

Componentes principales de una política de mercado de trabajo anticíclica

De la sección anterior queda en claro que hay una serie de políticas de mercado de trabajo que tienen un claro sesgo anticíclico, otras que se comportan en forma pro cíclica y, finalmente, otras que si bien registran importantes cambios en su implementación a lo largo del ciclo, no se puede decir que tengan un efecto a favor o contra el mismo. Por lo tanto, de esta lectura se puede analizar cuáles de las políticas que se dispone en un país sirven efectivamente para enfrentar una crisis en el ámbito del mercado de trabajo, así como también cuáles faltan y considerar si se las podría incorporar al menú de políticas disponibles.

Un primer comentario a este respecto es que si bien se puede chequear contra una lista de programas aquellos con los que se cuenta, tan importante como ello es analizar si el conjunto de los mismos constituye un sistema integrado de políticas o un conjunto de iniciativas aisladas. En muchos países desarrollados la articulación de estas políticas gira en torno al seguro de desempleo. Los servicios públicos de empleo también se pueden constituir en un elemento articulador en la implementación de varias políticas en el territorio.

Un segundo aspecto tiene que ver con la estructura del mercado de trabajo de cada país. Aquellos países que cuentan con un importante sector formal, por ejemplo, deben analizar la posibilidad de desarrollar un sistema de protección al desempleo en caso de no contar con él, mientras que los que lo tienen deberán revisar su funcionamiento con el fin de potenciarlo (reconociendo que los sistemas en aplicación en la región aún tienen una cobertura reducida y con prestaciones muy bajas). Por otra parte, allí donde la informalidad predomina se debería contar con una mecánica que haga posible el aumento rápido en la escala de los programas de empleo de emergencia, minimizando los riesgos de su perpetuación en el tiempo como programas masivos. La idea de contar con un umbral de desempleo que justifique la implementación de un programa importante de emergencia resulta útil, más aún si refleja un consenso sobre el costo social del alto desempleo y de larga duración.

En el ámbito de la protección del empleo, los ensayos incipientes en materia de repartición de tiempo de trabajo con apoyo de subsidios públicos abren una nueva perspectiva en una región donde primó hasta el momento el modelo de protección legal a partir del costo del despido. Además de su elemento estabilizador por el impacto anticíclico, estos sistemas de reparto de tiempo de trabajo tienen el valor de sustentarse en el diálogo social para enfrentar situaciones complicadas en la empresa, frente a la cual se da un valor especial a la protección del empleo. A diferencia de los países desarrollados que cuentan con sistemas institucionalizados de work-sharing, los países de América Latina que han puesto en práctica esta idea lo han hecho en forma puntual y por tiempo limitado. Resultaría importante que se evaluaran estos casos para determinar si resulta un aporte para el mejor funcionamiento del mercado de trabajo.

Resulta evidente que una política de mercado de trabajo anticíclica requiere necesariamente de recursos fiscales que la hagan posible. Si bien es cierto que es fundamental contar con recursos, de lo planteado en este documento quedó en claro que no da lo mismo qué tipo de políticas se va a financiar con los mismos. En momentos de crisis es importante contar con instrumentos para proteger el empleo y los ingresos de los trabajadores y en contextos de relativa escasez de recursos hay que tratar de maximizar esos objetivos. En ese sentido, sería importante desarrollar programas de contingencia bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo, el cual ante una crisis económica pueda ajustarse rápidamente según la gravedad y las características de la crisis y las correspondientes prioridades de respuesta contracíclica. De esta manera, si un gobierno decide aumentar el gasto de manera contracíclica, las autoridades del sector ya tienen una propuesta centrada en la protección del empleo y los ingresos.

Además, los países que cuentan con fondos específicos para la implementación de políticas de empleo deberían tener la posibilidad de reasignar sus recursos entre distintos programas de acuerdo a las necesidades del ciclo económico. Igualmente, dentro de los programas de inversión de las carteras de Obras Públicas, sería importante que incorporaran la variable empleo como un factor clave de priorización de proyectos (evaluados favorablemente en sus dimensiones social y técnica) durante períodos de crisis con aumento en el desempleo.

DIÁLOGO NACIONAL POR EL EMPLEO URUGUAY 2011



Organización
Internacional
del Trabajo

Políticas de mercado de trabajo y ciclos económicos

Introducción

A diferencia de crisis anteriores, en la reciente crisis financiera internacional los países de la región adoptaron en general una serie de políticas anticíclicas con el objetivo de limitar la caída en la actividad económica. En el ámbito de las políticas fiscales, se observó que las políticas orientadas a la protección del empleo y de los ingresos resultaban más potentes en la medida que se volcaban al consumo interno. Por lo tanto, se puede concluir que las políticas de mercado de trabajo contribuyeron en cierta medida a paliar los efectos sociales y económicos de la crisis.

Sin embargo, hay que señalar que no todas las políticas de mercado de trabajo fueron igualmente útiles, ya que tienen un impacto diferente según la fase del ciclo económico y del mercado de trabajo. Resulta importante conocer esta relación ya que salvo el seguro de desempleo que se activa en forma automática cuando el trabajador pierde su empleo, el resto de las políticas requiere de decisiones específicas de sus responsables para dosificar su implementación.

