

Nota Técnica N° 8 / Septiembre 2008

EMPLEO, DESEMPLEO: CAUSAS Y PERSPECTIVAS INMEDIATAS.

El desempleo se encuentra definido como la existencia de trabajadores que buscan emplearse y no encuentran un puesto de trabajo. Es decir, en términos económicos es una situación en que los oferentes de su capacidad de trabajo (es decir los trabajadores) no encuentran demanda para ella por parte de las empresas.

Para entender este déficit de demanda es necesario entender que ello puede originarse en una expansión de la oferta de trabajo, es decir en un aumento en el número de trabajadores que buscan empleo, en una disminución de la demanda, o en términos más dinámicos en que el crecimiento de la masa de trabajadores disponibles para trabajar es mayor que el crecimiento de la demanda de trabajadores que realizan las empresas.

Esto puede deberse a diversas causas y da origen a los distintos tipos de desempleo.

TIPOS DE DESEMPLEO

Desempleo Estructural

Se denomina al tipo de desempleo que se asocia a dificultades estructurales de la economía para absorberlo. Este concepto tiene dos dimensiones asociadas cada una a causas diferentes que lo originan

a) la que se origina por las diferencias entre las competencias requeridas por las empresas a los trabajadores y las que ellos efectivamente tienen, es decir hay desempleo a pesar que existen puestos de trabajo vacantes, porque los requerimientos de las empresas no han sido debidamente incorporados en el sistema educativo y en la formación post educacional (sea de educación superior o del sistema de capacitación).

b) aquella que se origina porque la tasa de crecimiento promedio de la economía es, en general menor que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, situación que se mantiene sostenidamente en el tiempo. En el origen de este desempleo se encuentran las tasas de crecimiento económico relativamente bajas, en combinación con altas tasas de crecimiento demográfico, o más precisamente con altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo; o en un tipo de crecimiento de la economía relativamente "ahorradora" de mano de obra.

Desempleo Cíclico

Es el desempleo que se vincula al ciclo económico, y más en particular al crecimiento en el desempleo atribuible a lo que normalmente se conoce como "la parte de abajo del ciclo económico". Es decir, partiendo por reconocer que la economía tiene ciclos que incluyen períodos de mayor y de menor crecimiento económico, cuando se producen los segundos afectan el empleo aumentando el desempleo. La recuperación de las tasas de empleo son difíciles y normalmente toma años acercarlas a los niveles previos a la crisis, y desde los años 80 se observa una tendencia mundial, a que no recuperen los niveles previos a ellas.

Desempleo Estacional

Se refiere a aquel desempleo atribuible a ciertas temporadas del año, que pueden ser distintas de lugar en lugar, y que se origina en zonas en que por motivos naturales o sociales tienen un alto nivel relativo de ocupación en actividades que varían en ciertas temporadas del año. Es el caso de las actividades agrícolas y, en menor medida, de algunas obras públicas y actividades de la construcción.

Desempleo Friccional

Es aquel tipo de desempleo atribuible a los tiempos de demora en encontrar trabajo, y normalmente se origina (en la teoría económica) en los cambios de ocupación y en el tiempo que demora en encontrar trabajo alguien que se incorpora al mercado laboral.

Normalmente la demanda de trabajo que realizan las empresas es una demanda derivada de la demanda agregada de la economía y, si bien también existen otras causas que originan desempleo, como se acaba de ver, por lo general ella es la causa principal del flagelo que comentamos. Por ello es que resulta imprescindible, entender primero los criterios con los cuales se realiza la política económica que da como resultado el funcionamiento de los fenómenos macroeconómicos que, en último caso, son responsables de la parte más significativa de la demanda de trabajo que realizan las empresas.

DESEMPLEO Y EQUILIBRIOS MACROECONÓMICOS

La economía chilena funciona sobre la base de la asignación de recursos que realiza el mercado a través de la oferta y la demanda, con un Estado cuyo gasto se encuentra entre el 20 y el 25% del Producto Interno Bruto, lo cual ubica a la iniciativa privada en Chile en niveles de importancia relativa muchísimo mayores que en la mayoría de los países desarrollados. Al mismo tiempo, los niveles de regulación con que funcionan los mercados transforman el país en uno de los que mayores grados de libertad entrega a éste. Lo propio sucede con el mercado del trabajo que, en la misma comparación internacional, se encuentra afecto a mínimos niveles de regulaciones estatales, y cuyo funcionamiento determina los niveles de empleo que alcanza la economía.

