la inflación y en el desempleo.

Los detonantes inmediatos de esa crisis se pueden identificar tanto en factores internos como externos que afectaron a la región durante el comienzo de la década de los 80's. Dentro de los “factores externos” se encuentra la “crisis de la deuda externa” que se manifestó en el alza de las tasas de interés internacional y en la contracción del flujo neto de recursos financieros. Por otro lado, se registró una baja en el precio de las materias primas, lo que provocó un deterioro en los términos de intercambio. Por último, se produjo una caída de la demanda de productos manufacturados de la región como consecuencia del lento crecimiento de las economías europeas, así como un recrudescimiento de las prácticas proteccionistas en dichos países.

Los “factores internos” se relacionan con la adopción de políticas económicas inconsistentes o inadecuadas que se basaron en el uso continuo y creciente de financiamiento externo. Estas desincentivaron la producción y exportación de bienes transables y promovieron de hecho una masiva fuga de capitales. Dada la alta vulnerabilidad de los países de la región con respecto al crédito externo, la disminución en su disponibilidad y su encarecimiento desencadenan la crisis generando o agudizando desequilibrios macroeconómicos de la balanza de pagos, en las cuentas fiscales y en los precios internos.

Ambos factores introdujeron a Chile y a los países de América Latina a llevar a cabo un largo y costoso proceso de ajuste con el propósito de restablecer los equilibrios macroeconómicos de acuerdo a la nueva situación.

La mayor parte de las iniciativas tenían su centro en políticas de tasas de interés, políticas de divisas, freno a la inflación y acuerdos de importación o exportación. Todo con el objetivo de impulsar el crecimiento económico, pues se entendía que de

ese modo se reactivaba la generación de nuevos puestos de trabajo.

Los incentivos para la contratación centraron su acción en el plano legislativo, de manera tal que contratar fuera más fácil. También se implementó fuertemente programas de empleo indirecto.

Sin embargo, la crisis asiática primero y la instalación no sólo de períodos recesivos de mayor duración, sino también y fundamentalmente del desempleo como un problema permanente y resistente incluso a los ciclos de crecimiento económico, vino a presionar en el sentido de una necesaria reformulación de las estrategias a ser aplicadas.

II.1. Antecedentes: ¿Qué se entiende como Política de Empleo?

Las políticas de empleo son definidas como una amplia gama de instrumentos que buscan desde incrementar el número de empleos, es decir, la demanda de trabajo, hasta aumentar la probabilidad de que los desempleados consigan un empleo adecuado a sus calificaciones, mejorar la calidad del trabajo y su productividad, y agilizar el encuentro de la oferta y demanda laboral.

Una revisión en la literatura mundial permite afirmar que las políticas de empleo que se vienen implementando poseen, con diferente grado de desarrollo, los siguientes rasgos:

- (i) Son dispositivos de política complejos, que tienden a incluir diferentes tipos de acciones, estímulos, ocasionalmente subsidios, y que cada vez más involucran de forma transversal a distintos organismos públicos e incorporan en diversas fases a actores privados y de la sociedad civil, muchas veces propendiendo a una descentralización de diferentes fases de la implementación de las acciones.
- (ii) Desarrollan instrumentos de prospección u observación del mercado de trabajo, procurando determinar las tendencias en términos cuantitativos en la generación o disminución de empleo, así como los cambios en las características de los trabajos demandados.
- (iii) Establecen servicios de información y orientación laboral, bajo el supuesto de que al menos una parte del desempleo se produce no por causas estructurales, sino por una

ineficiente comunicación entre oferta y demanda.

- (iv) Incorporan como elemento central a la capacitación, en el entendido de que también parte de la inadecuación entre oferta y demanda se debe a una falta de correspondencia entre las calificaciones que tienen los oferentes de mano de obra y los requerimientos que a este respecto efectivamente necesitan los demandantes.
- (v) Complementan, además, estas acciones, con otras destinadas a suplir falencias en otros planos: formación personal y social, formación ocupacional, pasantías, etc.
- (vi) Garantizan un bienestar mínimo para los/as trabajadores/as desempleados/as a través de prestaciones que pretenden apoyar la falta de ingresos provenientes del trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha insistido en el tema de las políticas de empleo, sosteniendo que deben ser consideradas como algo más que soluciones rápidas en momentos de crisis y pasen a convertirse en instrumentos permanentes, pero adaptables a la contingencia de cada país, para hacer frente a los cambios derivados de la globalización.