Políticas y ciclo

Para el buen funcionamiento de la economía en el largo plazo resulta conveniente atenuar los ciclos de forma que éstos no provoquen gran capacidad ociosa en las crisis, ocasionando un fuerte desestímulo a invertir, o que en los periodos de rápido crecimiento se produzca un sobrecalentamiento de la economía. De igual modo, en el mercado de trabajo es importante atenuar los ciclos para que las empresas no pierdan su capital humano en momentos de crisis, así como para que los trabajadores no se vean forzados a largos períodos de desempleo con una importante pérdida de ingresos y una creciente dificultad para reinserirse laboralmente.

Desde esta perspectiva, en la medida que las dificultades de las empresas no sean estructurales y se consideren temporarias, cobra sentido que los gobiernos apoyen iniciativas acordadas entre trabajadores y empresas para que éstas mantengan el empleo, pero en una jornada reducida. Por lo general, los **programas de repartición de tiempo de trabajo** contemplan una pérdida parcial de ingresos, un subsidio del estado y una parte financiada por la empresa. De esta forma, éstas fórmulas minimizan la pérdida del ingreso para la totalidad de los trabajadores de una empresa (en lugar que unos mantengan el 100 % y otros pasen al desempleo), así como mantienen a la totalidad de los trabajadores en actividad.

Puede ser que aún en países donde se cuente con el instrumento anterior, éste no resulte conveniente para todos los casos. En esa situación, ante la pérdida del empleo

siempre es deseable poder mantener algún ingreso por un tiempo prudencial que posibilite la búsqueda de empleo y la eventual reinserción laboral. Ese es el sentido de los **seguros de desempleo**. Mientras que en las fases de expansión de la economía con desempleo bajo, su uso es relativamente limitado, en las fases recesivas, cuando el desempleo aumenta fuertemente, también aumenta el número de sus beneficiarios y a través de ellos la expansión del gasto. Por lo tanto, el seguro de desempleo es un instrumento típicamente anticíclico y que no requiere de una decisión administrativa para su activación, sino que reacciona a los cambios en el ciclo económico en forma automática.

En América Latina apenas 6 países cuentan con subsidios o seguros de desempleo (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela). Su cobertura puede ser considerada insuficiente en comparación con el desafío en momentos de crisis dado el grado de precariedad de un importante porcentaje de los ocupados. Por lo tanto, una respuesta tradicional en la región para cubrir esa carencia ha sido la implementación de **programas de empleo de emergencia**, los cuales están orientados principalmente hacia trabajadores de bajas calificaciones e ingresos. El rol fundamental de estos programas es dar una ocupación y un ingreso básico a trabajadores muy desprotegidos.

La mayor parte de los países cuenta con programas de este tipo para atender a poblaciones muy vulnerables o, por ejemplo, ante situaciones puntuales como ser las catástrofes naturales. Si bien estos programas no son de aplicación automática, siempre y cuando se tengan los recursos fiscales, en momentos de crisis es posible aumentar su escala dado que existe una práctica conocida en la gestión de los mismos. Por lo tanto, si bien hay algún rezago en la masificación de estos programas, de no contar con los instrumentos anteriormente mencionados, los programas de empleo de emergencia constituyen una alternativa de política de empleo anticíclica relativamente rápida.

En lo que hace a la **obra pública**, se podría decir que la misma encierra una tendencia procíclica, ya que en períodos recesivos por lo general sufre de ajustes que la adecuen a la caída esperada en la recaudación. Durante la última crisis internacional, sin embargo, reaccionando a la caída registrada en la construcción privada, muchos países incrementaron los gastos en obra pública con el fin de generar empleo. Si bien esta estrategia aplicada en contexto de crisis tiene un perfil anticíclico, ciertamente no es de implementación automática y tiene rezagos de tiempo que pueden ser muy significativos. Por otra parte, muchas veces no se contaba con información adecuada acerca del impacto en el empleo implícito en las distintas obras públicas en ejecución y en cartera.

De esta experiencia, parece necesario incorporar la variable empleo como uno de los criterios de evaluación de los proyectos en todo momento, para que en períodos de crisis se pueda privilegiar los proyectos más intensivos en mano de obra que se encuentran en cartera o en ejecución por sobre los capital intensivos. En este caso, el enfoque anticíclico podría llevar a retrasar la ejecución de proyectos más capital intensivos y acelerar o privilegiar la ejecución de aquellos proyectos más empleo intensivos. Por lo tanto, sería posible aumentar el impacto en empleo a partir de una reasignación de prioridades hacia los proyectos más intensivos en mano de obra sin incrementar el gasto. Entre las limitaciones, sin embargo, hay que señalar que estos empleos sólo servirán para trabajadores desocupados con experiencia en el rubro de la construcción y con ciertas calificaciones.