Así, la ocupación de la economía dependerá de la oferta y demanda de trabajo, es decir depende de la disponibilidad de mano de obra en el mercado o, lo que es lo mismo de la cantidad de trabajadores disponibles para desempeñarse en un puesto de trabajo; y de la

demanda de trabajo que realizan las empresas la que a su vez depende de la demanda de bienes o servicios que les realizan los consumidores, o el Estado a través de su gasto, o los extranjeros a través de la demanda por nuestras exportaciones. En esta mirada agregada del funcionamiento de la economía, las políticas macroeconómicas deben mirarse como un conjunto, con objetivos y prioridades, y obviamente las áreas no prioritarias se ajustan a la obtención de resultados en los ámbitos que sí lo son.

Por ello es que, en casi todos los países, al igual que en el nuestro, el empleo y los salarios -o, en un sentido más amplio la remuneración al factor trabajo- es una variable de ajuste a los objetivos macroeconómicos básicos, que normalmente son equilibrios fiscales, comerciales, o de precios.

El modelo económico vigente tiene los énfasis puesto en la corrección, a través de las políticas fiscales y monetarias de los eventuales desequilibrios que se produzcan en los precios y externos, siendo el empleo un residuo o incluso una variable a controlar, tal como lo señalan las declaraciones del ex Presidente del Banco Central, Vittorio Corbo, quien hace un par de años alertaba sobre el riesgo de que el desempleo disminuyese demasiado, en cuanto podría transformarse en una presión al alza de los salarios, lo que a su vez podría ser una fuente de presión al alza de los precios.

De este modo el desempleo que depende de varios factores, pero por la vía de la demanda agregada, que es el principal de esos factores, queda muy expuesto a los shocks de esta naturaleza.

En el caso de nuestro país incluso existe toda una institucionalidad para garantizar esto con la independencia del Banco Central y una misión específica que es resguardar el valor de la moneda¹. Como contraparte la institucionalidad

¹ A diferencia del Federal Reserve (equivalente norteamericano a nuestro Banco Central) que, además de la estabilidad de la moneda tiene la misión de la

de protección del empleo se limita al título 1° de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que es más bien limitante a la capacidad de generación de empleo del Estado.

En efecto, dicha ley establece, en su título 1°, las condiciones en que el Estado puede implementar programas de empleo, haciéndolo posible en las comunas en que el empleo supere el 10% en algunas de las mediciones de trimestres móviles que realiza el INE, así como cuando en alguna de ellas se supera el promedio de los 5 años anteriores².

De lo anterior se deduce que obliga al Estado a limitar sus acciones a sólo esas circunstancias. Y, en esas circunstancias, solamente realizar acciones en esas comunas. Una limitación adicional es la carencia de información real sobre comunas ya que el INE realiza encuestas de empleo, en el caso comunal para sólo 31 comunas en el país.

A ésto debe sumarse el hecho que definido institucionalmente el rol del Estado como subsidiario en materias económicas, acorde a las definiciones del Título XIX del Código Civil,

estabilidad y el crecimiento económico, y por lo tanto - aunque indirectamente- el empleo.

² Ley 20.128. De Responsabilidad Fiscal.