He sido tradicional dividir el estudio de las medidas surgidas en este ámbito entre medidas de política activa y de política pasiva. Dentro del primer grupo quedarán encuadradas aquellas que llevan consigo una actuación directa sobre el mercado de trabajo, inspiradas en el propósito de conseguir el incremento y/o mantenimiento de los niveles de empleo, entendido éste tanto en términos cuantitativos como cualitativos. El segundo grupo en cambio, tradicionalmente ha estado integrado por aquellas medidas que tratan de paliar los efectos del desempleo en los trabajadores que lo sufren, concediéndole prestaciones sustitutivas que vengan a compensar la ausencia de rentas que padece el trabajador, durante los períodos en que se encuentra en situación de paro involuntario.

Si bien, ha sido ésta la división tradicional que se ha venido estableciendo en el estudio de la política de empleo, hoy en día las fronteras entre una y otra no están tan definidas como en épocas pasadas, ya que asistimos a un proceso de reestructuración cada vez más profundo, que se traduce en una progresiva activación de la política de empleo, hasta alcanzar a los elementos más representativos de la política pasiva, que adopta así finalidades más propias de las medidas de carácter activo.

II.2. Programas de Empleo existentes

Se denomina Programas de Empleo a aquellas iniciativas de intervención que impulsa el Estado que cuentan con dos características:

- (i) La primera, es que se vinculan o derivan de una política estatal, son una expresión de la política. Su duración, generalmente es mayor a un año.
- (ii) La segunda, es el carácter social de la intervención, el cual está dado por los fines redistributivos, de equidad o de igualdad de oportunidades que persiguen. Se trata de intervenciones destinadas a satisfacer necesidades, relevantes para la sociedad, o que no pueden ser resueltas adecuadamente por el mercado debido a las dificultades que tienen las personas para acceder a él, ya sea por razones económicas, físicas o socioculturales.

Los programas gubernamentales se multiplican al interior de las instituciones públicas y muchas veces constituyen una respuesta a un problema definido en diversas instancias, no obstante, desde el punto de vista de la planificación, la definición del problema debería ser el primer paso para la construcción de una política estatal que pretenda dar respuesta a la problemática establecida. Es decir, muchas iniciativas destinadas a promover el empleo se implementaban en diversos Ministerios y organismos dependientes del Estado y respondían a la necesidad de generar empleo en el sector que les ocupaba.

Durante el primer trimestre 2009 se desarrollaron diversas actividades con el objetivo de generar nuevos puestos de empleo, a través de programas sociales sectoriales de inversión pública. En estos programas se reconocen los proyectos de inversión financiados por el Estado, los que incorporan especialmente proyectos llevados a cabo en los sectores de obras públicas, desarrollo regional y vivienda.

Programas de empleo:				
Ministerios	Enero	Febrero	Marzo	Promedio Trimestral
Interior	13.546	18.370	16.343	16.086
Obras Públicas	13.923	583	13.497	9.334
Salud	2.057	809	831	1.233
Vivienda y Urbanismo	79.493	88.587	67.343	78.474
Otros no regionalizados	8.895	815	16.563	8.757
Total Programas	117.914	109.164	114.577	113.885

FUENTE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, Abril 2009

Programas de empleo directo¹: Durante los meses de enero, febrero y marzo del año 2009, la cobertura de beneficiarios de este tipo de programas de empleo alcanzó un promedio mensual de 25.690 cupos, lo que ha significado un incremento de 2.828 cupos, equivalente a una variación de 12,4%, respecto al primer trimestre del año 2008.

Las coberturas promedio mensual de los Programas de Empleo, fueron ejecutadas por: Corporación Nacional Forestal, CONAF, Subsecretaría del Trabajo, Subsecretaría de Desarrollo Regional mediante el Programa Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal, entre otros.

