



DESEMPLEO:

# Las medidas que necesitamos

4

Hace algunas semanas gobierno, empresarios y trabajadores firmaron un transversal acuerdo “por el empleo, la capacitación y la protección laboral”. Es una serie de medidas que pretenden combatir el principal temor que ha generado la crisis financiera mundial: el desempleo. Pero para luchar contra él, hay que preguntarse primero qué tipo de enemigo es. *Por Claudia Sanhueza\**

Hace algunas semanas el Gobierno y los presidentes de la CPC, de la Conapyme y de la CUT firmaron el “Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección Laboral”. Según el Ministerio de Hacienda, este acuerdo permitirá a los empresarios aumentar la productividad de sus trabajadores y evitar los costos del despido y los de ajustes que vendrían luego de la recuperación económica. También harían posible que los trabajadores aumenten su capital humano, lo que se traduce en mejores expectativas de salario y herramientas para encontrar trabajo. Y, por último, tendría un impacto positivo en nuestra economía por la disminución en la tasa de desempleo, el mejoramiento de las expectativas de un mayor crecimiento económico.<sup>1</sup>

La firma de un acuerdo entre los empresarios, el Estado y los trabajadores es un gran avance en temas laborales. Sin embargo, cabe preguntarse si los grandes objetivos de estas medidas están en línea con sus alcances reales, y si son las medidas que enfrentan el problema inminente de desempleo producto de la crisis económica.

El acuerdo nacional incluye seis medidas. La primera busca la retención de trabajadores a cambio del subsidio de capacitación la-

---

\*Profesora Facultad Economía y Negocios, Universidad Alberto Hurtado. PhD en Economía, Universidad de Cambridge.

boral. Las empresas podrán descontar de sus pagos previsionales mensuales<sup>2</sup> por aquellos trabajadores con rentas de hasta \$380.000 mensuales, siempre y cuando mantengan la dotación de trabajadores contratados hasta abril de 2009.

La segunda solución propuesta es el permiso de capacitación laboral. Voluntariamente, trabajador y empleador pueden acordar un permiso de hasta cinco meses. Durante ese tiempo el trabajador no presta servicios, pero asiste a capacitación y recibe un ingreso garantizado equivalente al 50% de las rentas de los últimos seis meses, con tope de \$190.000.

La tercera es una medida que pretende potenciar el uso de la franquicia tributaria para financiar la capacitación de trabajadores que están en vías de ser contratados por la empresa. Para ello, se ampliará en un 25% el monto máximo de esta excepción y se aumentará la duración de los cursos financiados por este sistema.

La cuarta medida es aumentar los recursos para el programas de becas MYPE para mujeres trabajadoras, de modo de abrir 20 mil nuevos cupos anuales dirigidos a trabajadoras de baja calificación laboral, que estén cesantes o que hayan realizado un microemprendimiento.

La quinta medida es el programa de reconocimiento de aprendizajes previos (RAP). La idea es validar aprendizajes adquiridos durante la trayectoria laboral del trabajador mediante un sistema de evaluación aplicado por los organismos técnicos.

Por último, se quiso potenciar el acceso al Fondo de Cesantía Solidario para trabajadores con contratos temporales. Para ello, deben reunir doce cotizaciones, continuas o discontinuas, durante los 24 meses anteriores al 1º de mayo de 2009. Esta es una medida adoptada por una sola vez.

De la cobertura que los medios dieron a este acuerdo se desprenden varios temas. Por una parte, el problema coyuntural del desempleo producto de la crisis económica, sus causas, consecuencias y posibles medidas para enfrentarlas. Por otra, el problema de largo plazo: la baja productividad de la

fuerza laboral y el bajo crecimiento de la economía. Ambos implican condiciones laborales desfavorables para los trabajadores, pero la naturaleza de estas condiciones son diferentes y las medidas para enfrentarlas también lo son.

El desempleo que se produce a causa de una crisis económica se explica por una caída temporal del PIB. En este contexto, hay actividades productivas que dejan de ser rentables y trabajadores en ellas que, por ende, pierden sus empleos. Este es el comportamiento cíclico de la economía, que también estuvo presente en la crisis asiática y en las anteriores.

Una forma diferente de desempleo se debe a cambios en la productividad de ciertas industrias. Por ejemplo, la caída en la rentabilidad de las minas de carbón en el siglo pasado. Ese desempleo fue más bien estructural. Se despidieron trabajadores que no podían emplearse en labores distintas a las realizadas con anterioridad, y por lo tanto la duración del desempleo fue mayor.

Es evidente que la pérdida involuntaria del empleo tiene importantes implicancias en el nivel de bienestar de los trabajadores y sus familias. Según el último Boletín Informativo del INE, el mayor aumento del desempleo se produce en hombres que son jefes de hogares donde existen niños menores.<sup>3</sup>

Sin embargo, la evidencia empírica de la historia económica mundial nos indica que las crisis terminan. Por lo tanto, el desempleo relacionado a esta coyuntura debería disminuir cuando la economía mundial mejore, la demanda de los consumidores por los productos se recupere y las actividades que se desarrollen sean productivas. Es cierto que algunas no sobrevivirán a la crisis, pero la historia nos dice que parte importante se recupera y además, aparecen nuevas actividades productivas.

Considerando esta diferencia en el origen, ¿qué medidas son necesarias para enfrentar el desempleo producido por una crisis económica?