Artículo 2°.- Créase el Programa de Contingencia contra el Desempleo, en adelante "el Programa", con el objeto de financiar iniciativas o programas intensivos en el uso de mano de obra, bonificar la generación de empleos y, en general, todas las demás medidas que se definan para paliar contingencias de desempleo a nivel nacional, regional, provincial o comunal. Este Programa será aplicado cuando se cumpla alguna de las condiciones que se señalan en el artículo siguiente. Artículo 3°.- El Programa podrá operar cuando la tasa nacional de desempleo trimestral, calculada por el Instituto Nacional de Estadísticas, exceda el promedio de dicha tasa correspondiente a los cinco años anteriores publicados por dicho instituto o cuando la tasa nacional de desempleo trimestral sea igual o superior al diez por ciento. Igualmente, los recursos del Programa podrán aplicarse sin sujeción a lo dispuesto en el inciso anterior, cuando en una o más regiones o determinadas provincias, se registre una tasa de desocupación igual o superior al diez por ciento, correspondiendo tal aplicación en las comunas de la región o provincia que presenten las tasas más altas, así como también cuando en alguna comuna la tasa de desocupación sea igual o superior a dicho porcentaje, aunque la de la respectiva región o provincia sea inferior a éste.

lo que significa que él sólo puede realizar actividades que el sector privado no pueda cubrir; todo lo anterior reforzado por las limitaciones existentes al rol empresarial del Estado, lo que significa una disminución en la capacidad gubernamental de acción en la demanda agregada.

En esas condiciones la acción estatal permanente en el mercado laboral sólo puede realizarse por tres vías, en primer lugar actuando en el mejoramiento en las condiciones de acceso a él por parte de los trabajadores, es decir mejorando sus condiciones de empleabilidad; en segundo término a través de programas de empleo específicos, más bien orientados a momentos puntuales y de cobertura limitada y; finalmente, a través de programas de intermediación laboral.

La Empleabilidad

Sin embargo, esta operatoria, que funciona agregadamente, es posible de descomponer en componentes microeconómicos que adicionan complejidad al análisis de los factores causales del empleo y, en particular del desempleo. Tal como señalamos más arriba una de las causas del desempleo son diferencias estructurales, entre las competencias buscadas en los trabajadores y las que ellos tienen. Eso da cuenta de la existencia de trabajadores con competencias disímiles entre ellos.

Por otro lado empresas más competitivas, y por ende con mayor capacidad de crecer en el mercado o de incursionar en nuevos mercados, expandir y diversificar líneas de producción, etc. incrementan la demanda de trabajo y contribuyen a generar nuevos puestos de trabajo.

Es en esas circunstancias donde la calificación de los trabajadores adquiere especial relieve. Así, por ejemplo, mano de obra con un nivel de competencias laborales mayores, con educación completa, infoalfabetizada, y/o con formación técnica o profesional, tiene mayores posibilidades que sus pares no calificados de encontrar trabajo y perdurar en él, así como

que los empleos que encuentra sean de mayor calidad y con mejores remuneraciones, en tanto tienen mayores niveles de productividad y por ende contribuyen mayormente a la competitividad de las empresas.

En el mundo moderno, caracterizado por una mayor capacidad de presión del capital sobre los estados nacionales,³ facilitar la capacidad de empleo o empleabilidad de los trabajadores contribuye importantemente a que mantengan sus puestos de trabajo y por lo tanto sus niveles y condiciones de vida.

El aumento de la empleabilidad y el fomento productivo entendido tanto para los trabajadores ocupados y desocupados, se transforman así en los dos ejes centrales de la acción de la política gubernamental.

Aumentar la empleabilidad significa mejorar las condiciones de los trabajadores para encontrar, tener y/o mantener un empleo. Un trabajador que dispone de mayores competencias y habilidades, ya sean generales o específicas, tiene mayor facilidad para encontrar empleo si está desocupado, y mayor facilidad para mantenerlo e incluso mejorar sus remuneraciones en una empresa.

Allí entonces la capacitación aparece como el instrumento privilegiado en tanto es capaz de hacerse cargo de la brecha productiva originada en el desajuste entre el mercado laboral y el sistema educacional, y la brecha relativa al desarrollo tecnológico. Si algo caracteriza el mundo moderno es la velocidad del desarrollo del conocimiento y la tecnología, y por lo tanto se puede pronosticar fácilmente dos cosas:

a) Por mucho que desarrollemos la educación cada vez será mayor la brecha entre educación formal y conocimiento disponible,

³ Originada en la capacidad de movilidad en plazos ínfimos que le ha dado la revolución digital y de las comunicaciones y, en un movimiento crecientemente ascendente de desarrollo tecnológico, con la consiguiente disminución de la capacidad de estos estados para restringir administrativa o legalmente las condiciones de despido e inamovilidad.