El 81% de las coberturas de estos programas se concentran en las comunas en las que la tasa de desempleo regional, provincial o comunal se ubica entre 9,5% y 11%, de acuerdo con las últimas mediciones de la encuesta nacional de empleo, que ha realizado el INE, en el último trimestre móvil.

A continuación, se presenta la distribución mensual de las coberturas ejecutadas por las instituciones responsables:

1

http://www.trabajo.gob.cl/proempleo/reportes/Reporte_PEA12_5_I_Tri1mestre_2009.pdf

Programas de empleo directo:					
Institución	Programas	Enero	Febrero	Marzo	Cupos Promedios Trimestral
Corporación Nacional Forestal	Programas de emergencia de Empleo	1.204	1.254	1.254	1.237
Subsecretaría del Trabajo	Programa de Inversión en la comunidad, línea intendencia	4.805	4.825	4.933	4.854
Subsecretaría del Trabajo	Programa de Inversión en la comunidad, línea SENCE	13.453	13.546	13.472	13.490
Subsecretaría de Desarrollo Regional	Programa de mejoramiento urbano y equipamiento comunal	3.995	3.855	3.553	3.801
Gobierno Regional	Programas generación de empleo	639	638	635	637
CONADI	Generación microemprendimiento indígena urbano	273	273	350	299
Fundación para la Superación de la Pobreza	Servicios sociales	650	203	91	315
FOSIS	Microemprendimientos	1.020	864	1.284	1.056
Total Programas Directos		26.039	25.458	25.572	25.690

FUENTE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, Abril 2009

Programas de empleo indirecto Los programas de empleo de generación indirecta alcanzaron una cobertura promedio mensual durante el primer trimestre 2009 de 11.952 cupos, lo que ha significado una leve disminución respecto al primer trimestre del año 2008 de 14.698 cupos, generado por el traspaso de algunos programas a empleos

directos, a saber; “Microemprendimientos”, “Servicios Sociales” y “Generación de Microemprendimientos Indígena Urbano”.

A continuación, se presenta la distribución mensual de las coberturas ejecutadas por las instituciones responsables:

Programas de empleo indirecto:					
Institución	Programas	Enero	Febrero	Marzo	Cupos Promedios Trimestral
PRODEMU (1)	Desarrollo de Competencias Laborales Mujeres Chile Solidario	456	232	297	328
SENCE (2)	Bonificación a la contratación de mano de obra para beneficiarios del Chile Solidario	257	45	219	174
SENCE (2)	Bonificación a la contratación de mano de obra para jóvenes beneficiarios del Chile Solidario	125	125	24	91
SENCE (2)	Intermediación laboral para mujeres	274	125	1	133
Instituto de Previsión Social (3)	Subsidio a la contratación de jóvenes	6.095	5.463	22.117	11.225
Total Programas Indirectos		7.207	5.990	22.658	11.952

FUENTE: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, Abril 2009

(1) Corresponde a mujeres que están realizando los cursos de capacitación en el mes

(2) Corresponden a stock de beneficiarios con exclusión de los ceses de bonificación y la inclusión de nuevos contratos

(3) Se informa en Enero el pago de los subsidios. Febrero y Marzo los jóvenes que se inscriben sin acreditación

III. El Problema

El gobierno, atendiendo la relevancia de perfeccionar la política de empleo existente en el país, y tomando en consideración la dispersión de programas sociales, la multiplicidad de iniciativas que tienden a fomentar el empleo, entre otros aspectos, se ha propuesto estructurar la oferta de mejor modo, inspirándose en la Estrategia Europea para el Empleo.

El 6 de mayo de 2009 la Presidenta Bachelet firmó el Acuerdo Nacional por el Empleo, acompañada por representantes de los trabajadores y empresarios. Se trató de un entendimiento que propuso 6 medidas específicas, entre las que destacan incentivos a la capacitación y 20 mil nuevos cupos para acceder al programa de becas Mype para mujeres jefas de hogar.

El Acuerdo lo firmó la Presidenta de la República junto con los dirigentes de la CUT, de la Confederación de la Producción y el Comercio, y la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. El Gobierno trabajó de manera ardua para que este entendimiento se concretara con la aprobación de trabajadores y empresarios.