Los programas de **incentivos para nuevas contrataciones**, por su parte, constituyen una política eminentemente procíclica. En períodos de caída en la demanda agregada y de destrucción neta de empleo, no se debe esperar que un subsidio genere nuevos empleos genuinos. Por el contrario, de aplicar estos subsidios durante períodos de crisis el riesgo es que predomine el efecto sustitución. Cuando la reactivación es aún incipiente, este tipo de programas puede llevar a que algunas empresas anticipen la decisión de hacer nuevas contrataciones. Igualmente, cuando ya se ha entrado claramente en el ciclo de crecimiento económico y del empleo, estos programas sólo tienen sentido en la medida que estén focalizados en beneficiar colectivos cuya inserción laboral sea particularmente difícil.

Está claro que el **desarrollo de emprendimientos** está sujeto a los ciclos económicos. En los períodos de recesión, marcados por caída en la demanda, será más difícil poner en marcha un emprendimiento en forma exitosa. Por lo tanto, los servicios de apoyo a la constitución de pequeñas empresas, ya sean técnicos o financieros, están directamente marcados por los vaivenes económicos y pueden ser caracterizados como procíclicos ya que el riesgo de fracaso será mayor en las recesiones y las posibilidades de éxito serán mayores en los períodos de crecimiento. Dicho esto, siempre habrá ciertos espacios en la economía con una dinámica propia, así como proyectos provechosos aún en períodos difíciles, por lo que estas líneas de acción deberían ser sostenidas, aunque en una escala menor, durante las crisis.

Los **servicios de empleo**, por su parte, no constituyen un instrumento de política anticíclica en sí misma. Sin embargo, también sufren cambios ante los ciclos económicos, pero principalmente en el tipo de servicios que brindan. En las fases de crecimiento con generación neta de puestos de trabajo, los servicios de empleo pueden cumplir con su función de intermediación laboral en la medida que hay demanda de trabajadores por parte de las empresas. Por el contrario, durante las recesiones deben atender a mayor cantidad de usuarios en situación de desempleo, pero como el número de vacantes que manejan es significativamente menor e insuficiente frente a la oferta laboral, además de la intermediación pasan a ser un vehículo importante para la implementación de políticas públicas en el territorio.

Por último, la **capacitación** no encierra en sí misma un carácter ligado a los ciclos económicos. En períodos de crecimiento económico la capacitación puede estar mucho más ligada a los polos de generación de nuevos empleos, mientras que en períodos recesivos resulta una alternativa para evitar la completa desvinculación del mercado del trabajo de los desocupados de larga duración, por ejemplo por medio de la capacitación en nuevas habilidades de trabajadores que perdieron su empleo en un rubro afectado por una contracción estructural y en cuyo caso es poco probable que vuelvan a encontrar un empleo en este mismo rubro. También puede ser una forma de mitigar el alto desempleo de los jóvenes. Sin embargo, hay que señalar que por lo general los gastos en capacitación por beneficiario son relativamente altos. En algunos casos incluyen una modesta beca de subsistencia o de transporte para el beneficiario, pero el grueso de su costo va a cubrir las necesidades del sistema de formación (ya sea público o privado). En períodos recesivos, por lo tanto, se deberá tener en cuenta ésta característica.

La experiencia analizada puede ser representada en el cuadro 1, en el que se identifica la fase del ciclo económico en la cual las distintas políticas activas de mercado de trabajo presentan mayor efectividad para lograr sus objetivos.

Cuadro 1
Intensidad de uso de políticas según fases del ciclo económico

Tipo de Programas	Fases del Ciclo Económico		
	Caídas	Recuperación	Crecimiento
Seguro de desempleo	Alta	Media	Baja
Programas de empleo directo	Alta	Media	Baja
Programas de empleo indirecto	Baja	Alta	Media
Programas de retención en el empleo	Alta	Media	Baja
Programas de apoyo a emprendimientos	Baja	Media	Alta
Programas de capacitación laboral	Baja	Media	Alta
Servicios de empleo (intermediación)	Baja	Media	Alta

Fuente: Adaptado de Marinakis y Velásquez, (2011) “Políticas activas y ciclo económico”, OIT Notas sobre la crisis, Santiago.

Al respecto, vale la pena hacer dos aclaraciones. En primer lugar, si bien los distintos programas pueden ser más adecuados en ciertas fases del ciclo, también se pueden aplicar en otras fases siempre que se apliquen en una escala más reducida, sobre grupos más focalizados o en áreas geográficas específicas, entre otras consideraciones. En segundo lugar, un aspecto crucial del éxito de las intervenciones ante una crisis inesperada es la implementación rápida de los programas. Esto siempre es más factible en los casos en que los mismos se ejecutaban con anterioridad a una escala menor, que cuando se debe diseñar programas nuevos y montar todo el aparato administrativo que se requiere para cada uno.

Finalmente, conviene considerar que la efectividad de las políticas activas de mercados de trabajo analizadas puede ser ampliada en la medida en que se logre una adecuada integración con políticas pasivas, en particular con los seguros de desempleo. En efecto, ello permite operar con beneficiarios identificados y proporcionar prestaciones y programas o combinaciones de estos ajustados con cada una de las posibilidades y oportunidades asociadas con las fases del ciclo económico.