Ya que es temporal, una de las principales herramientas es la existencia de un "seguro de desempleo": un ingreso disponible durante el período de desempleo. Esto atenúa temporalmente la caída en el bienestar del

**Mucho antes de la crisis, Chile presentaba un panorama no muy feliz en términos de la calidad de su fuerza laboral y productividad de la actividad económica.**

<sup>1</sup> Ver <[http://www.hacienda.gov.cl/prensa/doc/acuerdo/minuta\\_acuerdo\\_nacional\\_empleo.pdf](http://www.hacienda.gov.cl/prensa/doc/acuerdo/minuta_acuerdo_nacional_empleo.pdf)> [consulta: 15 de junio 2009].

<sup>2</sup> Equivalen a 2.5 veces el gasto mensual en capacitación.

<sup>3</sup> Indicadores Mensuales. Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadísticas. Empleo Trimestral. N° 126. 30 de abril de 2009.

trabajador y su familia. Si está bien diseñado, y por ende no incentiva al trabajador a depender permanentemente de este beneficio, tiene efectos positivos y significativos en el bienestar de la población.

Entre las medidas arriba descritas podemos ver al menos un par en línea con este objetivo. En particular, el aumento transitorio de la participación de los trabajadores con contrato a plazo fijo en los beneficios del Fondo de Cesantía redistributivo. Sin embargo, esta medida es por una sola vez. Cabe preguntarse por qué no lo es para siempre. Esto permitiría, por una parte, hacer más productiva la búsqueda de empleo de trabajadores cesantes. Y además, haría posible destinar recursos para efectos de un eventual desempleo por crisis económica en el futuro, sin depender de acuerdos temporales. Además, disminuye la desigualdad en el trato de trabajadores con contrato a plazo fijo y trabajadores con contratos permanentes, y redistribuye ingresos a aquellos con mayor inestabilidad laboral y menores salarios.

Algo ayuda también la medida que permite la disminución de los costos laborales del empleador mediante el pago de una capacitación de cinco meses. Pero ¿cuál es su relación costo-beneficio? ¿Cuál es su efectividad para disminuir el desempleo? ¿Qué nos muestran las evaluaciones de los programas de capacitación que se han desarrollado en nuestro país? Es verdad que la capacitación, como todas las etapas de la educación, tiene, en teoría, una alta rentabilidad social e individual. Sin embargo, no sabemos sus efectos reales sobre el desempleo en tiempos de crisis.

Una medida alternativa para retener trabajadores fue formulada por Salvador Valdés (2009).<sup>4</sup> En términos muy simples propuso disminuir los costos laborales mediante el subsidio redistributivo (desde el Estado y desde los trabajadores de tiempo completo) a trabajadores de tiempo parcial. Esto aminora la probabilidad de despidos. La propuesta es transparente con respecto al destino de los recursos: van directo a empleadores y trabajadores. Además, si existiera un programa como este en forma permanente, incentivaría el uso de jornadas parciales, lo que solucionaría en parte las rigideces en nuestro mercado laboral.<sup>5</sup> Es más, podría ser redistributivo también en términos de género, ya que esperaríamos que sean las muje-

res las que usen en mayor medida el empleo de jornada parcial.

Mucho antes de la crisis, Chile presentaba un panorama no muy feliz en términos de la calidad de su fuerza laboral y productividad de la actividad económica. Por una parte, encuestas de habilidades de la población indican que la mayor parte de los adultos en Chile son analfabetos funcionales: trabajadores que tienen dificultad para desempeñarse en forma eficiente en sus trabajos. Por otra parte, las actividades productivas de las empresas chilenas no son semejantes a las de países desarrollados. En general, la mayor parte del crecimiento económico en Chile proviene de la explotación de nuestros recursos naturales, pero las actividades de producción están lejos de ser tecnológicamente avanzadas y por ende altamente productivas. Y aunque hay avances en la diversificación productiva de Chile, estos aún parecen menores.

Para enfrentar este problema es necesario identificar a dos actores relevantes del mercado laboral: trabajadores y trabajos. Necesitamos una fuerza laboral más productiva, con más y mejor educación. Necesitamos disminuir la deserción escolar y aumentar las competencias de las personas. Una población que, por ejemplo, maneja varios idiomas o tecnología avanzada, que logra ordenarse en sus tareas, es una fuerza laboral potencialmente más productiva. Pero eso ocurre solamente si las actividades generadoras de empleos son también actividades más productivas, y esto es responsabilidad de las empresas.

Entre las medidas arriba descritas la gran mayoría parece ir en el sentido de aumentar las competencias de la población. Ahora, el objetivo no es disminuir el desempleo que se produce en una crisis, sino aumentar la productividad de la fuerza laboral y potencialmente, el crecimiento de largo plazo. Y en este sentido, el acuerdo es un avance. Sin embargo, aún no sabemos qué hacer con las actividades productivas de Chile para dar el salto y no quedarnos atrapados en un crecimiento empobrecedor.

Por último, la menor parte de las medidas de este acuerdo van en el sentido de mitigar las consecuencias de la crisis en el desempleo y la protección de los ingresos de los trabajadores, y por ende su bienestar y el de sus familias. Cabe entonces cuestionarse cuáles serán los alcances reales de ellas. ■

<sup>4</sup> VALDES P., Salvador. Subsidio a la conservación del empleo. Puntos de Referencia CEP, Chile. N° 310, abril 2009.

<sup>5</sup> Según el Estudio Económico de Chile de la OECD (2003), una de las principales fuentes de rigidez en el mercado laboral chileno es la casi nula existencia de jornadas laborales parciales.