Ello no obstante, no permite identificar sustanciales diferencias respecto de lo desarrollado hasta ahora. El Acuerdo Nacional por el Empleo parece contar con pocos elementos que le permitan ser un verdadero aporte a la política gubernamental. Por otra parte los mecanismos de intervención del mercado laboral que en él se señalan tienen carácter de “extraordinario” y reactivo ante la crisis económica que atraviesa el país.

Bajo esta óptica es dable pensar que la iniciativa carece de los elementos que posee la Estrategia Europea para el Empleo. Una política de empleo cuenta con ciertos elementos básicos para que sea considerada como tal. Primero, los objetivos de una política del empleo deberían ser clara y públicamente definidos, son de carácter cuantitativo que se instalan como metas a alcanzar en un período determinado².

Segundo, debe basarse en investigaciones sobre la magnitud y la distribución, actuales y futuras, de la fuerza de trabajo, del empleo, del desempleo y del subempleo. Complementariamente deben

² Para el Año 2010 Europa pretende alcanzar un 70% de tasa de empleo general, un 60% de participación de mujeres y un 50% de participación de trabajadores mayores de 55 años.

dedicarse recursos adecuados para la compilación de datos estadísticos, para la preparación de estudios analíticos y para la difusión de los resultados.

Tercero, la selección de las medidas adecuadas y la oportunidad de su aplicación deberían basarse en un minucioso estudio de las causas de desempleo a fin de poder distinguir sus diferentes tipos³.

Conclusiones

Es posible afirmar que en la década de los ochenta y noventa se suele hablar de políticas de empleo implementadas por el gobierno de modo unilateral, con decisiones que presentan las características propias de regímenes dictatoriales. En el gobierno autoritario, en mayor o menor grado, las instituciones jurídicas y legislativas fueron controladas por las fuerzas armadas que impidieron cualquier forma de control democrático. No obstante, con la llegada de la democracia, las iniciativas en este ámbito demoraron mucho en surgir, principalmente debido a que los primeros 7 años de la década de los noventa fueron muy positivos en términos económicos.

Si bien es posible constatar la presencia de actividades tendientes a mejorar los indicadores de desempleo del país, se estima que en Chile no existe aún en términos estrictos una política de ocupación o de empleo, a pesar de los esfuerzos desplegados por el gobierno por consolidar una estrategia en ese sentido.

No existe una institucionalización que de forma estructurada dirija las iniciativas. Por más falsa que parezca la afirmación, en la práctica el empleo y la ocupación no se encuentran en el eje de la generación de las políticas económicas, porque se consideran resultado de la estabilidad y el crecimiento macroeconómico. Muchas de las decisiones que se reflejan en el empleo son determinadas desde el Ministerio de Hacienda, y no por el Ministerio del Trabajo.

³ Los problemas del empleo cuyo origen debe atribuirse a fluctuaciones de la actividad económica, a cambios estructurales y, especialmente, a un nivel inadecuado de dicha actividad deberían ser solucionados por medio de las siguientes medidas: a) medidas generales de política económica; y b) medidas selectivas directamente relacionadas con el empleo de los trabajadores individualmente considerados, o con el de categorías de trabajadores.

Lo que se presenta como prioritario es entender que el empleo y la ocupación son tan relevantes como la regulación de otros elementos macroeconómicos como la inflación o los resultados externos. Una de las vías podría ser dar vida a una propuesta de institucionalidad de la política laboral, propuesta que debe emanar del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

La estrategia de desarrollo debería considerar entre sus primeras intervenciones determinar el impacto efectivo de las intervenciones y de cada uno de los programas que impulsa dicho Ministerio, siendo necesario establecer líneas basales en cada una de las actividades desarrolladas.

Esto es, aplicar un instrumento de medición que no sólo establezca el perfil de los/as beneficiarios/as sino que además sea capaz de medir las habilidades con las que cuenta el/la trabajador/a, sus deficiencias y sus potenciales en el ámbito de la empleabilidad al momento de comenzar la intervención. Esto posibilitaría, primero que todo, contar con un perfil detallado de los desocupados y en segundo lugar, facilitar las posteriores evaluaciones de impacto de los programas.

La presente Nota Técnica fue elaborada por Mónica Riquelme Peña de la Sub-Unidad de Estudios del SENCE.