y también la brecha entre la educación formal y el conocimiento aplicado en los procesos productivos⁴; Ello significa que la educación a lo largo de la vida será una cuestión que cobrará una importancia capital, la que deberá materializarse a través de capacitación.

b) En la medida que las empresas introduzcan este desarrollo tecnológico en los procesos productivos, el desajuste entre el mercado del trabajo y el sistema educacional asociado a la brecha entre conocimientos y desarrollo tecnológico, derivará en una aceleración en la obsolescencia de las competencias laborales, lo que requerirá de mecanismos para proveer la calificación que el mercado demandará.

Una consecuencia adicional de estos procesos es la amplificación de sus efectos en los trabajadores, al reforzarse sinérgicamente, y generar una mayor rotación en los puestos de trabajo, dada la menor durabilidad de los mismos.

De allí que el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) ha definido su misión como:

“Contribuir a aumentar competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas, a través de la aplicación de políticas públicas e instrumentos para el mercado de la capacitación e intermediación laboral, que propenda al desarrollo de un proceso de formación permanente”.

Para su cumplimiento SENCE ha definido como objetivos estratégicos, los siguientes:

1. Disminuir los costos de transacción y las asimetrías de información en el mercado del trabajo de manera de facilitar la

⁴ Para hacerse una idea solamente, piénsese que sólo la actualización del nuevo conocimiento disponible entre una enorme masa de profesores para que, a su vez, puedan transmitirlo en las aulas, es más lenta que la velocidad a la que se estima que se crea conocimiento.

vinculación entre oferta y demanda por trabajo.

2. Mejorar las competencias laborales de los trabajadores y hacerlas reconocidas en el mercado a través de promoción de la capacitación y certificación por competencias laborales.
3. Aumentar la contribución del capital humano a los resultados de las empresas promoviendo la capacitación de los trabajadores y haciéndola viable a través de los beneficios que ofrece el Estado.
4. Promover la pertinencia, transparencia y calidad del mercado de la capacitación laboral, haciendo disponible a las empresas y contribuyentes información de los organismos técnicos de capacitación.

Ello significa que el SENCE entiende el tema del empleo y desempleo, en primer lugar, como un problema de empleabilidad de las personas, y que su mejoría ocurre por la vía de la capacitación.

Que esa capacitación debe realizarse a través del mercado de la capacitación, en tanto es la forma privilegiada de recoger las demandas de capacitación que arrancan del mercado laboral.

Y que, en segundo término, el tema del empleo, mirado como acción gubernamental permanente, es la disminución del desempleo friccional a través de la intermediación laboral, comprendida como la forma de disminuir los tiempos de desocupación para los trabajadores y los costos de búsqueda de esos trabajadores con determinadas competencias para las empresas.

Adicionalmente a ello existe la labor pública para enfrentar este tema en situaciones concretas, a través de los programas de empleo propiamente tales.

LOS PROGRAMAS DE EMPLEO

Pueden adoptar distintas modalidades: los programas de empleo indirectos a través de subsidio a la contratación, programa de emergencia a través de subsidio a la contratación, y programa directo de emergencia.

Los primeros buscan generar acceso al mercado del trabajo a personas con menores oportunidades y son:

Bonificación a la Contratación de Mano de Obra Jóvenes Chile Solidario.

Objetivo	Que jóvenes tengan la oportunidad de ganar currículum y experiencia en el mercado de trabajo formal, mediante su inserción temporal en un puesto de trabajo dependiente, bonificando al empleador para facilitar esta contratación.
Descripción Oferta	Bonificación mensual a empresas que contraten a jóvenes de familias Chile Solidario, por el 50% del ingreso mínimo. Con una duración de 6 a 12 meses. Con capacitación aplicada al trabajador por parte de la empresa contratante, que recibe una contribución de \$60.000 por cada trabajador y por una sola vez para estas labores.
Contratación 2007	123
Presupuesto anual (M\$)	1.490.400

Bonificación a la Contratación de Mano de Obra Chile Solidario. Modalidad "regular"

Objetivo	Que personas tengan la oportunidad de ganar currículum y experiencia en el mercado de trabajo formal, mediante su inserción temporal en un puesto de trabajo dependiente, bonificando al empleador para facilitar esta contratación.
Descripción Oferta	Bonificación mensual a empresas que contraten a

	personas de familias Chile Solidario, por el 40% del ingreso mínimo. Con una duración de 1 a 4 meses. Con capacitación aplicada al trabajador por parte de la empresa contratante, que recibe una contribución de \$50.000 por cada trabajador y por una sola vez para estas labores.
Contratación 2007	1922
Presupuesto anual (M\$)	1. 121.600

Programa de Reinserción Laboral para Cesantes Mayores de 40 años

Objetivo	El Programa de Reinserción Laboral para cesantes mayores de 40 años es un Programa que persigue aumentar las oportunidades de reinserción laboral de hombres y mujeres mayores de 40 años, que habiendo sido trabajadores dependientes hayan perdido su trabajo y se encuentren en riesgo de exclusión del mercado del trabajo.; brindándoles herramientas para su reinserción laboral o para el desarrollo de alguna actividad productiva de microemprendimiento.
Descripción Oferta	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Habilidadación socio-laboral: diagnóstico de habilidades para el trabajo dependiente ✓ Habilidadación socio-laboral: diagnóstico de habilidades para el trabajo independiente. ✓ Apresto Laboral ✓ Reinserción para el trabajo independiente: Derivación Apoyo a Microemprendimiento. ✓ Reinserción para el trabajo dependiente: reinserción modalidad directa. ✓ Reinserción para el trabajo dependiente: reinserción modalidad alternancia.

	✓ Seguimiento a la colocación.
Contratación 2007	1193
Presupuesto anual (M\$)	<u>M\$ 1.548.532</u>

Programa Planes de Aprendizaje: "APRENDICES"

Objetivo	Promover y apoyar la contratación en calidad de aprendices de jóvenes hombres y mujeres hasta 25 años, que facilite la formación en un oficio o actividad laboral principal, mediante la capacitación práctica y teórica, basada en competencias, en alternancia entre la empresa y la capacitación
Descripción Oferta	Programa destinado a promover en las empresas la contratación de jóvenes entre 15 y 25 años en bonificación a la remuneración de un 50% IMM por máximo 12 meses y mínimo de 6; se debe capacitar a cada uno de los aprendices contratados para lo cual Sence aporta un máximo de. 10 UTM por una sola vez, ya sea a través de un curso interno o ejecutado por un Organismo Técnico de Capacitación.
Contratación 2007	3.183
Presupuesto anual (M\$)	M\$ 4.348.599.-

En la segunda categoría, programas de emergencia a través de subsidio a la contratación:

Bonificación a la Contratación de Mano de Obra en Empresas

Objetivo	Que personas tengan la oportunidad de ganar currículum y experiencia en el mercado de
----------	---

	trabajo formal, mediante su inserción temporal en un puesto de trabajo dependiente, bonificando al empleador para facilitar esta contratación.
Descripción Oferta	Bonificación mensual a empresas que contraten a personas desempleadas, por el 40% del ingreso mínimo. Con una duración de 1 a 4 meses. Con capacitación aplicada al trabajador por parte de la empresa contratante, que recibe una contribución de \$50.000 por cada trabajador y por una sola vez para estas labores.
Contratación 2007	20.015
Presupuesto anual (M\$)	5.958.804

Por último en la categoría de programa de empleo directo:

Programa de Inversión en la Comunidad, "Mejor Trabajo"

Objetivo	Favorecer el financiamiento de obras o acciones en el ámbito local, mediante proyectos intensivos en mano de obra contratada, que presenten un claro beneficio comunitario y generen un aporte al desarrollo de competencias, capacidades y habilidades en el empleo.
Descripción Oferta	Proveer de trabajo temporal a jefes y jefas de hogar desempleados, con riesgo de exclusión, a través de su desempeño en labores de tipo social y comunitario que favorezcan el desarrollo de capacidades y habilidades para el empleo. El trabajo de los beneficiarios debe ir en directo provecho de la comunidad y en ningún caso de personas naturales o empresas privadas.
Contratación 2007	13.598
Presupuesto	M\$ 20.000.000.-

anual (M\$)	
-------------	--

EL RIESGO DE UNA CRISIS 2008-2009

Desde mediados del año 2007 se ha visto incrementada la tasa de crecimiento de los precios pasando desde el rango del 3% a un 9% durante ese año. El origen del aumento de la inflación, inequívocamente se encuentra en el comportamiento de precios internacionales tales como los precios de los alimentos y los combustibles, así como en la crisis climática del año pasado.

Ello ha llevado la aplicación de una serie de medidas restrictivas entre las que destacan las alzas de las tasas de interés por parte del Banco Central de Chile. Dicha medida busca contraer la demanda interna y por tanto frenar el crecimiento de la demanda agregada con la consecuente disminución en el crecimiento de la demanda de trabajo que realizan las empresas.

Paralelamente las alzas de precios conllevan una disminución de los ingresos reales de todos aquellos que no pueden traspasar la inflación a sus remuneraciones, lo cual trae como consecuencia inmediata la baja del ingreso familiar con el efecto que los miembros del grupo familiar que no participaban en el mundo laboral comienzan a ingresar al mercado del trabajo, es decir principalmente dueñas de casa no trabajadoras, sin descontar la posibilidad cierta que se sumen a ellas personas de tercera edad ya retiradas de la fuerza de trabajo y el ingreso anticipado de jóvenes al mercado laboral.

De hecho la última encuesta nacional de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas ya refleja el ingreso al mercado de mujeres, dueñas de casa. Afortunadamente esta situación de contracción en el crecimiento de la demanda se ha visto amortiguada por la decisión gubernamental de disminuir el superávit estructural en medio punto.

Adicionalmente aparece en el horizonte la posibilidad que el riesgo citado se amplifique por la crisis financiera que afecta a los Estados

Unidos. En efecto, si bien hasta finales de septiembre la citada crisis se mantiene en el ámbito puramente financiero siempre existe el riesgo que ella se traspase al sector real de la economía.

Hasta aquí la sanidad relativa del sector financiero local ha impedido que ello ocurra. No obstante, siempre existen riesgos de transmisión a través de 3 mecanismos, a saber una recesión en el mundo desarrollado – particularmente en Estados Unidos- y China, los precios de los exportables chilenos y la situación de los bancos extranjeros que operan en Chile.

En primer lugar, respecto de los efectos de una eventual recesión en América del Norte, es necesario tener claro que el país del norte representa alrededor del 25% de nuestras exportaciones, y por lo tanto el efecto en la economía nacional, originado sólo en ese país debiera ser más acotado. Sin embargo, es bueno tener en consideración que Norteamérica representa un destino muy importante de las exportaciones chinas, y por lo tanto una recesión en esa nación puede afectar importantemente a China, y por ahí agregarse un segundo efecto sobre las exportaciones chilenas, cual es las exportaciones a ese país asiático

En segundo término, no es evidente lo que va a ocurrir con los precios de nuestras exportaciones, lo único cierto es que, en el corto plazo, van a presentar altos niveles de volatilidad. Adicionalmente no es posible realizar proyecciones de mediano plazo.

Por último, nuestro sistema financiero tiene un fuerte componente extranjero y no sabemos cual es la situación real de las casas matrices de esos bancos, respecto a su nivel de contaminación con créditos basura proveniente de los hipotecarios norteamericanos.

Un eventual incremento del desempleo originado en las medidas de contención inflacionaria debiese traducirse en un incremento significativo en los volúmenes de los programas de emergencia. Ello debe

significar tener preparados los instrumentos para su inmediata puesta en práctica.

A ese respecto parece urgente tomar dos previsiones inmediatas la primera es definir los focos prioritarios donde se podrían instalar esos programas. La segunda es diseñar la implementación de la expansión de programas.

Esta nota técnica fue elaborada por Luis Sierra Bosch, Profesional de la Unidad de Estudios y Desarrollo Institucional del SENCE.